



CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2020**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 13 maggio 2021
presieduta da Giancarlo Coraggio*

Palazzo della Consulta

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2020**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 13 maggio 2021
presieduta da Giancarlo Coraggio*

A cura e con il coordinamento di Riccardo Nevola

Indici realizzati da Riccardo Nevola

Redazione dei testi:

Riccardo Nevola, Danilo Diaco, M. A. Scurati Manzoni, I. Norelli, G. Verrengia, C. Giulia

Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE GENERALE

Sommario	pag. 7
Indice analitico	pag. 9
Introduzione.....	pag. 69
Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020	pag. 71
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (profili sostanziali) e relative pagine di trattazione o citazione	pag. 583
Elenco delle voci	pag. 589

SOMMARIO

Introduzione	pag. 69
---------------------------	---------

Parte I – Profili processuali

Capitolo I	Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale	pag. 71
Capitolo II	Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale	pag. 108
Capitolo III	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni	pag. 131
Capitolo IV	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato	pag. 135
Capitolo V	Il giudizio di ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> abrogativo	pag. 143

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I	Principi fondamentali	pag. 145
Capitolo II	Diritti e doveri degli individui	pag. 168
	<i>Sezione I I rapporti civili</i>	pag. 168
	<i>Sezione II I rapporti etico sociali</i>	pag. 209
	<i>Sezione III I rapporti economici</i>	pag. 223
	<i>Sezione IV I rapporti politici</i>	pag. 246
	<i>Sezione V I tributi</i>	pag. 250
	<i>Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione</i>	pag. 262
Capitolo III	L'ordinamento della Repubblica	pag. 309
	<i>Sezione I L'ordinamento dello Stato</i>	pag. 309
	- <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	pag. 309
	- <i>Il Parlamento</i>	pag. 318
	- <i>La funzione normativa</i>	pag. 322
	- <i>Il Governo</i>	pag. 352
	- <i>La pubblica amministrazione</i>	pag. 353
	- <i>Il Consiglio di Stato</i>	pag. 392
	- <i>La Corte dei conti</i>	pag. 392
	- <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	pag. 397
	<i>Sezione II Le autonomie territoriali</i>	pag. 404
	- <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	pag. 404
	- <i>La funzione legislativa</i>	pag. 406
	- <i>La funzione amministrativa</i>	pag. 519
	- <i>Il principio cooperativo</i>	pag. 520
	- <i>Il potere sostitutivo</i>	pag. 525
	- <i>Gli enti locali</i>	pag. 527
	- <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	pag. 533

- *L'autonomia finanziaria* pag. 552

Capitolo IV La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU

e il diritto internazionale..... pag. 558

Sezione I Diritto interno e diritto dell'Unione europea pag. 558

Sezione II Diritto interno e sistema CEDU pag. 569

Sezione III Diritto interno e diritto internazionale pag. 581

INDICE ANALITICO

Parte I Profili processuali

Capitolo I Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa.....	pag. 71
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità Costituzionale	pag. 71
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale	pag. 73
4. L'ordinanza di rimessione.....	pag. 78
5. La riproposizione delle questioni	pag. 90
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	pag. 91
7. Il parametro del giudizio.....	pag. 93
8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni	pag. 94
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte.....	pag. 97
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause	pag. 102
11. Le decisioni della Corte	pag. 103
11.1. Le decisioni interlocutorie	pag. 103
11.2. Le decisioni processuali	pag. 103
11.3. Le decisioni di rigetto.....	pag. 106
11.4. Le decisioni di accoglimento	pag. 107
12. La correzione degli errori materiali	pag. 107

Capitolo II Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa.....	pag. 108
2. Il ricorso	pag. 108
2.1. Il contenuto del ricorso	pag. 108
2.2. La notificazione del ricorso	pag. 116
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	pag. 117
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....	pag. 118
4. Il parametro del giudizio.....	pag. 119

5. <i>L'interesse a ricorrere</i>	pag. 119
6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i>	pag. 125
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	pag. 125
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 127
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	pag. 127
8.2. <i>Le decisioni processuali</i>	pag. 127
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i>	pag. 128
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	pag. 129
9. <i>La correzione degli errori materiali</i>	pag. 130

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	pag. 131
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	pag. 131
3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i>	pag. 131
4. <i>L'interesse al ricorso</i>	pag. 132
5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i>	pag. 132
6. <i>L'oggetto del conflitto</i>	pag. 132
6.1. <i>Gli atti impugnati</i>	pag. 132
6.2. <i>I comportamenti censurati</i>	pag. 132
7. <i>Il parametro del giudizio</i>	pag. 133
8. <i>La tutela cautelare</i>	pag. 133
9. <i>La riunione dei giudizi</i>	pag. 133
10. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 133
10.1 <i>Le decisioni interlocutorie</i>	pag. 133
10.2. <i>Le decisioni processuali</i>	pag. 133
10.3. <i>Le decisioni di merito</i>	pag. 133
10.3.1. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	pag. 134
10.3.2. <i>Le decisioni di rigetto</i>	pag. 134

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	pag. 135
2. <i>L'atto introduttivo</i>	pag. 136
3. <i>I soggetti del conflitto</i>	pag. 136

4. <i>I profili oggettivi</i>	pag. 138
4.1. Gli atti impugnati	pag. 138
4.2. I comportamenti censurati	pag. 139
5. <i>La tutela cautelare</i>	pag. 139
6. <i>La riunione dei giudizi</i>	pag. 139
7. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 140
8. <i>La correzione degli errori materiali</i>	pag. 141

Sezione II
La fase del merito

1. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 142
--	----------

Capitolo V
Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. <i>Premessa</i>	pag. 143
2. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	pag. 143
3. <i>Le decisioni della Corte</i>	pag. 143
4. <i>I rapporti tra il giudizio di ammissibilità del referendum e il giudizio di legittimità costituzionale</i>	pag. 143

Parte II
Profili sostanziali

Capitolo I
Principi fondamentali

1. <i>Il principio personalista</i>	pag. 145
1.1. La tutela del disabile e dei soggetti deboli (la rilevanza delle relazioni umane e familiari)	pag. 145
1.2. I diritti inviolabili del minore all'educazione e a vivere una relazione diretta e personale con i genitori	pag. 145
2. <i>La dignità della persona</i>	pag. 145
2.1. La necessità di garantire, in ambito familiare e senza aggravio per le strutture pubbliche, condizioni esistenziali accettabili ai soggetti non autosufficienti	pag. 145
3. <i>I diritti fondamentali</i>	pag. 146
3.1. L'incidenza della relativa garanzia sul bilancio e il divieto di condizionare a esigenze finanziarie l'erogazione delle prestazioni essenziali	pag. 146
3.2. L'esclusione dall'ambito dell'art. 2 Cost. dell'aspirazione della madre intenzionale a essere genitore	pag. 146

4. <i>Il diritto all'identità personale e l'interesse alla conservazione della condizione identitaria acquisita dal figlio riconosciuto</i>	pag. 146
5. <i>La reputazione della persona quale diritto inviolabile intimamente connesso alla sua dignità</i>	pag. 146
6. <i>Il diritto all'abitazione</i>	pag. 146
6.1. <i>L'inclusione nel catalogo dei diritti inviolabili</i>	pag. 146
6.2. <i>L'edilizia residenziale pubblica quale servizio sociale per il soddisfacimento di un bisogno primario</i>	pag. 146
6.3. <i>La (illegittima) previsione della residenza o dell'occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Lombardia)</i>	pag. 147
7. <i>La solidarietà</i>	pag. 147
7.1. <i>L'indennizzo per i soggetti danneggiati da vaccinazioni quale completamento del patto di solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute</i>	pag. 147
7.2. <i>La connotazione solidaristica del sistema della previdenza obbligatoria</i>	pag. 148
8. <i>Volontariato e Terzo settore</i>	pag. 148
8.1. <i>Il principio di sussidiarietà orizzontale quale esplicitazione della profonda socialità della persona umana e delle forme di solidarietà poste, con i diritti inviolabili dell'uomo, alla base della convivenza prefigurata dal Costituente</i>	pag. 148
8.2. <i>La delimitazione degli enti beneficiari dei finanziamenti di appositi programmi di prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 148
9. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i>	pag. 148
9.1. <i>Il principio di uguaglianza in senso stretto</i>	pag. 148
9.1.1. <i>Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i>	pag. 148
9.1.2. <i>Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti</i>	pag. 151
9.1.3. <i>Uguaglianza e presunzioni assolute</i>	pag. 154
9.1.4. <i>Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato</i>	pag. 154
9.2. <i>I principi di ragionevolezza e di proporzionalità</i>	pag. 155
9.2.1. <i>La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità</i>	pag. 155
9.2.2. <i>Le declinazioni della ragionevolezza: razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, limite alla discrezionalità del legislatore, coerenza sistematica dell'ordinamento</i>	pag. 155
9.2.3. <i>Ragionevolezza e bilanciamento di interessi</i>	pag. 158
9.2.4. <i>Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi provvedimento</i>	pag. 159
9.2.5. <i>La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore</i>	pag. 160
9.2.6. <i>Ragionevolezza e automatismi legislativi</i>	pag. 160
9.2.7. <i>Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica</i>	pag. 161
9.2.8. <i>Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i>	pag. 161
10. <i>Il legittimo affidamento</i>	pag. 161
10.1. <i>L'ammissibilità di modifiche sfavorevoli, purché non sproporzionate, della disciplina dei rapporti di durata (in tema di pensioni)</i>	pag. 161
11. <i>Il diritto al lavoro</i>	pag. 161

11.1. La procedimentalizzazione del potere datoriale di licenziamento e la rilevanza delle prescrizioni formali (obbligo di motivazione e regole del contraddittorio) quali garanzie della dignità e del diritto di difesa del lavoratore	pag. 161
12. La tutela dell'ambiente e del paesaggio	pag. 162
12.1. Il riconoscimento, anche a livello convenzionale, di una nuova relazione tra comunità territoriale e ambiente circostante e il passaggio da una tutela meramente conservativa alla valorizzazione degli interessi pubblici e delle collettività locali	pag. 162
12.2. La tutela paesaggistica quale valore unitario, prevalente e a concertazione necessaria e il principio fondamentale e inderogabile della pianificazione congiunta (l'imprescindibile partecipazione della componente statale)	pag. 163
12.3. La sottoposizione a vincolo ambientale come misura di tutela di valori costituzionali primari	pag. 163
12.4. L'incorporazione e la necessaria sinergia tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica in tema di usi civici e assetti fondiari collettivi.....	pag. 164
12.5. La (illegittima) previsione di cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Rimprovero ai legislatori regionali	pag. 164
12.6. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)	pag. 165
13. Lo straniero	pag. 165
13.1. La pacifica estensione del principio di uguaglianza nel campo dei diritti fondamentali e l'esigenza di una causa normativa non irrazionale per l'introduzione di regimi differenziati (il divieto di porre gli stranieri in un'ingiustificata condizione di minorazione sociale)	pag. 165
13.2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità.....	pag. 166
13.3. La (illegittima) preclusione dell'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo	pag. 166

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale.....	pag. 168
1.1. Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari	pag. 168
1.2. L'adozione di misure custodiali: tassatività ed eccezionalità delle ipotesi e necessario rispetto dei principi costituzionali, oltre che del limite della non manifesta irragionevolezza.....	pag. 168
1.3. I provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale	pag. 169
1.3.1. La discrezionalità del legislatore nella determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza	pag. 169
1.3.2. La natura servente rispetto alla tutela di esigenze costituzionali.....	pag. 169

1.3.3. <i>La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore</i>	pag. 169
1.4. La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative	pag. 169
2. <i>La libertà di domicilio</i>	pag. 169
2.1. La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative	pag. 169
3. <i>La libertà di circolazione (non comporta il diritto di guidare veicoli a motore)</i>	pag. 169
4. <i>La libertà di manifestazione del pensiero</i>	pag. 169
4.1. Qualificazione come diritto fondamentale coesistente al regime democratico e di libertà garantito dalla Costituzione.....	pag. 169
4.2. La libertà di stampa quale garanzia del diritto dei cittadini all'informazione e della libertà dell'opinione pubblica in un sistema democratico	pag. 170
4.3. I limiti alla libertà di informare derivanti dal bilanciamento con la reputazione della persona o altri interessi e diritti di pari rango costituzionale.....	pag. 170
5. <i>Le prestazioni personali e patrimoniali</i>	pag. 170
5.1. La chiara desumibilità dalla legge della concreta entità della prestazione	pag. 170
5.2. Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato.....	pag. 170
5.2.1. <i>Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici</i>	pag. 170
5.2.2. <i>La (illegittima) durata quinquennale (anziché triennale)</i>	pag. 171
6. <i>I principi costituzionali in materia penale</i>	pag. 171
6.1. Il principio di legalità.....	pag. 171
6.1.1. <i>La legalità penale quale contenuto di un diritto fondamentale della persona accusata, incompressibile, non bilanciabile e caratterizzante l'identità costituzionale dell'ordinamento nazionale</i>	pag. 171
6.1.2. <i>Il divieto di applicazione retroattiva della pena più severa</i>	pag. 171
6.1.2.1. La duplice <i>ratio</i> di garantire ai consociati una ragionevole prevedibilità delle conseguenze delle proprie condotte e di arginare abusi del potere legislativo a tutela dello stato di diritto (un celebre precedente della Corte Suprema statunitense)	pag. 171
6.1.2.2. L'estensione del principio alle norme che non comportano mere modifiche delle modalità esecutive bensì una trasformazione della natura della pena incidente sulla libertà personale del condannato, in deroga al criterio generale di applicazione della legge in vigore al momento dell'esecuzione (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria della pena)	pag. 172
6.1.2.3. La rilevanza del momento della condotta per i reati "a evento differito"	pag. 173
6.1.3. <i>Il canone di determinatezza dei comportamenti sanzionabili</i>	pag. 173
6.1.3.1. L'impiego di un'enunciazione sintetica, di una tecnica esemplificativa, di concetti extragiuridici nonché di dati di esperienza e la rilevanza dell'opera maieutica della giurisprudenza	pag. 173
6.1.4. <i>L'estensione delle relative garanzie a norme non formalmente qualificate come penali (l'irrilevanza della collocazione topografica di una disposizione)</i>	pag. 174
6.1.5. <i>La tendenziale preclusione di interventi in malam partem della Corte</i>	pag. 174
6.1.6. <i>L'applicabilità del principio alla prescrizione dei reati</i>	pag. 174

6.1.6.1. La riconduzione al concetto di legge del <i>tempus commissi delicti</i> delle regole sostanziali e processuali sulla proiezione diacronica della punibilità	pag. 174
6.1.6.2. Determinatezza e irretroattività delle regole sostanziali e processuali in tema di prescrizione	pag. 175
6.2. La retroattività della <i>lex mitior</i>	pag. 176
6.2.1. <i>Il principio di uguaglianza quale fondamento costituzionale</i>	pag. 176
6.2.2. <i>L'ammissibilità costituzionale di limitazioni e deroghe, purché ragionevolmente giustificabili in relazione a interessi contrapposti di analogo rilievo</i>	pag. 176
6.2.3. <i>L'ambito di operatività</i>	pag. 176
6.3. Il principio di personalità della responsabilità penale (contenuto minimale).....	pag. 177
6.4. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva	pag. 177
6.4.1. <i>La compatibilità di misure ispirate a una logica cautelare</i>	pag. 177
6.4.2. <i>Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari</i>	pag. 177
6.4.3. <i>La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo</i>	pag. 177
6.5. I reati.....	pag. 178
6.5.1. <i>L'inapplicabilità della speciale causa estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal codice dell'ambiente ai procedimenti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della nuova disciplina</i>	pag. 178
6.5.2. <i>La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis, secondo comma, cod. pen. – Invito al legislatore</i>	pag. 179
6.6. La sanzione penale	pag. 180
6.6.1. <i>La fisionomia costituzionale della pena</i>	pag. 180
6.6.2. <i>Il principio del finalismo rieducativo della pena</i>	pag. 180
6.6.2.1. <i>Insussistenza di un'imprescindibile garanzia di un controllo di merito sulla quantificazione della sanzione</i>	pag. 180
6.6.2.2. <i>Invocabilità al fine di evitare sanzioni sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità del fatto</i>	pag. 180
6.6.3. <i>Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato</i>	pag. 180
6.6.3.1. <i>L'ineludibile esigenza di apprezzare il concreto contenuto di offensività del fatto e il relativo disvalore soggettivo</i>	pag. 180
6.6.4. <i>La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato, salvo il limite della manifesta irragionevolezza</i>	pag. 180
6.6.5. <i>La previsione di una congiunta pena detentiva e pecuniaria</i>	pag. 181
6.6.5.1. <i>L'autonomia della pena pecuniaria</i>	pag. 181
6.6.5.2. <i>La rilevanza del complessivo trattamento sanzionatorio ai fini del giudizio sulla ragionevolezza della pena</i>	pag. 181
6.6.6. <i>Le circostanze del reato</i>	pag. 181
6.6.6.1. <i>Il regime ordinario del bilanciamento e l'ammissibilità di deroghe legislative, purché non manifestamente irragionevoli o arbitrarie (evoluzione normativa e riferimenti giurisprudenziali)</i>	pag. 181
6.6.6.2. <i>Il maggior grado di colpevolezza quale presupposto di applicabilità della recidiva</i>	pag. 182
6.6.7. <i>Le esimenti</i>	pag. 182
6.6.7.1. <i>Le cause di non punibilità quali deroghe a norme penali generali (condizioni per l'estensione)</i>	pag. 182
6.6.7.2. <i>La generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto</i> ...	pag. 182
6.6.8. <i>I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale</i>	pag. 183
6.6.8.1. <i>I limiti invalicabili della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio</i>	pag. 183
6.6.8.2. <i>La necessaria indicazione di un idoneo tertium comparationis ovvero di specifici e cogenti punti di riferimento</i>	pag. 183

6.6.8.3. L'evoluzione del sindacato sulla proporzionalità della pena: l'affrancamento dalla necessaria evocazione di un <i>tertium comparationis</i> e l'affermazione del canone di proporzionalità intrinseca, ancorato al reperimento nel sistema di precisi punti di riferimento, utili per soluzioni interinali nelle more dell'intervento legislativo.....	pag. 184
6.6.9. <i>La determinazione legale del tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive: incompatibilità costituzionale di privilegi per i soli condannati abbiienti e auspicio rivolto al legislatore</i>	pag. 184
6.6.10. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata</i>	pag. 185
6.6.11. <i>Il lavoro di pubblica utilità quale pena sostitutiva per la guida in stato di ebbrezza con funzione premiale</i>	pag. 186
6.6.12. <i>L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Segnalazione al legislatore</i>	pag. 186
6.6.13. <i>La pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato – Rinvio a nuova udienza e sollecitazione rivolta al legislatore</i>	pag. 187
6.6.14. <i>Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Auspicio rivolto al legislatore</i>	pag. 188
6.6.15. <i>L'(illegittima) esclusione dell'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato)</i>	pag. 190
6.6.16. <i>L'introduzione, con sentenza di accoglimento, del beneficio della non menzione, nei certificati del casellario chiesti dall'interessato, dei provvedimenti concernenti la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità in caso di condanna per le contravvenzioni di guida sotto l'influenza dell'alcool</i>	pag. 190
6.6.17. <i>Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito al legislatore</i>	pag. 191
6.7. La prescrizione	pag. 192
6.7.1. <i>Istituto di natura sostanziale con valenza processuale</i>	pag. 192
6.7.2. <i>La discrezionalità del legislatore nel determinare i termini di prescrizione dei reati mediante il bilanciamento tra valori di rango costituzionale (l'interesse della collettività alla repressione dei reati, la tutela delle vittime, il decorso del tempo, il diritto dell'accusato all'oblio)</i>	pag. 192
6.7.3. <i>La causa generale di sospensione nelle ipotesi legali di stasi del procedimento o del processo (compatibilità con il principio di legalità)</i>	pag. 193
6.7.4. <i>La sospensione della prescrizione dei reati nel periodo 9 marzo-11 maggio 2020 disposta nell'ambito delle misure di contrasto all'emergenza COVID-19 (correlata alla sospensione dei processi e applicabile anche a fatti pregressi)</i>	pag. 194
6.8. Le misure di sicurezza	pag. 195
6.8.1. <i>Discrezionalità dell'autorità giudiziaria e irrogazione "individualizzata"</i>	pag. 195
7. <i>I principi costituzionali in materia processuale</i>	pag. 195
7.1. Il diritto di azione e di difesa.....	pag. 195
7.1.1. <i>L'esclusione di una necessaria uniformità della garanzia e il divieto per il legislatore di prescrivere oneri e modalità lesive del diritto</i>	pag. 195
7.1.2. <i>Tipizzazioni legali ed esclusione della prova</i>	pag. 195
7.1.3. <i>L'assistenza tecnica di un difensore</i>	pag. 195
7.1.4. <i>L'esercizio del diritto di difesa attraverso la richiesta di riti alternativi</i>	pag. 196
7.1.5. <i>Fattispecie</i>	pag. 196
7.1.5.1. <i>Il diritto di difesa del destinatario della notifica in materia tributaria</i>	pag. 196
7.1.5.2. <i>Il diritto di difesa del conduttore nel procedimento per convalida di sfratto</i>	pag. 196

7.1.5.3. Il diritto del detenuto a un termine adeguato per proporre reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza in tema di permessi premio.....	pag. 196
7.1.5.4. Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto	pag. 196
7.1.5.5. La preclusione della facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, previa rimessione in termini, a fronte di una diversa qualificazione giuridica del fatto <i>ope iudicis</i> che comporti il passaggio a un'ipotesi di reato oblabile.....	pag. 196
7.1.5.6. Il diritto di difesa del socio di società di persone nelle controversie aventi ad oggetto il reddito societario	pag. 196
7.1.5.7. La garanzia del contraddittorio in sede di rivalutazione dell'originario provvedimento di concessione della detenzione domiciliare e di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19	pag. 197
7.1.5.8. Il diritto al <i>simultaneus processus</i> del convenuto che proponga in via riconvenzionale, innanzi al giudice adito con ricorso sommario di cognizione, una causa pregiudiziale soggetta a riserva di collegialità.....	pag. 197
7.1.5.9. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo.....	pag. 197
7.2. Il divieto di un secondo giudizio.....	pag. 197
7.2.1. <i>Il fondamento costituzionale implicito (il divieto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire e di reiterate iniziative penali) e l'eccezionalità delle ipotesi di doppio binario sanzionatorio, in deroga al canone generale di specialità</i>	pag. 197
7.3. La discrezionalità del legislatore nella conformazione della disciplina e degli istituti processuali	pag. 198
7.4. La miglior qualità della decisione di merito quale finalità delle disposizioni processuali.....	pag. 199
7.5. La connessione quale criterio fondamentale di ripartizione del potere giurisdizionale	pag. 199
7.6. L'assenza di una garanzia costituzionale per il <i>simultaneus processus</i> , ferma l'illegittimità di preclusioni assolute non giustificate.....	pag. 199
7.7. L'assenza di copertura costituzionale e convenzionale per il doppio grado di giurisdizione di merito	pag. 199
7.8. Il principio di pubblicità delle udienze.....	pag. 199
7.8.1. <i>Garanzia soggettiva dell'imputato e connotato identitario dello stato di diritto (la tendenziale prevalenza del controllo dell'opinione pubblica sulle esigenze di riservatezza).....</i>	pag. 199
7.9. Il principio di ragionevole durata del processo.....	pag. 200
7.9.1. <i>L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza</i>	pag. 200
7.9.2. <i>Fattispecie.....</i>	pag. 200
7.9.2.1. L'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell'istanza di chiamata del terzo in garanzia	pag. 200
7.9.2.2. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo.....	pag. 200
7.10. Il principio di parità delle parti processuali	pag. 200
7.10.1. <i>L'avvenuta codificazione di un principio già insito nel sistema costituzionale... ..</i>	pag. 200
7.10.2. <i>L'esclusione della necessaria identità dei poteri processuali dell'accusa e della difesa, in considerazione dell'asimmetria strutturale tra le parti del processo penale.....</i>	pag. 201
7.10.3. <i>La differente configurazione del potere di impugnazione delle parti del processo penale e la limitazione del potere della parte pubblica (riferimenti normativi e giurisprudenziali)</i>	pag. 201
7.10.4. <i>La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione</i>	pag. 203

7.11. Il carattere non inderogabile né assoluto del principio <i>victus victori</i>	pag. 203
7.12. Il patrocinio a spese dello Stato	pag. 203
7.12.1. <i>Il quadro costituzionale di riferimento</i>	pag. 203
7.12.2. <i>L'evoluzione normativa e il progressivo superamento del sistema di gratuito patrocinio</i>	pag. 203
7.12.3. <i>Il carattere processuale dell'istituto</i>	pag. 204
7.12.4. <i>La natura giurisdizionale dei provvedimenti del giudice in tema di patrocinio..</i>	pag. 204
7.12.5. <i>Il diverso punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e il contenimento delle spese giudiziali nel processo penale e negli altri processi</i>	pag. 204
7.12.6. <i>L'attribuzione del beneficio alla persona offesa dal reato non abbiente (le valutazioni del pubblico ministero e del giudice sulla rilevanza penale dei fatti)</i>	pag. 205
7.12.7. <i>L'impossibilità di revocare il decreto di ammissione in caso di intervenuta condanna per calunnia del beneficiario che abbia incolpato un innocente del reato per il quale ha assunto la veste di persona offesa.</i>	pag. 205
7.12.8. <i>Il regime processuale dell'ammissione e della revoca del beneficio nel processo civile.</i>	pag. 206
7.12.9. <i>L'inderogabile competenza monocratica (del capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice, anche collegiale, che ha emesso il provvedimento) per l'opposizione al decreto di revoca del beneficio – Auspicio rivolto al legislatore.</i>	pag. 207
7.13. L'equa riparazione	pag. 207
7.13.1. <i>L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa.</i>	pag. 207
7.13.2. <i>L'inammissibilità della domanda di equo indennizzo per l'eccessiva durata del processo presupposto, conseguente al mancato esperimento dei rimedi preventivi (nella specie, l'istanza di decisione a seguito di trattazione orale nel processo civile)..</i>	pag. 208

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. Famiglia e filiazione.....	pag. 209
1.1. Il matrimonio	pag. 209
1.1.1. <i>La mancata inclusione del coniuge del dante causa nel novero dei soggetti (i discendenti) esonerati dal pagamento dell'imposta in caso di trasferimento di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni</i>	pag. 209
1.2. La nozione costituzionale di famiglia (non inscindibilmente correlata alla presenza di figli).....	pag. 209
1.3. La famiglia <i>ad instar naturae</i> quale luogo più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato.....	pag. 209
1.4. L'evoluzione dei precetti a tutela della maternità e dell'infanzia alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto europeo	pag. 209
1.5. La procreazione medicalmente assistita.....	pag. 209
1.5.1. <i>La genitorialità del nato fondata sul consenso e sulla responsabilità delle (sole) coppie eterosessuali</i>	pag. 209
1.5.2. <i>I limiti alla libertà di diventare genitori nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti</i>	pag. 210
1.5.3. <i>La preclusione alle coppie omosessuali dell'accesso alle tecniche procreative ...</i>	pag. 210
1.6. La responsabilità genitoriale come situazione giuridica complessa espressiva dell'essenza dell'impegno genitoriale dal punto di vista dell'interesse dei minori	pag. 210
1.7. Genitorialità biologica e legale: la necessaria comparazione tra valori costituzionali (evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di impugnazione del riconoscimento del figlio)	pag. 211

1.8. L'impugnazione del riconoscimento del figlio: la legittimazione del soggetto che abbia effettuato il riconoscimento nella consapevolezza della sua non veridicità	pag. 212
1.9. L'effettività della tutela dei diritti della prole di una coppia genitoriale disaggregata, correlati a obblighi di natura infungibile consacrati in provvedimenti giudiziari (la disciplina processuale della separazione coniugale)	pag. 213
1.10. La sanzione amministrativa pecuniaria, in favore della Cassa delle ammende, a carico del genitore responsabile di atti pregiudizievoli per il minore	pag. 214
1.11. La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore)	pag. 215
1.12. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità	pag. 216
1.13. L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria)	pag. 216
2. Il minore	pag. 217
2.1. Il diritto a vivere una relazione diretta e personale con i genitori	pag. 217
2.2. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni delle pubbliche autorità (riferimenti giurisprudenziali)	pag. 217
2.3. La fondamentale corrispondenza tra la preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile e la particolare composizione mista del giudice specializzato	pag. 217
2.4. La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)	pag. 218
2.5. L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore	pag. 218
2.6. Il divieto di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari	pag. 218
2.7. La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore)	pag. 218
2.8. L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria)	pag. 218
3. Il diritto alla salute	pag. 218
3.1. Qualificazione come diritto sociale di primaria importanza configurato nel suo contenuto attraverso la determinazione dei livelli essenziali di assistenza	pag. 218
3.2. L'effettività della garanzia costituzionale e la doverosa erogazione delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, come tali non comprimibili per esigenze finanziarie; la sinergica coerenza dei comportamenti dei soggetti coinvolti	pag. 218
3.3. I livelli essenziali di assistenza quali standard statali minimi e uniformi, derogabili solo <i>in melius</i> dalle Regioni	pag. 219
3.4. L'uguale doverosità, in ambito medico, delle azioni obbligatorie e delle azioni raccomandate in vista della tutela della salute (con riferimento alle vaccinazioni)	pag. 219

3.5. L'estensione dell'indennizzo <i>ex lege</i> n. 210 del 1992 a chi abbia riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa del vaccino antiepatite A, raccomandato ma non obbligatorio	pag. 220
3.6. La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19	pag. 221
4. <i>La disabilità</i>	pag. 222
4.1. La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)	pag. 222

Sezione III

I rapporti economici

1. <i>Il lavoro</i>	pag. 223
1.1. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio	pag. 223
1.2. La decorrenza del trattamento straordinario di integrazione salariale (conseguente al contratto di solidarietà difensiva) dal trentesimo giorno successivo alla presentazione tardiva della domanda da parte dell'impresa.....	pag. 223
1.3. La (illegittima) commisurazione alla sola anzianità di servizio dell'indennità spettante al lavoratore (assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015) in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Richiamo al legislatore.....	pag. 224
1.4. La tutela esclusivamente indennitaria in caso di licenziamenti collettivi intimati in violazione dei criteri di scelta (applicabile ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015)	pag. 225
1.5. Il rapporto di lavoro degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione (autoferrotranvieri)	pag. 225
1.5.1. <i>La perdurante vigenza del r.d. n. 148 del 1931 e della relativa speciale disciplina, anche sanzionatoria</i>	pag. 225
1.5.2. <i>La sanzione disciplinare della retrocessione in sostituzione della destituzione</i>	pag. 226
2. <i>La previdenza</i>	pag. 227
2.1. La connotazione solidaristica del sistema della previdenza obbligatoria	pag. 227
2.2. Il principio di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza (discrezionalità del legislatore e assenza di un'automatica e integrale coincidenza con l'ultima retribuzione ovvero di una stretta proporzionalità al lavoro prestato).....	pag. 227
2.3. Le esigenze finanziarie e gli inderogabili doveri di solidarietà sociale quali limiti alle scelte discrezionali del legislatore in materia previdenziale	pag. 227
2.4. La perequazione automatica quale strumento tecnico volto a preservare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e rimesso, nella sua concreta operatività, al discrezionale bilanciamento legislativo tra valori costituzionali	pag. 228
2.5. I criteri giurisprudenziali di giudizio relativi alle misure incidenti sulle pensioni	pag. 228
2.6. Il sindacato di ragionevolezza sulle scelte del legislatore in materia di perequazione automatica delle pensioni (la considerazione degli importi dei trattamenti, delle esigenze finanziarie e dell'orizzonte temporale).....	pag. 228
2.7. Il contenuto raffreddamento della dinamica perequativa delle pensioni di importo superiore	pag. 229
2.8. Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato.....	pag. 230

2.8.1. Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici.....	pag. 230
2.8.2. La (illegittima) durata quinquennale (anziché triennale).....	pag. 231
2.9. La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015).....	pag. 232
2.10. La sospensione temporanea dell'accesso al pensionamento anticipato <i>ex lege</i> n. 449 del 1997	pag. 232
2.11. La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana)	pag. 233
2.12. Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 (norme della Regione siciliana)	pag. 233
3. <i>L'assistenza</i>	pag. 233
3.1. La necessità di selezionare ragionevolmente i beneficiari dei servizi sociali tenendo conto della funzione dello specifico servizio	pag. 233
3.2. Il requisito della residenza per l'accesso a servizi e prestazioni sociali (riferimenti giurisprudenziali)	pag. 233
3.3. La diversità funzionale della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento (diretta ad assicurare ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana)	pag. 234
3.4. La (illegittima) previsione della residenza o dell'occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Lombardia).....	pag. 234
3.5. La manifesta insufficienza della pensione di inabilità ad assicurare agli invalidi civili totali il minimo vitale e l'impossibilità per la Corte di rideterminarne autonomamente l'importo, attesa la discrezionalità legislativa in materia	pag. 234
3.6. La (illegittima) previsione dell'attribuzione del beneficio del cosiddetto "incremento al milione di lire" (euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, di età pari o superiore a 60 anni, anziché di età superiore a 18 anni (sentenza di accoglimento con efficacia <i>ex nunc</i>) – Richiamo al legislatore	pag. 235
3.7. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità.....	pag. 236
3.8. Il reddito di cittadinanza	pag. 237
3.8.1. Il provvedimento di sospensione dell'erogazione in caso di sopravvenuta misura cautelare personale a carico del richiedente o del beneficiario (anche per reati diversi da quelli concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche e da quelli connotati da particolare allarme sociale).....	pag. 237
4. <i>L'iniziativa economica</i>	pag. 238
4.1. L'apposizione di limiti di ordine generale corrispondenti all'utilità sociale	pag. 238
4.2. L'inerenza all'art. 41 Cost. della disciplina dello Sportello unico delle attività produttive (finalizzata a consentire l'intrapresa dell'attività economica)	pag. 238
4.3. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio	pag. 238

4.4. L'estensione degli effetti dell'informazione prefettizia antimafia interdittiva agli atti funzionali all'esercizio di un'attività imprenditoriale puramente privatistica (legittimo strumento amministrativo di natura cautelare e preventiva).....	pag. 239
4.5. L'esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici dell'impresa in concordato preventivo con continuità aziendale mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese	pag. 240
4.6. L'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo delle potenze installabili (norme della Regione Basilicata).....	pag. 241
4.7. Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto.....	pag. 241
4.8. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio).....	pag. 241
5. La proprietà.....	pag. 241
5.1. L'espropriazione quale funzione trasversale riguardante anche materie di competenza concorrente	pag. 241
5.2. Le fasi del procedimento di espropriazione per motivi d'interesse generale (riferimenti giurisprudenziali).....	pag. 241
5.3. La natura non espropriativa dei vincoli di tipo ambientale (espressivi di caratteristiche intrinseche del bene)	pag. 242
5.4. La (illegittima) decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione in caso di mancato inserimento, nei cinque anni dall'entrata in vigore del piano dei servizi, dell'intervento nel programma triennale delle opere pubbliche e nel relativo aggiornamento (norme della Regione Lombardia)	pag. 243
5.5. L'incidenza non sproporzionata sui crediti pensionistici del contributo di solidarietà sui trattamenti di importo elevato.....	pag. 243
5.6. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio).....	pag. 243
6. La tutela del risparmio.....	pag. 244
6.1. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio.....	pag. 244
6.2. L'estensione (con effetto solo <i>pro futuro</i>) delle modifiche peggiorative dei tassi di interesse ai buoni postali fruttiferi emessi in precedenza	pag. 244

Sezione IV

I rapporti politici

1. I partiti politici quali organizzazioni della società civile (come tali non costituenti poteri dello Stato legittimati al ricorso interorganico).....	pag. 246
2. La legge elettorale per il Parlamento	pag. 246
2.1. Il vigente sistema misto a prevalenza proporzionale, in attesa del <i>referendum</i> confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari	pag.246
2.2. L'abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali (inammissibilità della richiesta referendaria promossa da otto Consigli regionali: quesito univoco e dotato di matrice razionalmente unitaria ma	

eccessivamente manipolativo nella parte concernente la delega per la revisione dei collegi).....	pag. 247
2.3. La necessaria rideterminazione dei collegi elettorali a seguito di abrogazione referendaria o dichiarazione di illegittimità costituzionale di parte della normativa elettorale (giurisprudenza costituzionale)	pag. 247
<i>3. Il principio di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive</i>	pag. 248
3.1. L'(illegittimo) inquadramento automatico nei ruoli regionali di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato (norme della Regione Basilicata)	pag. 248
3.2. La sospensione per diciotto mesi dalle cariche elettive negli enti locali di coloro che, già assolti in primo grado, siano stati condannati in secondo grado in via non definitiva per taluni delitti	pag. 248

Sezione V

I tributi

<i>1. L'inscindibile correlazione tra l'inderogabilità del dovere tributario e il rispetto del principio di capacità contributiva</i>	pag. 250
<i>2. I requisiti indefettibili della prestazione tributaria</i>	pag. 250
<i>3. La discrezionalità del legislatore nel determinare, nei limiti della non arbitrarietà, i singoli fatti espressivi della capacità contributiva</i>	pag. 250
<i>4. La diversa ampiezza della discrezionalità legislativa nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva e nell'individuazione degli elementi costitutivi della base imponibile; il sindacato della Corte sulla coerenza interna dell'imposta</i>	pag. 250
<i>5. La discrezionalità del legislatore in materia di agevolazioni fiscali e la possibilità di interventi additivi della Corte in casi di palese arbitrarietà o irrazionalità</i>	pag. 251
<i>6. La distinzione tra agevolazioni previste per finalità intrinseche al prelievo e altre ispirate a motivi extrafiscali (la composizione di interessi e valori rilevanti in materia di imposizione)</i>	pag. 251
<i>7. La peculiarità delle obbligazioni tributarie e la non assimilabilità alle obbligazioni pecuniarie di diritto comune</i>	pag. 252
<i>8. L'IRPEF</i>	pag. 252
8.1. Il reddito nella legislazione tributaria (l'assenza di una nozione generale e unitaria e l'impiego di concetti non coincidenti con quelli civilistici)	pag. 252
8.2. L'imputazione ai soci delle società di persone del reddito societario indipendentemente dalla sua effettiva percezione (attribuzione "per trasparenza").....	pag. 252
<i>9. L'(illegittima) indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dall'imponibile delle imposte sui redditi d'impresa</i>	pag. 253
<i>10. L'imposta di registro</i>	pag. 254
10.1. La preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati in sede di applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (la riaffermazione della natura di "imposta d'atto") – Invito al legislatore.....	pag. 254

<i>11. L'imposta sulle successioni e sulle donazioni</i>	pag. 255
11.1. L'esclusione degli affini dal novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta prevista per i trasferimenti per donazione o altra liberalità tra vivi	pag. 255
11.2. La mancata inclusione del coniuge del dante causa nel novero dei soggetti (i discendenti) esonerati dal pagamento dell'imposta in caso di trasferimento di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni	pag. 256
<i>12. L'esclusione della valenza tributaria del blocco stipendiale disposto per i lavoratori pubblici nel periodo 2011-2015</i>	pag. 257
<i>13. La natura endoprevidenziale e non tributaria del contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato</i>	pag. 257
<i>14. L'esclusione della natura tributaria del tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 258
<i>15. La tassa automobilistica regionale</i>	pag. 258
15.1. L'individuazione dell'utilizzatore quale unico soggetto passivo in caso di locazione finanziaria del veicolo (anche nel periodo compreso tra il 15 agosto e il 31 dicembre 2015)	pag. 258
15.2. L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)	pag. 259
<i>16. La decadenza degli effetti della procedura di collaborazione volontaria in caso di mancato tempestivo versamento delle somme dovute dal contribuente</i>	pag. 259
<i>17. La riscossione</i>	pag. 260
17.1. L'esclusione della fase della riscossione dall'ambito dell'art. 53 Cost.	pag. 260
17.2. Le finalità della riscossione coattiva delle imposte	pag. 260
17.3. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno	pag. 260
17.4. Il differimento quinquennale dell'efficacia dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese in relazione ai rapporti con l'amministrazione finanziaria	pag. 261

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

<i>1. Il procedimento civile</i>	pag. 262
1.1. La tutela cautelare	pag. 262
1.1.1. <i>I postulati della necessità, dell'effettività e dell'autonomia</i>	pag. 262
1.1.2. <i>La cruciale importanza della tutela d'urgenza nelle controversie di lavoro</i>	pag. 262
1.1.3. <i>La (illegittima) sanzione della perdita di efficacia dell'impugnazione stragiudiziale di atti negoziali e datoriali di gestione del rapporto di lavoro (nella specie, il trasferimento) in caso di tempestivo deposito del ricorso cautelare ante causam</i>	pag. 263
1.2. Il procedimento sommario di cognizione (finalità e caratteri)	pag. 264
1.3. La possibilità (introdotta con sentenza di accoglimento), per il giudice adito con ricorso sommario di cognizione, di disporre il mutamento del rito qualora sia proposta in via riconvenzionale una causa pregiudiziale soggetta a riserva di collegialità	pag. 264

1.4. L'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell'istanza di chiamata del terzo in garanzia.....	pag. 265
1.5. La tutela del locatore nei confronti del conduttore moroso.....	pag. 266
1.5.1. <i>Lo speciale procedimento di intimazione di sfratto e il termine di grazia per la sanatoria in sede giudiziale (in relazione alle locazioni abitative)</i>	pag. 266
1.5.2. <i>La mancata previsione, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, di ipotesi di omesso pagamento integrale dell'importo determinato dal giudice nel concedere il termine di grazia</i>	pag. 267
1.6. Le spese processuali.....	pag. 268
1.6.1. <i>La condanna al pagamento delle spese, maturate dopo la formulazione di congrua proposta conciliativa della controparte, a carico della parte vittoriosa che l'abbia rifiutata senza giustificato motivo (deroga al principio della soccombenza)</i>	pag. 268
1.6.2. <i>La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione</i>	pag. 269
1.7. L'impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti di retribuzioni e contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili (opponibilità ai creditori "qualificati")	pag. 270
1.8. Le cause legittime di prelazione	pag. 271
1.8.1. <i>L'immediata applicabilità del privilegio introdotto ex novo anche a crediti sorti anteriormente</i>	pag. 271
1.8.2. <i>L'estensione al credito per rivalsa IVA del privilegio mobiliare generale attribuito al credito per le retribuzioni dei professionisti e dei prestatori d'opera</i>	pag. 271
1.9. Le procedure concorsuali.....	pag. 272
1.9.1. <i>I caratteri distintivi della liquidazione coatta amministrativa rispetto al fallimento</i>	pag. 272
2. Il procedimento penale.....	pag. 272
2.1. La persona offesa dal reato	pag. 272
2.1.1. <i>Soggetto eventuale del procedimento con un ruolo di supporto e controllo dell'operato del pubblico ministero e con poteri circoscritti rispetto alle parti necessarie</i>	pag. 272
2.1.2. <i>L'acquisizione della qualità e l'effettività del diritto di difesa</i>	pag. 272
2.1.3. <i>Il duplice interesse al risarcimento del danno e all'affermazione della responsabilità penale</i>	pag. 272
2.2. Il principio di separazione dei giudizi civile e penale	pag. 273
2.3. La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative	pag. 273
2.4. Le misure cautelari.....	pag. 274
2.4.1. <i>Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari</i>	pag. 274
2.4.2. <i>Gli interventi della Corte costituzionale sulle presunzioni introdotte dal legislatore nella disciplina dei criteri applicativi e il successivo adeguamento normativo alle indicazioni giurisprudenziali</i>	pag. 274
2.4.3. <i>La presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per le persone indiziate di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico</i>	pag. 275
2.4.4. <i>La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore</i>	pag. 276

2.5. L'inapplicabilità della sanzione di inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge agli esiti probatori degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativi di legge o non convalidati dal pubblico ministero.....	pag. 277
2.6. L'illegittima preclusione della lettura in dibattimento delle dichiarazioni, divenute irripetibili, rese al GIP in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato, citato come "testimone assistito"	pag. 278
2.7. Il limitato potere del pubblico ministero di appellare le sentenze di condanna (nei casi di modifica del titolo di reato, esclusione di un'aggravante ad effetto speciale e irrogazione di una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato).....	pag. 279
2.8. I procedimenti speciali alternativi al giudizio	pag. 280
2.8.1. <i>I mutamenti di ordine fattuale del tema di accusa e il recupero della facoltà dell'imputato di accesso ai riti alternativi a carattere premiale ove il relativo termine risulti spirato (orientamenti giurisprudenziali)</i>	pag. 280
2.8.2. <i>Il giudizio abbreviato</i>	pag. 281
2.8.2.1. Le vicende normative e giurisprudenziali relative all'applicabilità del rito ai delitti puniti con l'ergastolo.....	pag. 281
2.8.2.2. La preclusione per i delitti puniti con l'ergastolo.....	pag. 282
2.8.2.3. La disciplina transitoria della preclusione del rito per i delitti puniti con l'ergastolo (applicabilità ai fatti commessi posteriormente alla novella, con riguardo al momento della condotta quale <i>tempus commissi delicti</i>)	pag. 283
2.8.3. <i>Il patteggiamento</i>	pag. 284
2.8.3.1. Il contenuto dell'accordo (non comprende le misure penitenziarie)	pag. 284
2.8.3.2. L'inoperatività nel processo penale minorile	pag. 284
2.8.4. <i>Il procedimento per decreto penale</i>	pag. 284
2.8.4.1. L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguglio e la condizione economica dell'imputato).....	pag. 284
2.8.5. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	pag. 285
2.8.5.1. La natura dell'istituto e la considerazione della responsabilità dell'imputato in via incidentale e allo stato degli atti.....	pag. 285
2.8.5.2. La dimensione processuale e l'efficacia sostanziale dell'istituto	pag. 285
2.8.5.3. La connotazione sanzionatoria dell'istituto previsto per gli imputati adulti	pag. 285
2.8.5.4. L'articolazione del procedimento.....	pag. 285
2.8.5.5. L'avviso, nel decreto di giudizio immediato, della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione	pag. 286
2.8.5.6. La facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione in seguito alla modifica dell'originaria imputazione	pag. 286
2.8.6. <i>La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni</i>	pag. 287
2.8.6.1. La profonda differenza funzionale rispetto all'omologo istituto previsto per gli adulti	pag. 287
2.8.6.2. Il divieto di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari	pag. 287
2.8.7. <i>L'oblazione</i>	pag. 288
2.8.7.1. La <i>ratio</i> dell'istituto.....	pag. 288
2.8.7.2. La preclusione della facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, previa rimessione in termini, a fronte di una diversa qualificazione giuridica del fatto <i>ope iudicis</i> che comporti il passaggio a un'ipotesi di reato oblabile.....	pag. 288
2.9. L'esecuzione penale.....	pag. 289
2.9.1. <i>La sospensione dell'ordine di esecuzione</i>	pag. 289
2.9.1.1. La natura servente dell'istituto rispetto alle misure alternative alla detenzione e le ipotesi di divieto correlate a una presunzione di pericolosità fondata sul titolo di reato	pag. 289
2.9.1.2. L'(illegittima) applicazione retroattiva delle modifiche sfavorevoli in tema di divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nonché di accesso alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale, in conseguenza	

dell'inclusione dei reati contro la pubblica amministrazione nel novero dei delitti "ostativi"	pag. 290
2.9.1.3. Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Reiterata segnalazione al legislatore.....	pag. 292
2.9.1.4. La ritenuta inapplicabilità retroattiva del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione ai fatti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina commessi prima dell'inserimento del delitto nel novero dei reati "ostativi" (l'attrazione nell'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena in caso di modifiche incidenti sulla libertà del condannato)	pag. 292
2.9.2. <i>La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19</i>	pag. 293
2.9.3. <i>L'impossibilità di operare una graduatoria tra le misure penitenziarie in termini di severità e la comune finalità del contenimento del rischio di recidiva attraverso la risocializzazione del condannato</i>	pag. 294
2.9.4. <i>I permessi premio</i>	pag. 295
2.9.4.1. L'essenziale funzione pedagogico-propulsiva	pag. 295
2.9.4.2. L'(illegittima) esclusione dal beneficio dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione che abbiano in concreto raggiunto un adeguato grado di rieducazione prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019	pag. 295
2.9.4.3. La (illegittima) previsione di un termine per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza pari a 24 ore, anziché a 15 giorni (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore	pag. 295
2.9.5. <i>Il regime carcerario speciale (art. 41-bis ord. pen.)</i>	pag. 296
2.9.5.1. Finalità	pag. 296
2.9.5.2. La salvaguardia dei piccoli gesti di normalità quotidiana (salve eventuali limitazioni giustificate da precise esigenze)	pag. 296
2.9.5.3. Limiti applicativi	pag. 297
2.9.5.4. Le modifiche apportate dalla legge n. 94 del 2009 (la definizione legale del contenuto tipico e necessario del regime)	pag. 297
2.9.5.5. La riconosciuta facoltà dei detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità di scambiare oggetti (sentenza di accoglimento che limita il divieto assoluto ai detenuti appartenenti a gruppi diversi).....	pag. 297
2.9.6. <i>Le misure alternative alla detenzione</i>	pag. 298
2.9.6.1. La natura di pene alternative alla detenzione	pag. 298
2.9.6.2. Diversità di contenuti e presupposti soggettivi – L'auspicio per un diverso assetto della materia	pag. 299
2.9.6.3. L'inclusione del sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato dalla lieve entità del fatto nel novero dei reati "ostativi"	pag. 299
2.9.6.4. L'affidamento in prova al servizio sociale	pag. 300
i) <i>La minore afflittività rispetto al carcere</i>	pag. 300
2.9.6.5. La detenzione domiciliare	pag. 300
i) <i>Qualificazione come pena alternativa alla detenzione</i>	pag. 300
ii) <i>Presupposti differenziati e identica finalità della detenzione domiciliare ordinaria e speciale (la cura dei figli quali soggetti deboli)</i>	pag. 300
iii) <i>La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)</i>	pag. 301
iv) <i>L'inapplicabilità della misura per l'espiazione di pena, anche residua, non superiore a due anni in caso di condanna per reati ostativi, ove non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale</i>	pag. 302
2.9.6.6. La semilibertà.....	pag. 303

i) <i>Pluralità di fattispecie e relativo ambito di applicazione</i>	pag. 303
ii) <i>L'illegittima preclusione al magistrato di sorveglianza dell'applicazione della misura in via provvisoria anche quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi (fermo il limite massimo di quattro anni)</i>	pag. 303
2.9.7. <i>L'esecuzione delle pene pecuniarie</i>	pag. 304
2.9.7.1. <i>La competenza del magistrato di sorveglianza in tema di conversione, per insolvenza del condannato, delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace</i>	pag. 304
3. <i>La giurisdizione contabile</i>	pag. 305
3.1. <i>Il divieto di compensazione delle spese processuali nel caso di proscioglimento del convenuto nel merito, pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni</i>	pag. 305
3.2. <i>Il danno all'immagine della pubblica amministrazione (in generale nonché quello causato da indebite assenze dal servizio)</i>	pag. 306
3.3. <i>La (illegittima) previsione di un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine (in particolare, le modalità di stima e quantificazione del danno conseguente a indebite assenze dal servizio)</i>	pag. 308
3.4. <i>La limitazione della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici a fatti e omissioni commessi con dolo o colpa grave</i>	pag. 308
3.5. <i>Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)</i>	pag. 308

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	pag. 309
1.1. <i>Il principio di speditezza del processo costituzionale e la perentorietà del termine assegnato per gli incumbenti istruttori (la parità delle parti nel giudizio in via di azione)</i>	pag. 309
1.2. <i>La necessità di rinvenire, ai fini dell'adozione di una pronuncia manipolativa, un preciso punto di riferimento nel sistema legislativo idoneo a eliminare il <i>vulnus</i> riscontrato, pur non costituendo l'unica soluzione costituzionalmente obbligata</i>	pag. 309
1.3. <i>L'obbligo per la Corte di rimediare a un <i>vulnus</i> attinente a diritti fondamentali e di evitare zone franche dell'ordinamento, purché siano in esso presenti soluzioni costituzionalmente adeguate, benché non obbligate, e ferma la facoltà del legislatore di assumere scelte diverse</i>	pag. 309
1.4. <i>La modulazione temporale dell'efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale</i>	pag. 310
1.4.1. <i>La peculiarità del diritto contabile e la naturale graduazione degli effetti della sentenza di illegittimità sulla gestione del bilancio comunale</i>	pag. 310
1.4.2. <i>L'efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento quale tecnica decisoria dettata dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti, coerente con la logica del giudizio incidentale</i>	pag. 311
1.5. <i>La tecnica decisoria del rinvio a nuova udienza, ispirata alla leale collaborazione istituzionale e motivata dalla limitatezza dei rimedi disponibili, quale strumento per preservare la discrezionalità delle scelte legislative e prevenire ulteriori applicazioni <i>medio tempore</i> delle norme indubiate</i>	pag. 312
1.6. <i>L'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata</i>	pag. 312

1.7. La soggezione alla regola dell'interpretazione conforme a Costituzione delle norme finanziario-contabili afferenti agli enti territoriali	pag. 312
1.8. La preclusione dell'adozione di una pronuncia interpretativa di rigetto a fronte di un diritto vivente contrario a Costituzione	pag. 313
1.9. Il mutamento dei parametri costituzionali sulla competenza e il principio di continuità (esclusione di illegittimità automatiche).....	pag. 313
1.10. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami.....	pag. 313
1.10.1. <i>Il monito al legislatore sull'attuazione dell'art. 119 Cost. per il trasferimento, alle comunità con minore capacità fiscale, delle risorse volte a consentire l'effettiva erogazione dei servizi e delle prestazioni costituzionalmente necessarie</i>	pag. 313
1.10.2. <i>L'auspicio rivolto al legislatore per una disciplina della pena pecuniaria tale da garantire una commisurazione adeguata e un'effettiva riscossione (segnalazione reiterata)</i>	pag. 313
1.10.3. <i>L'invito al legislatore calabrese a prevedere, entro un termine breve e certo, procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle professionalità richieste per la funzione di divulgazione agricola</i>	pag. 313
1.10.4. <i>La reiterata segnalazione al legislatore del difetto di coordinamento tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti di accesso alle misure alternative alla detenzione</i>	pag. 314
1.10.5. <i>Il biasimo per i reiterati interventi legislativi regionali in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici, che determinano un defatigante contenzioso</i>	pag. 314
1.10.6. <i>L'auspicio per un diverso assetto della disciplina delle misure alternative alla detenzione</i>	pag. 314
1.10.7. <i>L'invito al legislatore regionale, anche speciale, a gestire oculatamente le graduatorie concorsuali secondo i criteri di trasparenza e di efficienza enucleati dalla legge statale</i>	pag. 314
1.10.8. <i>L'auspicabile riordino del sistema normativo in tema di spese di giustizia (la competenza per l'opposizione al decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato)</i>	pag. 314
1.10.9. <i>La segnalazione al legislatore relativa all'individuazione del giudice più idoneo a valutare l'applicazione di una pena accessoria coinvolgente il minore</i>	pag. 314
1.10.10. <i>Il richiamo al legislatore della Regione Basilicata ad adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali</i>	pag. 314
1.10.11. <i>L'invito al legislatore a individuare il termine più congruo per il reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza in tema di permessi premio</i> ...	pag. 315
1.10.12. <i>L'ammonimento a evitare soluzioni normative che trasformino il rientro degli enti locali dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio</i>	pag. 315
1.10.13. <i>L'invito a stanziare nel bilancio della Regione siciliana risorse complessivamente pari alla corretta quantificazione dei livelli essenziali di assistenza</i> pag.	315
1.10.14. <i>La necessaria e urgente rimediazione del bilanciamento, divenuto inadeguato alla luce della giurisprudenza europea e dell'evoluzione tecnologica, tra la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della reputazione individuale, come cristallizzato dalle norme che sanzionano con la reclusione la diffamazione commessa a mezzo della stampa</i>	pag. 315
1.10.15. <i>L'obbligo del legislatore siciliano di risolvere il problema delle IPAB in dissesto</i>	pag. 315
1.10.16. <i>L'auspicio per un intervento legislativo volto a correggere lo squilibrio riscontrato nel minimo edittale della multa prevista, rispettivamente, per il furto monoaggravato e pluriaggravato</i>	pag. 315

1.10.17. <i>L'auspicio per un intervento legislativo volto a recuperare l'originario coordinamento tra i presupposti di adozione delle misure precautelari e di quelle cautelari</i>	pag. 316
1.10.18. <i>Il biasimo per un esercizio della funzione legislativa (regionale) alluvionale e contraddittorio (in tema di DURC)</i>	pag. 316
1.10.19. <i>La necessità di ricomporre secondo linee coerenti la normativa sul licenziamento</i>	pag. 316
1.10.20. <i>Il dovere del legislatore di coprire tempestivamente gli oneri derivanti dall'estensione agli invalidi civili totali del beneficio dell'incremento della pensione di inabilità e l'invito a rimodulare e coordinare in un quadro di sistema le vigenti misure assistenziali, nel rispetto del principio di proporzionalità e dell'effettività dei diritti</i>	pag. 316
1.10.21. <i>L'eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro</i>	pag. 316
1.10.22. <i>L'invito a considerare attentamente l'attuale ed estremamente rilevante pressione punitiva esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio</i>	pag. 316
1.10.23. <i>L'invito a ponderare la reiterazione di interventi di sospensione o paralisi del meccanismo perequativo delle pensioni (forieri di eventuali tensioni con i principi di ragionevolezza e proporzionalità) e di contributi di solidarietà (in considerazione della loro inidoneità a governare una più ampia debolezza sistemica)</i>	pag. 317
1.10.24. <i>L'invito a una complessiva rimediazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di lesioni stradali gravi e gravissime</i>	pag. 317
1.10.25. <i>La facoltà del legislatore di disciplinare diversamente, a seguito della sentenza di accoglimento, le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti</i>	pag. 317
1.11. <i>La nozione di potere dello Stato ai fini della legittimazione al ricorso interorganico (non comprende le autonomie territoriali)</i>	pag. 317
1.12. <i>L'estraneità all'ordinamento di un'azione suppletiva nell'interesse dello Stato (l'inammissibilità di un ricorso per conflitto intersoggettivo proposto dal CODACONS a fini meramente consultivi)</i>	pag. 318
2. Il Parlamento	pag. 318
2.1. <i>Le Commissioni parlamentari</i>	pag. 318
2.1.1. <i>La rilevanza interpretativa del parere espresso nel procedimento di formazione del decreto legislativo</i>	pag. 318
2.2. <i>I gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico titolari di prerogative non necessariamente coincidenti con quelle del singolo parlamentare</i>	pag. 318
2.3. <i>Le attribuzioni individuali del parlamentare</i>	pag. 319
2.3.1. <i>La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali</i>	pag. 319
2.3.1.1. <i>L'inammissibilità dei conflitti promossi avverso la legge di bilancio e il relativo iter di approvazione</i>	pag. 319
2.3.1.2. <i>L'inammissibilità del conflitto promosso per la verifica della legittimità del procedimento di assegnazione di un seggio rimasto vacante</i>	pag. 320
2.3.1.3. <i>L'inammissibilità del conflitto promosso in relazione alla sottoposizione, in via indiretta, a intercettazione di conversazione e, conseguentemente, ad azione disciplinare</i>	pag. 320
2.3.1.4. <i>L'inammissibilità del conflitto promosso in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte delle Camere, della proposta di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari</i>	pag. 321
2.3.1.5. <i>L'inammissibilità del conflitto promosso avverso l'approvazione, con voto di fiducia, della legge di conversione, con modifiche, di un decreto recante previsioni in materia costituzionale ed elettorale</i>	pag. 321
2.4. <i>Le prerogative riferibili alla Camera di appartenenza del parlamentare</i>	pag. 322

2.4.1. <i>La riservatezza delle comunicazioni del parlamentare quale garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere</i>	pag. 322
3. <i>La funzione normativa</i>	pag. 322
3.1. <i>Il procedimento legislativo</i>	pag. 322
3.1.1. <i>Il bilanciamento tra le ragioni del contraddittorio e l'efficienza e la tempestività delle decisioni parlamentari (in materia economica e di bilancio)</i>	pag. 322
3.1.2. <i>L'incidenza dei vizi del procedimento amministrativo sull'atto avente forza di legge (rilevanza limitata ai casi in cui il procedimento preliminare è imposto dalla Costituzione)</i>	pag. 323
3.2. <i>La legge retroattiva</i>	pag. 323
3.2.1. <i>Ammissibilità e limiti</i>	pag. 323
3.2.2. <i>L'applicabilità del divieto generale di retroattività anche alle leggi regionali</i>	pag. 323
3.2.3. <i>Le modificazioni peggiorative dei rapporti di durata ("retroattività impropria"): il limite della ragionevolezza e il rispetto del legittimo affidamento dei cittadini</i>	pag. 323
3.3. <i>La legge di interpretazione autentica</i>	pag. 324
3.3.1. <i>Nozione: l'unitarietà del precetto risultante dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata</i>	pag. 324
3.3.2. <i>La finalità di chiarire il significato di norme preesistenti ovvero di escludere o enucleare uno dei sensi ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata</i>	pag. 324
3.3.3. <i>La generale esclusione del carattere retroattivo dell'abrogazione di una norma interpretativa</i>	pag. 324
3.3.4. <i>La (illegittima) stabilizzazione, senza concorso pubblico, dei rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicitari che collaboravano, con contratti individuali per chiamata diretta, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale (norma della Regione Calabria autoqualificata come interpretativa)</i>	pag. 325
3.4. <i>Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica</i>	pag. 325
3.4.1. <i>La (palese) erroneità dell'autoqualificazione di una norma come interpretativa quale indice non dirimente della sua irragionevolezza</i>	pag. 325
3.5. <i>La legge-provvedimento</i>	pag. 325
3.5.1. <i>Nozione</i>	pag. 325
3.5.2. <i>Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza)</i>	pag. 325
3.5.3. <i>Lo scrutinio stretto di costituzionalità e la non coincidenza con il sindacato giurisdizionale sull'esercizio della discrezionalità amministrativa: la valutazione della motivazione eventualmente adottata dal legislatore e la necessità di identificare la causa ultima della norma e gli interessi in grado di giustificarla</i>	pag. 326
3.5.4. <i>L'(illegittima) approvazione, con decreto-legge, del programma operativo straordinario (POS) 2015-2018 per la Regione Molise</i>	pag. 326
3.5.5. <i>Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto</i>	pag. 327
3.6. <i>Le leggi di sanatoria a copertura di precedenti atti amministrativi (ammissibilità e scrutinio rigoroso)</i>	pag. 328
3.7. <i>Il referendum abrogativo</i>	pag. 329
3.7.1. <i>I limiti espliciti e impliciti a tutela del libero esercizio della sovranità popolare</i>	pag. 329
3.7.2. <i>Il divieto di referendum surrettiziamente propositivi (i limiti all'impiego della tecnica del ritaglio)</i>	pag. 329
3.7.3. <i>I rigorosi limiti all'ammissibilità di referendum relativi a leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale (l'immediata applicabilità della normativa di risulta e il principio di costante operatività degli organi)</i>	pag. 329

3.7.4. <i>L'abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (inammissibilità della richiesta referendaria promossa da otto Consigli regionali: quesito univoco e dotato di matrice razionalmente unitaria ma eccessivamente manipolativo nella parte concernente la delega per la revisione dei collegi)</i>	pag. 330
3.8. <i>La delegazione legislativa</i>	pag. 332
3.8.1. <i>Il procedimento di formazione del decreto legislativo</i>	pag. 332
3.8.1.1. <i>La rilevanza interpretativa del parere delle Commissioni parlamentari</i>	pag. 332
3.8.2. <i>I criteri di esercizio della delega</i>	pag. 332
3.8.2.1. <i>La discrezionalità del legislatore delegato e la necessaria considerazione del quadro normativo di riferimento</i>	pag. 332
3.8.2.2. <i>La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega</i>	pag. 332
3.8.2.3. <i>La legittima adozione di norme che rappresentino il coerente sviluppo e il completamento delle scelte del legislatore delegante</i>	pag. 332
3.8.2.4. <i>Il limitato margine di discrezionalità nell'esercizio di una delega per il riordino</i> ..	pag. 333
3.8.2.5. <i>Il divieto per il legislatore delegato di dilatare l'oggetto indicato dalla legge delega</i>	pag. 333
3.8.3. <i>Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale</i>	pag. 333
3.8.3.1. <i>Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli</i>	pag. 333
3.8.3.2. <i>L'irrilevanza del silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema e l'ineludibile verifica di coerenza della normativa delegata</i>	pag. 333
3.8.3.3. <i>La necessità di valutare la delega nella sua globalità e la non decisività della mancanza di una specifica norma di copertura</i>	pag. 333
3.8.3.4. <i>La configurabilità di un'illegittimità derivata del decreto delegato</i>	pag. 333
3.8.4. <i>Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)</i>	pag. 334
3.8.4.1. <i>La (illegittima) previsione di un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine (in particolare, le modalità di stima e quantificazione del danno conseguente a indebite assenze dal servizio)</i>	pag. 334
3.8.4.2. <i>La disciplina transitoria delle sanzioni amministrative per i fatti depenalizzati di guida senza patente (applicazione retroattiva, limite della pena originariamente inflitta, obbligo dell'autorità giudiziaria di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa)</i>	pag. 334
3.8.4.3. <i>L'obbligo per le stazioni appaltanti di dar conto, nella motivazione del provvedimento di affidamento in house, delle ragioni del mancato ricorso al mercato (il divieto di gold plating)</i>	pag. 335
3.8.4.4. <i>Il differimento quinquennale dell'efficacia dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese in relazione ai rapporti con l'amministrazione finanziaria</i>	pag. 336
3.8.4.5. <i>La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime nelle ipotesi non aggravate</i>	pag. 336
3.9. <i>La decretazione d'urgenza</i>	pag. 336
3.9.1. <i>I presupposti costituzionali e il sindacato della Corte (criteri impiegati)</i>	pag. 336
3.9.2. <i>La necessaria omogeneità materiale o teleologica del provvedimento d'urgenza (i decreti ab origine a contenuto plurimo per fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate)</i>	pag. 337
3.9.3. <i>I ritardi connessi all'attuazione di una disciplina sovranazionale quale motivo di adozione del provvedimento d'urgenza</i>	pag. 337
3.9.4. <i>La derogabilità del carattere immediatamente applicativo delle disposizioni urgenti</i>	pag. 337
3.9.5. <i>Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e la sua necessaria coerenza oggettiva e finalistica con il decreto-legge</i>	pag. 337
3.9.6. <i>Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge</i>	pag. 338

3.9.7. <i>L'esclusione dell'efficacia sanante della conversione in legge</i>	pag. 338
3.9.8. <i>Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)</i>	pag. 338
3.9.8.1. <i>L'apertura dell'attività di intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla SIAE, ad altri organismi di gestione collettiva (OGC)</i>	pag. 338
3.9.8.2. <i>La preclusione dell'iscrizione anagrafica agli stranieri richiedenti asilo</i>	pag. 339
3.9.9. <i>Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)</i>	pag. 340
3.9.9.1. <i>L'azione diretta dei vettori finali nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada</i>	pag. 340
3.9.9.2. <i>La riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali</i>	pag. 340
3.10. <i>Il rinvio legislativo</i>	pag. 340
3.10.1. <i>La corretta individuazione del testo (vigente o originario) richiamato</i>	pag. 340
3.11. <i>Il criterio di specialità nella risoluzione delle antinomie: la carenza di rango costituzionale e l'esclusione di una sua incondizionata prevalenza sul criterio cronologico</i>	pag. 341
3.12. <i>La reviviscenza di norme abrogate (ipotesi tipiche e limitate)</i>	pag. 341
3.13. <i>La legge di bilancio</i>	pag. 341
3.13.1. <i>La sua idoneità a veicolare l'attribuzione di risorse alle Regioni e agli enti locali</i>	pag. 341
3.14. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa</i>	pag. 341
3.14.1. <i>L'immediata applicabilità del principio di copertura delle leggi di spesa, anche alle autonomie speciali, a prescindere dall'esistenza di norme interposte</i>	pag. 341
3.14.2. <i>La necessaria indicazione dei mezzi atti a fronteggiare nuove spese determinate, pur se solo in via ipotetica, da una previsione legislativa (anche regionale), da valutare nell'oggetto e nel contenuto</i>	pag. 341
3.14.3. <i>L'onere di copertura per le spese continuative e ricorrenti (riferibilità alle leggi regionali)</i>	pag. 342
3.14.4. <i>L'onere di copertura in riferimento a una "legge complessa"</i>	pag. 342
3.14.5. <i>L'immutata portata precettiva del principio di copertura finanziaria dei nuovi o maggiori oneri a seguito della riforma costituzionale del 2012</i>	pag. 342
3.14.6. <i>L'irrazionalità come qualificazione primaria del difetto di copertura e l'illegittimità di previsioni latrici di nuovi oneri non coperti, pur se corredate da clausole di invarianza finanziaria</i>	pag. 342
3.14.7. <i>Fattispecie</i>	pag. 343
3.14.7.1. <i>L'omessa perimetrazione in sede previsionale delle risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza e la previsione di anomale forme di iscrizione a bilancio e di accertamento ex lege di entrate (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 343
3.14.7.2. <i>La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 344
3.14.7.3. <i>Il mutamento di destinazione dei fondi strutturali e la riprogrammazione delle relative risorse (norme della Regione siciliana) – Invito alle parti a cooperare lealmente per evitare il disimpegno dei fondi</i>	pag. 344
3.14.7.4. <i>Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 345
3.14.7.5. <i>La restrizione dell'efficacia di misure di contenimento della spesa relativa agli apparati amministrativi (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 345
3.14.7.6. <i>La (illegittima) sottrazione retroattiva delle società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale a misure di contenimento della spesa precedentemente disposte (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 345

3.14.7.7. La revisione della dotazione organica degli enti sanitari per una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane (norme programmatiche della Regione Puglia).....	pag. 346
3.14.7.8. Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale “incaricato”, l’indizione di procedure selettive per l’assunzione, l’inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana).....	pag. 347
3.14.7.9. L’applicazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale all’amministratore unico dell’Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (norme della Regione Molise).....	pag. 347
3.14.7.10. La (illegittima) limitazione al solo esercizio finanziario 2019 dell’autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante della persona con disabilità e per ogni iniziativa da esso promossa (norme della Regione siciliana).....	pag. 347
3.14.7.11. L’(illegittima) estensione ai dipendenti regionali degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell’indennità di fine servizio e la (illegittima) modifica in senso favorevole dei requisiti di accesso alla pensione (norme della Regione siciliana).....	pag. 348
3.14.7.12. La persistente applicazione dell’abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna).....	pag. 348
3.14.7.13. Misure in materia di personale sanitario (norme della Regione Calabria lesive del principio di copertura).....	pag. 349
3.15. Gli atti normativi secondari.....	pag. 350
3.15.1. <i>Il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza</i>	pag. 350
3.15.2. <i>Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell’intero territorio nazionale)</i>	pag. 350
3.15.3. <i>L’inidoneità del regolamento di polizia mortuaria a vincolare la potestà legislativa regionale o a modificare la legislazione regionale</i>	pag. 350
3.16. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale.....	pag. 350
3.16.1. <i>L’illegittimità costituzionale sopravvenuta per intervenuta modifica del parametro statale interposto</i>	pag. 350
3.16.2. <i>Il dovere del legislatore di coprire tempestivamente gli oneri derivanti da una sentenza di accoglimento, inerenti all’erogazione di prestazioni sociali incompressibili</i>	pag. 350
3.16.3. <i>Il giudicato costituzionale</i>	pag. 351
3.16.3.1. Il divieto per il legislatore di mantenere in vita o ripristinare gli effetti di una disciplina dichiarata illegittima.....	pag. 351
3.16.3.2. Il divieto per il legislatore di perseguire esiti corrispondenti a quelli propri di una disciplina già dichiarata illegittima.....	pag. 351
3.16.3.3. Il giudicato quale limite al potere del legislatore di disciplinare con un nuovo atto la materia incisa da una sentenza di accoglimento.....	pag. 351
3.16.3.4. La non assimilabilità alla fattispecie di elusione dell’asserito contrasto con principi tratti dalla giurisprudenza costituzionale.....	pag. 352
4. <i>Il Governo</i>	pag. 352
4.1. L’ampio potere di valutazione del Consiglio dei ministri in ordine al momento di indizione e alla fissazione della data della consultazione referendaria (l’opzione dell’ <i>election day</i> motivata dall’emergenza sanitaria da COVID-19 e l’inammissibilità di un conflitto interorganico promosso dal Comitato promotore del <i>referendum</i> confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari).....	pag. 352

5. <i>La pubblica amministrazione</i>	pag. 353
5.1. I principi	pag. 353
5.1.1. <i>Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione</i>	pag. 353
5.1.1.1. La modifica e la revoca degli incarichi dirigenziali per specifiche esigenze organizzative.....	pag. 353
5.1.1.2. La necessità di un’ oculata gestione delle graduatorie concorsuali	pag. 353
5.1.1.3. L’obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” qualora l’indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge	pag. 353
5.1.1.4. L’interesse della stazione appaltante a scegliere il contraente più affidabile e capace di adempiere	pag. 353
5.1.1.5. La (illegittima) previsione, nell’ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di una proroga del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (norme della Regione Basilicata)	pag. 353
5.1.1.6. La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell’assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale	pag. 353
5.1.1.7. La residenza da almeno un anno nel paese ospitante quale requisito per l’affidamento a personale italiano o straniero, da parte delle scuole italiane all’estero, di insegnamenti obbligatori nell’ordinamento italiano	pag. 353
5.1.1.8. Le modalità di rappresentazione contabile, da parte degli enti del SSN, dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati (inclusione tra gli elementi del patrimonio netto e utilizzazione per la sterilizzazione degli ammortamenti)	pag. 354
5.1.1.9. Il riconoscimento dell’esperienza maturata all’interno dell’amministrazione quale ragione giustificativa di previsioni di favore per il personale interno partecipante a procedure concorsuali	pag. 354
5.1.1.10. La facoltà del singolo ateneo di ricorrere (fino al 31 dicembre 2021) alla procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l’abilitazione scientifica nazionale	pag. 354
5.1.1.11. L’istituzione dell’Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria.....	pag. 354
5.1.1.12. La stabilizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti metallici ferrosi autorizzati dalle pregresse gestioni commissariali (norme della Regione Lazio)	pag. 354
5.1.1.13. L’esigenza di contenere entro limiti ristretti le deviazioni dalla regola generale del conferimento degli incarichi ai dirigenti di ruolo	pag. 354
5.1.1.14. L’(illegittima) internalizzazione di personale privato nell’organico regionale (norme della Regione Molise istitutive di una struttura di supporto all’attività dei servizi territoriali per il lavoro)	pag. 354
5.1.1.15. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l’assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	pag. 354
5.1.1.16. L’indizione per il 2018 di un concorso per l’assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi nel Comparto scuola aperto anche agli assistenti amministrativi, pur privi dell’ordinario requisito culturale ma in possesso, alla data di entrata in vigore della legge, di esperienza triennale nelle mansioni	pag. 355
5.1.2. <i>Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione</i>	pag. 355
5.1.2.1. La necessità di un’ oculata gestione delle graduatorie concorsuali	pag. 355

5.1.2.2. Il necessario allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta a chi abbia conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso successivi al verificarsi dei fatti	pag. 355
5.1.2.3. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 355
5.1.3. <i>Il principio di continuità dell'azione amministrativa</i>	pag. 355
5.1.3.1. La revoca degli incarichi dirigenziali nei casi di accertata responsabilità	pag. 355
5.1.4. <i>Il procedimento amministrativo</i>	pag. 355
5.1.4.1. Sede elettiva di composizione degli interessi e modulo funzionale al miglior perseguimento dell'interesse primario nonché all'attuazione dei canoni costituzionali di imparzialità e di buon andamento	pag. 355
5.1.4.2. L'idoneità strutturale del procedimento a far emergere e valutare gli interessi coinvolti dall'azione amministrativa.....	pag. 356
5.1.4.3. La valorizzazione delle modalità proceduralizzate dell'azione amministrativa come limite intrinseco alla scelta legislativa a carattere provvedimentale.	pag. 356
5.1.4.4. Il termine di conclusione del procedimento e la sanzione risarcitoria	pag. 356
5.1.4.5. La prerogativa statale di vincolare, in materie di competenza esclusiva, le Regioni a esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa	pag. 356
5.1.5. <i>La necessaria soggezione al vaglio giurisdizionale dell'attività amministrativa (tanto più se già svolta e successivamente legificata)</i>	pag. 357
5.1.6. <i>Le sanzioni</i>	pag. 357
5.1.6.1. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative	pag. 357
i) <i>La riferibilità dell'art. 25 Cost. alle sanzioni di natura sostanzialmente punitiva</i>	pag. 357
ii) <i>L'estensione alle sanzioni a carattere punitivo del divieto di retroattività in peius (evoluzione della giurisprudenza costituzionale)</i>	pag. 357
5.1.6.2. La successione impropria tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative: interventi di depenalizzazione e adozione di discipline transitorie.....	pag. 357
5.1.6.3. La normativa transitoria collegata agli interventi di depenalizzazione e la presunzione relativa di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo	pag. 358
5.1.6.4. L'intangibilità del giudicato nel diritto amministrativo sanzionatorio (profili differenziali rispetto all'esecuzione penale)	pag. 359
5.1.6.5. Le sanzioni disciplinari	pag. 359
i) <i>La necessità di un giudizio di proporzionalità in concreto e la tendenziale illegittimità di automatismi espulsivi</i>	pag. 359
5.2. <i>L'impiego presso le pubbliche amministrazioni</i>	pag. 360
5.2.1. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i>	pag. 360
5.2.1.1. Il concorso pubblico quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, funzionale all'attuazione del principio di imparzialità e alla valorizzazione del merito	pag. 360
5.2.1.2. Il concorso pubblico quale forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni	pag. 360
5.2.1.3. L'acquisizione di un diverso <i>status</i> quale necessario presupposto di operatività del principio del concorso pubblico	pag. 360
5.2.1.4. Il requisito della residenza per l'accesso a concorsi o ad attività di rilievo pubblico (condizioni di legittimità)	pag. 361
5.2.1.5. Le deroghe legislative al principio del concorso pubblico (limiti e condizioni)	pag. 361
5.2.1.6. L'ammissibilità di riserve parziali (nei limiti del 50% dei posti) in favore dei dipendenti dell'amministrazione che bandisce il concorso pubblico	pag. 362
5.2.1.7. La valorizzazione delle pregresse esperienze lavorative quale possibile causa di deroga al principio del concorso pubblico nonché di peculiari requisiti di ammissione (fermo il rispetto dei principi di ragionevolezza e di buon andamento).....	pag. 362

5.2.1.8. L'inidoneità della mera esigenza di stabilizzare il personale precario a legittimare deroghe al principio del concorso pubblico	pag. 363
5.2.1.9. Lo scorrimento delle graduatorie	pag. 363
<i>i) I limiti imposti dai principi di imparzialità e di buon andamento</i>	<i>pag. 363</i>
<i>ii) Soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi.....</i>	<i>pag. 363</i>
5.2.1.10. L'evoluzione in senso restrittivo della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative.....	pag. 363
5.2.1.11. L'esclusione delle attività socialmente utili dalla sfera dei rapporti di lavoro e della natura subordinata della prestazione lavorativa (orientamenti della giurisprudenza di legittimità e della Corte di giustizia).....	pag. 364
5.2.1.12. L'(illegittimo) inquadramento automatico nei ruoli regionali di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato (norme della Regione Basilicata).....	pag. 364
5.2.1.13. Il carattere pubblicistico della disciplina dei concorsi e la relativa sottrazione all'incidenza della privatizzazione del pubblico impiego (norme della Regione Basilicata in tema di proroga delle graduatorie).....	pag. 365
5.2.1.14. L'assegnazione, nelle procedure concorsuali, di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale (norme della Regione Lazio)	pag. 365
5.2.1.15. Il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio a tempo indeterminato presso la Regione, nelle more della definizione delle selezioni pubbliche (norme della Regione Calabria) – Invito al legislatore	pag. 365
5.2.1.16. L'(illegittimo) ingresso nei ruoli regionali, mediante iscrizione d'ufficio a una speciale lista a esaurimento, dei soggetti esclusi dalla stessa che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo (norme della Regione Sardegna)	pag. 366
5.2.1.17. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l'impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione "Quota 100" (norme della Regione Toscana)	pag. 367
5.2.1.18. La (illegittima) stabilizzazione, senza concorso pubblico, dei rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti che collaboravano, con contratti individuali per chiamata diretta, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale (norma della Regione Calabria autoqualificata come interpretativa)	pag. 368
5.2.1.19. La residenza da almeno un anno nel paese ospitante quale requisito per l'affidamento a personale italiano o straniero, da parte delle scuole italiane all'estero, di insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano	pag. 369
5.2.1.20. La disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale nelle Agenzie fiscali (esonero dalla prova preselettiva e possibilità di una riserva fino al 50% dei posti in favore del personale interno)	pag. 369
5.2.1.21. La facoltà del singolo ateneo di ricorrere (fino al 31 dicembre 2021) alla procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l'abilitazione scientifica nazionale.....	pag. 370
5.2.1.22. L'(illegittimo) inquadramento, a domanda e senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria di talune categorie di personale (norme della Regione Puglia)	pag. 371
5.2.1.23. Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana).....	pag. 371
5.2.1.24. Il transito in utilizzazione presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana dei lavoratori socialmente utili già utilizzati nei medesimi uffici (norme della Regione siciliana).....	pag. 371

5.2.1.25. L'illegittimo mantenimento nelle medesime mansioni, senza limiti temporali, del personale antincendio boschivo adibito alle sale operative provinciali, avviato attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale dei lavoratori forestali e già impiegato con periodicità stagionale (norme della Regione siciliana)	pag. 372
5.2.1.26. L'assunzione agli impieghi regionali (norme della Regione Liguria concernenti le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove concorsuali nonché l'accertamento delle conoscenze informatiche dei candidati).....	pag. 372
5.2.1.27. L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria).....	pag. 372
5.2.1.28. L'(illegittima) utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali (norme della Regione Molise)	pag. 372
5.2.1.29. L'indizione per il 2018 di un concorso per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi nel Comparto scuola aperto anche agli assistenti amministrativi, pur privi dell'ordinario requisito culturale ma in possesso, alla data di entrata in vigore della legge, di esperienza triennale nelle mansioni	pag. 372
5.2.2. <i>Il rapporto d'impiego</i>	pag. 373
5.2.2.1. La discrezionalità legislativa nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici	pag. 373
5.2.2.2. Il temporaneo congelamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici dal 2011 al 2015 per esigenze di politica economica e le relative ricadute pensionistiche (riferimenti normativi e giurisprudenziali).....	pag. 373
5.2.2.3. La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015)	pag. 374
5.2.2.4. Il rapporto di lavoro del personale della sanità penitenziaria (in particolare, la figura degli "incaricati"): il disegno della legge n. 740 del 1970 e il suo superamento a seguito dell'istituzione del SSN.....	pag. 375
5.2.2.5. La sanzione disciplinare del licenziamento in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente (interpretazione adeguatrice volta a preservare la verifica giudiziale di proporzionalità).....	pag. 375
5.2.2.6. L'istituzione e la disciplina delle posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) nel riassetto organizzativo delle Agenzie fiscali (requisiti di accesso, procedura selettiva interna, funzioni, livelli di responsabilità e di retribuzione) ..	pag. 376
5.2.2.7. Il necessario allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta a chi abbia conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso successivi al verificarsi dei fatti.....	pag. 377
5.2.2.8. La modifica e la revoca degli incarichi dirigenziali per specifiche esigenze organizzative (norme della Regione Toscana)	pag. 378
5.3. <i>L'attività</i>	pag. 379
5.3.1. <i>Le fasi del procedimento di espropriazione per motivi d'interesse generale (riferimenti giurisprudenziali)</i>	pag. 379
5.3.2. <i>La disciplina della SCIA e le forme di tutela del terzo controinteressato leso dall'attività segnalata</i>	pag. 379
5.3.3. <i>Le nozioni di servizio pubblico locale di rilevanza economica e di servizio di interesse economico generale (legate all'assunzione pubblica di responsabilità dell'attività a beneficio dei consociati) e la libertà degli Stati membri UE di definire i servizi e disciplinarne l'organizzazione e il finanziamento</i>	pag. 380
5.3.4. <i>La genesi e l'evoluzione della disciplina sanzionatoria relativa al lavoro irregolare</i>	pag. 380

5.3.5. <i>L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione</i>	pag. 381
5.3.6. <i>Il diniego in via automatica del rilascio della patente ai condannati per reati in materia di stupefacenti</i>	pag. 383
5.3.7. <i>Il provvedimento prefettizio di restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto a seguito di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova (illegittimità della prevista applicazione della confisca)</i>	pag. 383
5.3.8. <i>L'estensione degli effetti dell'informazione prefettizia antimafia interdittiva agli atti funzionali all'esercizio di un'attività imprenditoriale puramente privatistica (legittimo strumento amministrativo di natura cautelare e preventiva)</i>	pag. 384
5.3.9. <i>Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni (riferimenti normativi e giurisprudenziali di diritto interno ed europeo)</i>	pag. 384
5.3.10. <i>Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto</i>	pag. 385
5.3.11. <i>L'(illegittima) esclusione dalla riammissione agli incentivi, in caso di errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio non influente sull'utile collocazione in graduatoria, degli altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diversi da quelli eolici iscritti nel registro EOLN-RG 2012</i>	pag. 385
5.3.12. <i>L'illegittimo definitivo trattenimento delle somme versate ai Comuni dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche prima della sentenza n. 1 del 2008 (violazione del giudicato costituzionale)</i>	pag. 386
5.3.13. <i>Lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e la nomina degli organi straordinari della BCC di San Biagio Platani (spettanza del potere esercitato unilateralmente dalla Banca d'Italia)</i>	pag. 387
5.3.14. <i>La trasformazione da collegiale a monocratico dell'organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 387
5.4. <i>Le Camere di commercio</i>	pag. 387
5.4.1. <i>La natura anfibia degli enti camerali</i>	pag. 387
5.4.2. <i>La collocazione al crocevia di distinti livelli di governo</i>	pag. 387
5.4.3. <i>L'esigenza di una disciplina omogenea in ambito nazionale e rispettosa del principio di leale collaborazione</i>	pag. 388
5.4.4. <i>La riforma del sistema camerale (riferimenti normativi e giurisprudenziali)</i>	pag. 388
5.5. <i>La finanza pubblica</i>	pag. 388
5.5.1. <i>Il principio dell'equilibrio di bilancio</i>	pag. 388
5.5.1.1. <i>Gli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost. quali parametri strettamente integrati ed espressivi di fondamentali principi del diritto del bilancio</i>	pag. 388
5.5.1.2. <i>La continua ricerca della stabilità economica</i>	pag. 389
5.5.1.3. <i>La diretta operatività nel sindacato di costituzionalità sulla copertura legislativa delle spese a prescindere dall'esistenza di (pur mutevoli) norme interposte</i>	pag. 389
5.5.2. <i>Il principio di responsabilità nella gestione della finanza pubblica</i>	pag. 389
5.5.3. <i>Il principio della responsabilità di mandato</i>	pag. 389
5.5.3.1. <i>L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore</i>	pag. 389
5.5.4. <i>Il bilancio quale bene pubblico</i>	pag. 389
5.5.5. <i>Le prestazioni sociali incomprimibili quali spese costituzionalmente necessarie, tali da limitare la discrezionalità delle istituzioni rappresentative nelle scelte allocative di bilancio</i>	pag. 389

5.5.6. <i>Il contenuto del rendiconto quale necessaria attuazione dei precetti costituzionali di natura finanziaria</i>	pag. 389
5.5.7. <i>Il rendiconto quale strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate, operante in sinergia con il bilancio di previsione</i>	pag. 390
5.5.8. <i>La necessaria attendibilità delle stime a corredo delle espressioni numeriche impiegate nei bilanci pubblici</i>	pag. 390
5.5.9. <i>L'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità e il principio della previa dimostrazione analitica delle somme da riscuotere</i>	pag. 390
5.5.10. <i>Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)</i>	pag. 390
5.5.10.1. <i>Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata lesive del divieto di allocare risorse in difetto di competenza legislativa)</i>	pag. 390
5.5.10.2. <i>L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore</i>	pag. 391
5.5.10.3. <i>La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale</i>	pag. 391
5.5.10.4. <i>La restrizione dell'efficacia di misure di contenimento della spesa relativa agli apparati amministrativi (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 391
5.5.10.5. <i>Le modalità di rappresentazione contabile, da parte degli enti del SSN, dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati (inclusione tra gli elementi del patrimonio netto e utilizzazione per la sterilizzazione degli ammortamenti)</i>	pag. 391
5.5.10.6. <i>Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)</i>	pag. 392
6. <i>Il Consiglio di Stato</i>	pag. 392
6.1. <i>La legittimazione a quo nell'esercizio della funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica</i>	pag. 392
7. <i>La Corte dei conti</i>	pag. 392
7.1. <i>I caratteri del giudizio di parifica sul rendiconto (riferibilità anche alla Regione Trentino-Alto Adige)</i>	pag. 392
7.2. <i>L'inerenza al giudizio di parifica dello specifico quadro normativo in tema di spesa relativo all'esercizio finanziario di riferimento</i>	pag. 393
7.3. <i>La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione</i>	pag. 393
7.3.1. <i>La parifica quale giudizio a quo</i>	pag. 393
7.3.2. <i>La ritenuta sussistenza delle condizioni necessarie per attivare l'incidente di costituzionalità</i>	pag. 393
7.3.3. <i>L'evocazione di parametri in stretta connessione funzionale con i parametri costituzionali di natura finanziaria</i>	pag. 394
7.4. <i>Il sindacato sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del SSN (controllo di legittimità-regolarità nell'accezione dinamica di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio)</i>	pag. 395
7.5. <i>La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo sui bilanci degli enti locali e degli enti del SSN (connotazione paragiurisdizionale dell'attività e favor per il sindacato di costituzionalità)</i>	pag. 395
7.6. <i>Le attribuzioni della sezione delle autonomie (valenza nomofilattica e non normativa)</i>	pag. 396

7.7. Le attribuzioni volte a prevenire danni irreparabili all'equilibrio di bilancio degli enti locali	pag. 396
8. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	pag. 397
8.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità	pag. 397
8.1.1. <i>L'interpretazione giurisprudenziale e la proposizione della questione di legittimità costituzionale</i>	pag. 397
8.1.1.1. La facoltà del giudice di discostarsi dal diritto vivente o di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità	pag. 397
8.1.1.2. La facoltà del giudice di primo grado di discostarsi dall'interpretazione del giudice d'appello o di aderirvi proponendo la questione di legittimità costituzionale.....	pag. 397
8.1.2. <i>L'onere di interpretazione conforme</i>	pag. 397
8.1.2.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione	pag. 397
8.1.2.2. L'incidenza sul merito dell'eventuale non condivisione della lettura del rimettente.....	pag. 398
8.1.2.3. La necessità per il rimettente di un esame accurato ed esaustivo delle alternative esegetiche offerte dal dibattito giurisprudenziale e l'improprio utilizzo dell'incidente di costituzionalità per ottenere lo stesso risultato normativo prodotto dall'interpretazione corrente.....	pag. 398
8.1.2.4. La plausibilità della motivazione del rimettente che esclude un'interpretazione adeguatrice ritenuta improbabile o difficile.....	pag. 398
8.2. La giurisdizione e gli altri poteri.....	pag. 399
8.2.1. <i>La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19</i>	pag. 399
8.3. L'organizzazione giudiziaria	pag. 399
8.3.1. <i>La Corte di cassazione</i>	pag. 399
8.3.1.1. L'efficacia vincolante delle decisioni in tema di competenza (l'irrelevanza di questioni volte a rimettere in discussione la competenza nel caso concreto)	pag. 399
8.3.2. <i>La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione</i>	pag. 399
8.4. I magistrati	pag. 400
8.4.1. <i>Il giudice di pace</i>	pag. 400
8.4.1.1. La complessiva posizione ordinamentale (l'esclusione di un'automatica equiparazione allo status giuridico-economico dei magistrati professionali).....	pag. 400
8.4.1.2. Il riconoscimento (a seguito di sentenza di accoglimento) del rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute nei giudizi promossi per fatti di servizio e conclusi con accertamento negativo di responsabilità	pag. 400
8.5. Gli ausiliari del giudice	pag. 401
8.5.1. <i>Il problematico aggiornamento degli onorari (in particolare, quelli commisurati a tempo) e i reiterati biasimi per le inadempienze dell'amministrazione (riferimenti legislativi e di giurisprudenziali)</i>	pag. 401
8.5.2. <i>La preclusione al giudice della possibilità di effettuare, in sede di liquidazione del compenso, l'adeguamento degli onorari commisurati a tempo, in caso di omesso adeguamento periodico in via amministrativa – Reiterato biasimo per la persistente inadempienza dell'amministrazione</i>	pag. 402

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	pag. 404
1.1. Gli organi regionali	pag. 404

1.1.1. <i>Il Consiglio regionale</i>	pag. 404
1.1.1.1. <i>La garanzia di piena autonomia politica nell'esercizio della potestà legislativa</i>	pag. 404
1.1.1.2. <i>Le attribuzioni dei Consigli regionali quali manifestazioni di autonomia costituzionalmente garantita (la funzione di autorganizzazione interna)</i>	pag. 404
1.1.1.3. <i>La garanzia della potestà di autorganizzazione e l'inammissibilità di un sindacato giurisdizionale sulle decisioni relative alla composizione delle commissioni consiliari permanenti (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Puglia)</i>	pag. 404
1.1.1.4. <i>La legittimazione attiva al conflitto tra poteri dello Stato dei Consigli regionali promotori di referendum abrogativo</i>	pag. 405
1.2. <i>Il Servizio sanitario regionale</i>	pag. 405
1.2.1. <i>L'assegnazione, nelle procedure concorsuali, di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 405
1.2.2. <i>La (illegittima) previsione dell'accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale in favore di personale medico privo del titolo di formazione specifica in medicina generale (norme della Regione Piemonte)</i>	pag. 405
1.2.3. <i>La possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, al fine di gestire le richieste caratterizzate da bassa criticità (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 406
2. <i>La funzione legislativa</i>	pag. 406
2.1. <i>L'interpretazione delle disposizioni e l'individuazione delle relative finalità</i>	pag. 406
2.1.1. <i>La rilevanza del preambolo</i>	pag. 406
2.1.2. <i>La rilevanza dei lavori preparatori</i>	pag. 406
2.2. <i>Le materie</i>	pag. 406
2.2.1. <i>L'individuazione dell'ambito materiale</i>	pag. 406
2.2.1.1. <i>I criteri teleologico e ontologico</i>	pag. 406
2.2.1.2. <i>La valutazione del nucleo essenziale di un complesso normativo nei casi di concorrenza di competenze</i>	pag. 406
2.2.1.3. <i>La non vincolatività dell'autoqualificazione legislativa</i>	pag. 407
2.2.2. <i>Ambiti materiali non tipizzati</i>	pag. 407
2.2.2.1. <i>La responsabilità amministrativa</i>	pag. 407
2.3. <i>L'intreccio di competenze statali e regionali</i>	pag. 407
2.3.1. <i>Le distanze tra edifici</i>	pag. 407
2.3.2. <i>Il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome (profili privatizzati e profili pubblicistico-organizzativi)</i>	pag. 407
2.3.3. <i>La tutela dei centri storici</i>	pag. 408
2.3.4. <i>I beni culturali: tutela e valorizzazione quali ambiti di competenza, rispettivamente, esclusiva e concorrente</i>	pag. 408
2.3.5. <i>Il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi (con riguardo ai marina resort)</i>	pag. 408
2.4. <i>Le materie di competenza esclusiva statale di natura trasversale e a carattere finalistico</i>	pag. 409
2.4.1. <i>L'idoneità a fungere da limite alla disciplina delle materie di competenza regionale</i>	pag. 409
2.4.2. <i>La legittimità di interventi statali anche a contenuto analitico, purché rispettosi dei limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità</i>	pag. 409
2.5. <i>I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente</i>	pag. 409

2.5.1. <i>L'inidoneità delle fonti normative secondarie (nella specie, il regolamento di polizia mortuaria) a porre principi fondamentali vincolanti il legislatore regionale, salvi i casi in cui esse intervengano a completare la disciplina statale primaria in settori squisitamente tecnici</i>	pag. 409
2.6. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali.....	pag. 410
2.6.1. <i>Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica</i>	pag. 410
2.6.1.1. I principi desumibili dal testo unico del pubblico impiego (limite all'autonomia della Regione siciliana)	pag. 410
2.6.1.2. Il requisito delle esigenze temporanee o eccezionali per la stipula di contratti di lavoro a termine (limite all'autonomia della Regione Sardegna)	pag. 410
2.6.1.3. I principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni (limite all'autonomia della Provincia di Bolzano)	pag. 410
2.6.1.4. I principi recati dal codice dei beni culturali	pag. 411
2.6.1.5. Le disposizioni del t.u. sull'immigrazione in tema di abitazione	pag. 411
2.6.2. <i>I principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica</i>	pag. 411
2.6.2.1. Le norme di principio in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (limite all'autonomia della Regione Valle d'Aosta)	pag. 411
2.7. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)	pag. 412
2.7.1. <i>"Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (lett. a)</i>	pag. 412
2.7.1.1. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	pag. 412
2.7.2. <i>"Immigrazione" (lett. b)</i>	pag. 412
2.7.2.1. La possibilità di interventi legislativi regionali in ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori e dei titoli di soggiorno	pag. 412
2.7.2.2. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	pag. 412
2.7.3. <i>"Tutela della concorrenza" (lett. e)</i>	pag. 412
2.7.3.1. La definizione e l'estensione del concetto di concorrenza, coincidente con la nozione operante in ambito europeo e comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione.....	pag. 412
2.7.3.2. La disciplina degli aiuti pubblici e l'accezione dinamica di concorrenza.....	pag. 413
2.7.3.3. La natura trasversale e il carattere finalistico della competenza statale, idonea a incidere sulle attribuzioni regionali.....	pag. 413
2.7.3.4. La legittimazione dello Stato a definire il punto di equilibrio tra libertà di iniziativa economica e altri interessi costituzionali e il correlativo divieto per le Regioni di alterare il bilanciamento così operato.....	pag. 413
2.7.3.5. I limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità dell'intervento statale, anche a contenuto analitico, rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi	pag. 413
2.7.3.6. L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ..	pag. 414
i) <i>La riserva al legislatore statale della relativa disciplina</i>	pag. 414
ii) <i>La (illegittima) previsione della disapplicazione della disciplina statale riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 414
2.7.3.7. Il servizio idrico integrato	pag. 414
i) <i>Il superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche</i>	pag. 414
ii) <i>La competenza dello Stato a disciplinare la tariffa, le forme di gestione e le modalità di affidamento, ferma la facoltà delle Regioni di innalzare il livello di tutela della concorrenza</i>	pag. 415
iii) <i>La disciplina valdostana della tariffa del servizio idrico integrato</i>	pag. 415

iv) <i>La consegna al Comune o al consorzio dei Comuni interessati degli impianti e delle reti idriche da parte dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana lesive del principio di unicità della gestione del servizio nell'ambito territoriale ottimale)</i>	pag. 415
2.7.3.8. I beni demaniali marittimi.....	pag. 416
i) <i>Il limite, insuperabile benché non pervasivo, della disciplina statale dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni all'esplicazione delle concorrenti competenze regionali</i>	pag. 416
ii) <i>La particolare rilevanza delle libertà di concorrenza e di stabilimento nella disciplina europea e nazionale dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni (il divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente)</i>	pag. 416
iii) <i>La disciplina siciliana dei marina resort e dei boat and breakfast</i>	pag. 416
iv) <i>La illegittima previsione di un indennizzo al gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni aventi finalità turistico-ricreativa, quale condizione per l'aggiudicazione al subentrante (norme della Regione Veneto)</i>	pag. 416
2.7.3.9. Le acque minerali e termali	pag. 417
i) <i>L'incompatibilità del rinnovo o della proroga automatica delle concessioni con le libertà di stabilimento e di concorrenza</i>	pag. 417
ii) <i>La (illegittima) proroga automatica delle concessioni termominerali nelle more dell'adeguamento alle regole della concorrenza (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 417
2.7.3.10. I contratti pubblici	pag. 418
i) <i>La disciplina delle procedure di gara pubblica quale strumento indispensabile di tutela e promozione della concorrenza</i>	pag. 418
ii) <i>Il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di dettare una disciplina difforme dalle disposizioni del Codice dei contratti pubblici (anche in relazione ai contratti sotto soglia)</i>	pag. 418
iii) <i>Il corretto adempimento degli obblighi contributivi quale misura di tutela della concorrenza nel mercato</i>	pag. 418
iv) <i>La (illegittima) previsione dell'inversione facoltativa dell'apertura delle buste di gara nelle procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 418
v) <i>La facoltà delle stazioni appaltanti di riservare, per una quota non superiore al 50%, la partecipazione alle gare per l'affidamento dei contratti sotto soglia alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 419
2.7.3.11. Il nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente, finalizzato a evitare interferenze con il servizio di taxi (coerenza delle misure, ad eccezione dell'illegittimo obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse)	pag. 419
2.7.3.12. L'esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un'attività economica fortemente conformata (norme della Provincia di Bolzano).....	pag. 421
2.7.3.13. La (illegittima) limitazione dell'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore a 5.000 euro (norme della Regione Toscana) – Rimprovero al legislatore regionale	pag. 422
2.7.3.14. L'(illegittimo) aggravamento del procedimento davanti allo Sportello unico per le attività produttive (norme della Regione Veneto).....	pag. 423
2.7.3.15. L'autorizzazione al finanziamento dell'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni <i>onlus</i> e cooperative sociali convenzionate con il Servizio 118 (norme della Regione Sardegna).....	pag. 423
2.7.4. "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett. e)	pag. 424

2.7.4.1. La legittimità di manovre fiscali regionali non incidenti sul gettito tributario di spettanza statale	pag. 424
2.7.4.2. Le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni in tema di IRAP	pag. 424
2.7.4.3. La tassa automobilistica regionale	pag. 424
<i>i) L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)</i>	<i>pag. 424</i>
2.7.4.4. L'(illegittima) esenzione da imposizioni tributarie dei compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda (norme della Regione Lombardia)	pag. 424
2.7.5. "Armonizzazione dei bilanci pubblici" (lett. e)	pag. 425
2.7.5.1. La scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio (inderogabilità e applicabilità anche alle autonomie speciali)	pag. 425
2.7.5.2. L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge	pag. 425
2.7.5.3. L'illegittimo rinvio alla scadenza del 31 dicembre 2020 dell'applicazione agli organismi ed enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011 (norme della Regione siciliana).....	pag. 426
2.7.5.4. L'illegittimo differimento al 31 maggio 2019 del termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 (norme della Regione Valle d'Aosta)	pag. 426
2.7.6. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett. g)	pag. 427
2.7.6.1. Il divieto per le Regioni di attribuire compiti ulteriori a organi e amministrazioni dello Stato e di disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e coordinamento	pag. 427
2.7.6.2. L'accesso mediante concorso ai pubblici impieghi nello Stato e negli enti pubblici nazionali.....	pag. 427
2.7.6.3. L'(illegittima) attribuzione alla Polizia provinciale della facoltà di avvalersi del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica (norme della Regione Basilicata).....	pag. 428
2.7.6.4. L'(illegittimo) obbligo del direttore dell'Ufficio scolastico regionale di designare un componente dell'Osservatorio legalità, struttura interna della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo (norme della Regione Puglia).....	pag. 428
2.7.6.5. L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria	pag. 428
2.7.7. "Ordine pubblico e sicurezza" (lett. h)	pag. 428
2.7.7.1. La delimitazione oggettiva della materia alla disciplina dei soli interessi essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile e l'ammissibilità di interventi regionali per migliorare le condizioni di vivibilità dei territori; la distinzione tra sicurezza in senso stretto o primaria e sicurezza in senso lato o secondaria	pag. 428
2.7.7.2. La rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza: il concorso dello Stato (titolare dei poteri coercitivi), delle autonomie (abilitate a dotarsi di strumenti di "prevenzione situazionale") e degli altri soggetti istituzionali	pag. 429
2.7.7.3. L'intervento coordinato dello Stato e delle autonomie territoriali in materia di sicurezza integrata.....	pag. 430
2.7.7.4. La facoltà per i Comuni interessati da episodi di attentati alla proprietà privata di stipulare apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza, avvalendosi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali (norme della Regione Basilicata)	pag. 430
2.7.7.5. La (illegittima) previsione del rilascio o del rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria a coloro che abbiano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria (norme della Regione Lazio).....	pag. 430

2.7.7.6. Il Testo unico pugliese in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza	pag. 430
i) <i>Le premesse, le finalità generali dell'intervento normativo e gli strumenti adoperabili</i>	pag. 430
ii) <i>La (illegittima) predisposizione, da parte della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo, d'intesa con l'ANBSC, della banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale</i>	pag. 431
iii) <i>I compiti dell'Osservatorio legalità, struttura interna della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo</i>	pag. 431
iv) <i>La promozione culturale e la valorizzazione delle migliori pratiche</i>	pag. 431
v) <i>La possibilità di riconoscere una premialità ai progetti sull'ulteriore uso dei beni confiscati alle mafie</i>	pag. 432
vi) <i>La previsione di accordi e convenzioni con le autorità statali per il contrasto alla criminalità nei settori ambientale e sanitario</i>	pag. 432
vii) <i>La stipula di protocolli di legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici</i> ..	pag. 432
viii) <i>L'(illegittimo) affidamento alle Aziende per la casa e per l'abitare di specifiche funzioni in relazione al patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata e riconvertibile a uso abitativo</i>	pag. 432
2.7.7.7. <i>La (illegittima) disciplina della funzione sociale del controllo di vicinato (norme della Regione Veneto)</i>	pag. 433
2.7.8. <i>“Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)</i>	pag. 434
2.7.8.1. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)	pag. 434
2.7.9. <i>“Ordinamento civile” (lett. l)</i>	pag. 434
2.7.9.1. L'avvenuta codificazione nel 2001 del limite del diritto privato già consolidato nella giurisprudenza costituzionale anteriore	pag. 434
2.7.9.2. La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.....	pag. 434
2.7.9.3. La privatizzazione del pubblico impiego quale fondamento dell'attrazione della relativa disciplina nell'alveo dell'ordinamento civile.....	pag. 434
2.7.9.4. La riserva al legislatore statale e alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche regionali (norme espressive di tipici limiti di diritto privato)	pag. 434
2.7.9.5. La prevalenza della competenza statale sulle attribuzioni delle Regioni, anche a statuto speciale.....	pag. 436
2.7.9.6. La competenza statale circa l'inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici giornalisti	pag. 436
2.7.9.7. L'inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego regionale).....	pag. 436
2.7.9.8. La necessità di una disciplina omogenea dell'istituto del comando	pag. 436
2.7.9.9. La mobilità volontaria quale fattispecie negoziale rimessa alla competenza statale	pag. 436
2.7.9.10. Il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di incidere sulla regolamentazione del rapporto precario in atto	pag. 437
2.7.9.11. Il rapporto di lavoro parasubordinato con la Regione e l'esigenza di una disciplina uniforme sul territorio nazionale	pag. 437
2.7.9.12. La riserva allo Stato della disciplina della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre civiche.....	pag. 437
2.7.9.13. La competenza dello Stato circa la conformazione e l'organizzazione degli enti del Terzo settore (ETS) nonché la definizione delle relazioni con le autorità pubbliche....	pag. 437
2.7.9.14. La proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie di selezioni riservate (norme della Regione Basilicata).....	pag. 437

2.7.9.15. La proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa con enti e strutture regionali (norme della Regione Basilicata).....	pag. 438
2.7.9.16. La (illegittima) corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale e la conseguente (illegittima) riclassificazione dei beneficiari (norme della Regione siciliana)	pag. 438
2.7.9.17. Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno (norme della Regione siciliana).....	pag. 439
2.7.9.18. L’(illegittima) assunzione temporanea presso l’Agenzia Forestas di personale impegnato dagli affittuari (norme della Regione Sardegna).....	pag. 439
2.7.9.19. L’istituto delle tolleranze edilizie di cantiere (norme della Regione Sardegna)...	pag. 439
2.7.9.20. La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore (norme della Regione Sardegna)	pag. 440
2.7.9.21. La possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, al fine di gestire le richieste caratterizzate da bassa criticità (norme della Regione Puglia)	pag. 440
2.7.9.22. La (illegittima) previsione di cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Rimprovero ai legislatori regionali	pag. 441
2.7.9.23. L’inserimento nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari di Regioni e Province autonome di un obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale e il conseguente condizionamento a tale obiettivo di una quota dell’indennità di risultato.....	pag. 442
2.7.9.24. Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell’applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata).....	pag. 443
2.7.9.25. La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto)	pag. 444
2.7.9.26. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l’impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione “Quota 100” (norme della Regione Toscana)	pag. 444
2.7.9.27. La proroga degli incarichi di posizione organizzativa in essere (norme della Regione Toscana)	pag. 444
2.7.9.28. Il coinvolgimento delle cooperative di comunità nelle attività di programmazione, progettazione e partenariato previste dal Codice del Terzo settore.....	pag. 445
2.7.9.29. L’(illegittima) imposizione della preventiva attivazione della mobilità alle società partecipate dalla Regione che vogliano acquisire nuove professionalità (norme della Regione Lombardia)	pag. 446
2.7.9.30. La possibilità per i direttori generali delle aziende sanitarie di destinare alla riduzione dei tempi d’attesa parte delle somme del fondo per la perequazione delle prestazioni <i>intra-moenia</i> (norme della Regione Puglia)	pag. 447
2.7.9.31. La contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e gli enti strumentali (norme della Provincia di Trento).....	pag. 447
2.7.9.32. La (illegittima) predisposizione, da parte della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarolo, d’intesa con l’ANBSC, della banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale (norme della Regione Puglia)	pag. 448

2.7.9.33. L'(illegittimo) accertamento, da parte dell'assemblea dei consorziati, dell'esistenza di diritti vantati da terzi su beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario (norme della Regione Valle d'Aosta)	pag. 448
2.7.9.34. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)	pag. 448
2.7.9.35. L'illegittimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais spa a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato (norme della Regione siciliana)	pag. 449
2.7.9.36. Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana)	pag. 449
2.7.9.37. La soppressione della prevista riduzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale regionale con qualifica dirigenziale (norme della Regione siciliana)	pag. 449
2.7.9.38. L'assunzione agli impieghi regionali (norme della Regione Liguria concernenti le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove concorsuali nonché l'accertamento delle conoscenze informatiche dei candidati).....	pag. 450
2.7.9.39. L'(illegittima) applicazione in via transitoria al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL del 21 maggio 2018 (norme della Regione Liguria)	pag. 450
2.7.9.40. L'(illegittima) imposizione alle amministrazioni di appartenenza degli oneri finanziari relativi al trattamento economico del personale comandato (norme della Regione Molise)	pag. 451
2.7.9.41. L'(illegittima) utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali (norme della Regione Molise)	pag. 451
2.7.9.42. L'(illegittima) esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica (norme della Regione Molise)	pag. 452
2.7.9.43. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna)	pag. 452
2.7.9.44. La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019 (norme della Regione Valle d'Aosta)	pag. 453
2.7.9.45. L'illegittimo rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti flessibili del personale sanitario e l'illegittima reviviscenza di rapporti cessati (norme della Regione Calabria).....	pag. 453
2.7.9.46. L'(illegittima) internalizzazione di personale privato nell'organico regionale (norme della Regione Molise istitutive di una struttura di supporto all'attività dei servizi territoriali per il lavoro)	pag. 454
2.7.9.47. Il differimento di un anno, al 2021, del triennio di operatività (2018-2020) della disciplina delle progressioni verticali di carriera del personale regionale mediante concorsi interamente riservati (norme della Regione Valle d'Aosta)	pag. 454
2.7.9.48. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 455
2.7.9.49. L'(illegittima) estensione agli autisti di rappresentanza dell'indennità mensile non pensionabile già attribuita agli addetti di segreteria delle cariche politiche regionali (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	pag. 455

2.7.9.50. La garanzia del mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento per il personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di Comparto (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)..	pag. 455
2.7.10. <i>“Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m).....</i>	pag. 455
2.7.10.1. Competenza a carattere trasversale, idonea a comprimere l'autonomia regionale e invocabile in relazione a specifiche prestazioni.....	pag. 455
2.7.10.2. L'idoneità della competenza statale a investire tutte le materie, anche di spettanza regionale, per garantire, in un sistema di autonomie, il livello essenziale di erogazione delle prestazioni	pag. 456
2.7.10.3. La facoltà per le autonomie territoriali di garantire livelli ulteriori di tutela	pag. 456
2.7.10.4. La funzione sanitaria pubblica e il concorrente ruolo dello Stato (chiamato a definire i livelli essenziali di assistenza e l'ammontare delle risorse) e delle Regioni (tenute a organizzare il servizio e a garantire le prestazioni)	pag. 456
2.7.10.5. Il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza	pag. 457
2.7.10.6. L'attività amministrativa quale prestazione (l'inerenza alla materia delle norme sulla semplificazione).....	pag. 457
2.7.10.7. L'inefficacia dell'attestazione di esenzione dalla spesa sanitaria in caso di regressione della malattia a un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione (norme della Regione Sardegna)	pag. 457
2.7.10.8. Le (illegittime) modalità di allocazione e destinazione delle risorse connesse alla retrocessione delle accise (norme della Regione siciliana lesive dell'obbligo indefettibile di finanziare i livelli essenziali di assistenza)	pag. 458
2.7.10.9 La (illegittima) limitazione dei trattamenti residenziali e semiresidenziali di assistenza alle persone non autosufficienti alle specifiche categorie degli anziani e dei soggetti affetti da demenza (norme della Regione Puglia).....	pag. 458
2.7.10.10. L'illegittimo differimento dell'applicazione delle quote di compartecipazione del Servizio sanitario ai trattamenti di assistenza alle persone non autosufficienti alla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate (norme della Regione Puglia)	pag. 459
2.7.10.11. L'inclusione delle prestazioni sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, tra gli ambiti di applicazione dell'indicatore sintetico della situazione reddituale denominato “Fattore famiglia” (norme della Regione Piemonte).....	pag. 459
2.7.10.12. L'affidamento alla Giunta regionale della definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale, attraverso la determinazione di criteri e modalità attuative dell'indicatore denominato “Fattore famiglia” (norme della Regione Piemonte)	pag. 460
2.7.10.13. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l'impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione “Quota 100” (norme della Regione Toscana)	pag. 460
2.7.10.14. L'(illegittimo) aggravamento del procedimento davanti allo Sportello unico per le attività produttive (norme della Regione Veneto).....	pag. 460
2.7.10.15. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)	pag. 461
2.7.10.16. La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 461
2.7.11. <i>“Previdenza sociale” (lett. o)</i>	pag. 462
2.7.11.1. L'avvenuta codificazione nel 2001 di una competenza già in precedenza attribuita allo Stato.....	pag. 462

2.7.11.2. Il divieto di interventi regionali in un ambito attribuito allo Stato per un'uniforme e più efficace tutela di diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno.....	pag. 462
2.7.11.3. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna)	pag. 462
2.7.11.4. L'(illegittima) assimilazione, sul versante contributivo, del servizio prestato in regime di convenzione al lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione dal personale dei Servizi per le tossicodipendenze (norme della Regione Puglia).....	pag. 462
2.7.12. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s)	pag. 463
2.7.12.1. Profili competenziali.....	pag. 463
i) <i>La natura trasversale della materia e la prevalenza della disciplina statale sulle normative di competenza regionale.....</i>	pag. 463
ii) <i>La facoltà delle Regioni di innalzare i livelli statali di tutela ambientale nell'esercizio di proprie competenze per la cura di interessi funzionalmente collegati ..</i>	pag. 463
iii) <i>La legislazione statale quale limite alle discipline dettate dalle Regioni, anche a statuto speciale, e dalle Province autonome in altre materie di loro competenza.....</i>	pag. 463
iv) <i>Il divieto per le Regioni di alterare il punto di equilibrio definito dallo Stato tra l'esigenza di semplificare le procedure per gli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente</i>	pag. 463
2.7.12.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente.....	pag. 464
i) <i>La competenza a disciplinare la VIA</i>	pag. 464
ii) <i>L'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili: l'equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e accelerazione del procedimento e la speciale tutela dell'ambiente.....</i>	pag. 464
iii) <i>La (illegittima) previsione, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di una proroga del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 464
iv) <i>La sottoposizione alla VAS del piano regionale triennale dell'idrogeno (norme della Regione Puglia).....</i>	pag. 464
v) <i>L'(illegittimo) esonero dalle verifiche di impatto ambientale di taluni progetti di modifica o estensione degli impianti fotovoltaici ed eolici (norme della Regione Puglia).....</i>	pag. 465
vi) <i>Gli interventi sugli alberi monumentali (norme della Regione Calabria).....</i>	pag. 466
2.7.12.3. Le acque.....	pag. 466
i) <i>La (illegittima) previsione, in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, di un contributo di compensazione ambientale destinato anche al completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 466
ii) <i>L'(illegittima) immissione nei corpi idrici di materiale ittico sterile (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 467
iii) <i>La disciplina valdostana della tariffa del servizio idrico integrato.....</i>	pag. 468
2.7.12.4. La gestione dei rifiuti.....	pag. 468
i) <i>Profili competenziali</i>	pag. 468
ii) <i>La (illegittima) previsione di criteri diversi e più restrittivi, in tema di concentrazione di idrocarburi, per l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 468
iii) <i>La stabilizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti metallici ferrosi autorizzati dalle pregresse gestioni commissariali (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 469
iv) <i>La (illegittima) previsione della limitazione dello smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extraregionale (norme della Regione Molise).....</i>	pag. 469
v) <i>L'illegittimo divieto di ubicare impianti di combustione dei rifiuti a una distanza inferiore a 5 km dai centri abitati e dai luoghi ove si esercitano funzioni sensibili (norme della Regione Marche)</i>	pag. 469
2.7.12.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico	pag. 470

i) <i>La (re)introduzione e il ripopolamento di specie animali: la facoltà dello Stato di porre limiti invalicabili di tutela, derogabili solo in melius dalle Regioni</i>	pag. 470
ii) <i>L'obbligo per le Regioni di adottare il calendario venatorio con atto amministrativo e il correlativo divieto di impiegare la legge-provvedimento</i>	pag. 471
iii) <i>La tempestiva annotazione degli abbattimenti quale soglia uniforme di protezione..</i>	pag. 471
iv) <i>L'(illegittima) estensione della caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 471
v) <i>L'obbligo per il cacciatore di annotare sul tesserino venatorio i capi di fauna stanziale e migratoria subito dopo l'abbattimento accertato (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 471
vi) <i>L'autorizzazione all'esercizio congiunto della caccia (in forma vagante e mediante appostamento fisso) in deroga al principio statale della caccia di specializzazione (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 472
vii) <i>La (illegittima) sostituzione del divieto di predazione con il divieto di cattura della fauna selvatica nell'ambito della disciplina dell'allenamento e addestramento del falco (norme della Regione Veneto)</i>	pag. 472
viii) <i>L'(illegittimo) ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 473
ix) <i>L'(illegittima) aggiunta di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 473
2.7.12.6. <i>I beni culturali e paesaggistici</i>	pag. 474
i) <i>La tutela paesaggistica quale valore unitario, prevalente e a concertazione necessaria e il principio fondamentale e inderogabile della pianificazione congiunta (l'imprescindibile partecipazione della componente statale)</i>	pag. 474
ii) <i>Le disposizioni fondamentali e i principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio come norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale</i>	pag. 474
iii) <i>Il principio di prevalenza delle prescrizioni paesaggistiche su quelle urbanistico-edilizie (non derogabile dal legislatore territoriale anche in relazione al piano del parco regionale)</i>	pag. 474
iv) <i>Il coinvolgimento degli assetti fondiari collettivi nella pianificazione paesistico-ambientale (prioritaria) e urbanistica</i>	pag. 475
v) <i>La natura dinamica della tutela degli assetti fondiari collettivi</i>	pag. 475
vi) <i>La tutela specifica dei centri storici quali beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, affidati alle cure della Repubblica e oggetto di un'attività pianificatoria congiunta di Stato e Regioni</i>	pag. 475
vii) <i>La facoltà del privato di proporre, con effetto di sollecitazione procedimentale, uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie ubicate nei centri storici (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 475
viii) <i>La valorizzazione turistica dei trabocchi da molo (norme della Regione Abruzzo)</i>	pag. 476
2.7.12.7. <i>Le aree protette</i>	pag. 477
i) <i>La legge quadro sulle aree protette e la previsione di standard inderogabili di tutela ambientale</i>	pag. 477
ii) <i>La facoltà delle Regioni di innalzare gli standard statali di tutela (il potenziamento della vigilanza sui parchi regionali)</i>	pag. 477
iii) <i>Il parco regionale quale espressione dell'autonomia territoriale vincolata al rispetto degli standard statali di tutela</i>	pag. 477
iv) <i>L'assimilazione delle misure di salvaguardia al regolamento e al piano del parco...</i>	pag. 478
v) <i>La modifica del perimetro dei parchi regionali</i>	pag. 478
vi) <i>La (limitata) possibilità di autorizzare, all'interno del Parco dei Colli Euganei, attività di cava per l'estrazione di trachite (norme della Regione Veneto)</i>	pag. 478

vii) <i>La trasformazione da collegiale a monocratico dell'organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 479
viii) <i>La comunità del parco: composizione, modalità di funzionamento e attribuzioni (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 479
ix) <i>L'(illegittima) estromissione degli enti locali dalla decisione di sopprimere aree protette già istituite e di ridefinire i confini dei parchi naturali (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 480
x) <i>Il piano del parco: la previsione di una diversa perimetrazione dell'area protetta e la valenza sostitutiva rispetto ai piani territoriali o urbanistici (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 480
xi) <i>La facoltà dell'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni per l'ausilio nella vigilanza sulle aree protette (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 481
xii) <i>L'apparato sanzionatorio amministrativo (norme della Regione Liguria)</i>	pag. 481
xiii) <i>La riduzione in pristino, da parte dell'organizzatore, dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate, in caso di deposito accidentale sul prato stabile del materiale del fondo stradale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i>	pag. 481
2.8. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)	pag. 482
2.8.1. "Tutela della salute"	pag. 482
2.8.1.1. L'organizzazione sanitaria	pag. 482
i) <i>Il principio fondamentale espresso dal regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti delle strutture socio-sanitarie private – Richiamo al legislatore della Regione Basilicata</i>	pag. 482
ii) <i>L'assegnazione, nelle procedure concorsuali, di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 482
iii) <i>La (illegittima) previsione dell'accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale in favore di personale medico privo del titolo di formazione specifica in medicina generale (norme della Regione Piemonte)</i>	pag. 483
iv) <i>Le (illegittime) modalità di allocazione e destinazione delle risorse connesse alla retrocessione delle accise (norme della Regione siciliana lesive dell'obbligo indefettibile di finanziare i livelli essenziali di assistenza)</i>	pag. 484
v) <i>La possibilità per i direttori generali delle aziende sanitarie di destinare alla riduzione dei tempi d'attesa parte delle somme del fondo per la perequazione delle prestazioni intra-moenia (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 484
vi) <i>La revisione della dotazione organica degli enti sanitari per una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane (norme programmatiche della Regione Puglia)</i>	pag. 485
vii) <i>La facoltà dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 485
viii) <i>La facoltà degli enti del servizio sanitario regionale di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere (norme della Regione Marche)</i>	pag. 485
ix) <i>La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i>	pag. 485
2.8.1.2. La salute dei cittadini.....	pag. 485
i) <i>La trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti legislativi e finanziari tra Stato e Regioni</i>	pag. 485

ii) I livelli essenziali di assistenza quali standard statali minimi e uniformi, derogabili solo in melius dalle Regioni.....	pag. 485
iii) L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo (norme della Regione siciliana) – Invito al legislatore regionale	pag. 485
2.8.1.3. Il benessere degli animali	pag. 486
i) La possibilità di sostituire l'intervento sul fondo del percorso di talune manifestazioni storico-culturali (quali i "Carresi" o "Corse dei carri") con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, equidi o altri ungulati, impiegati (norme della Regione Molise).....	pag. 486
2.8.2. "Governo del territorio"	pag. 487
2.8.2.1. Il territorio	pag. 487
i) Il coinvolgimento degli assetti fondiari collettivi nella pianificazione paesistico-ambientale (prioritaria) e urbanistica	pag. 487
2.8.2.2. L'edilizia	pag. 487
i) La legislazione statale di principio contenuta nel testo unico dell'edilizia, caratterizzata dalla finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale.....	pag. 487
ii) Il principio fondamentale di onerosità del titolo abilitativo.....	pag. 487
iii) Il principio fondamentale della "doppia conformità"	pag. 487
iv) Il principio fondamentale di limitata derogabilità delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968	pag. 487
v) L'efficacia vincolante, anche per il legislatore regionale, dei limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 e l'ammissibilità di leggi regionali in deroga nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario del territorio.....	pag. 487
vi) Il principio fondamentale della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale.....	pag. 488
vii) L'assetto competenziale in tema di condoni: la riserva al legislatore statale dei profili penalistici e delle scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa e il divieto per il legislatore regionale di realizzare autonomamente ipotesi, anche surrettizie, di condono	pag. 488
viii) L'applicazione, anche retroattiva, dei nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione ai procedimenti relativi ai permessi di costruire, nei quali il Comune non abbia ancora provveduto alla relativa quantificazione, e la (illegittima) preclusione per l'amministrazione di formulare una successiva richiesta di conguaglio (norme della Regione Veneto).....	pag. 489
ix) La (illegittima) previsione di interventi di ristrutturazione ricostruttiva anche con diversa sistemazione plano-volumetrica o diverse dislocazioni del volume massimo consentito nell'area di pertinenza (norme della Regione Puglia introduttive di una surrettizia sanatoria e difformi dal sopravvenuto principio statale).....	pag. 489
x) La (illegittima) derogabilità dei limiti di densità edilizia ex art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 per gli interventi di ampliamento previsti nell'ambito del "piano casa" (norme della Regione Lazio).....	pag. 491
xi) L'illegittimo completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata).....	pag. 491
2.8.2.3. L'urbanistica	pag. 492
i) La limitata facoltà delle Regioni di derogare alle distanze minime tra edifici stabilite dalla normativa statale.....	pag. 492
ii) L'inopponibilità del limite dell'ordinamento civile a leggi regionali derogatorie dei regolamenti comunali o delle norme tecniche	pag. 492
iii) Il principio fondamentale di onerosità del contributo abilitativo.....	pag. 493
iv) L'espropriazione quale funzione trasversale riguardante anche materie di competenza concorrente	pag. 493

v) <i>La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto)</i>	pag. 493
vi) <i>L'esonero dal contributo di costruzione in caso di cambio di destinazione d'uso degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio (opzione preclusa al legislatore veneto in presenza di una variante urbanistica che ne aumenti il valore)</i>	pag. 494
vii) <i>La (illegittima) decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione in caso di mancato inserimento, nei cinque anni dall'entrata in vigore del piano dei servizi, dell'intervento nel programma triennale delle opere pubbliche e nel relativo aggiornamento (norme della Regione Lombardia)</i>	pag. 495
viii) <i>L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 495
2.8.3. "Porti e aeroporti civili"	pag. 495
2.8.3.1. <i>L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria</i>	pag. 495
2.8.4. "Ordinamento della comunicazione"	pag. 496
2.8.4.1. <i>La (illegittima) previsione di canoni a carico degli operatori della comunicazione in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'esercizio dell'attività (norme della Regione Veneto)</i>	pag. 496
2.8.5. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"	pag. 497
2.8.5.1. <i>Le energie rinnovabili</i>	pag. 497
i) <i>Il favor per le fonti energetiche rinnovabili</i>	pag. 497
ii) <i>Le regole sui regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili quali principi fondamentali della materia</i>	pag. 497
iii) <i>Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell'intero territorio nazionale)</i>	pag. 498
iv) <i>Il potere delle Regioni di individuare aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili: il principio della necessaria istruttoria procedimentale e il divieto di prescrivere limiti generali inderogabili</i>	pag. 498
v) <i>L'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili: l'equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e accelerazione del procedimento e la speciale tutela dell'ambiente</i>	pag. 498
vi) <i>La (illegittima) previsione di distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade in carenza di previa istruttoria (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 499
vii) <i>L'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo delle potenze installabili (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 499
viii) <i>La (illegittima) previsione, nelle more dell'adozione di una nuova pianificazione regionale, di un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 499
ix) <i>L'applicazione della procedura abilitativa semplificata in caso di modifiche non sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici, purché non sia superata la soglia di potenza di 1 MW (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 500
x) <i>La (illegittima) previsione di condizioni ulteriori o specifiche per il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 501
2.8.5.2. <i>Le grandi derivazioni idroelettriche</i>	pag. 501
i) <i>Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e il divieto per il legislatore nazionale di porre norme di dettaglio (riferimenti giurisprudenziali in tema di proroga delle concessioni e quantificazione dei canoni)</i>	pag. 501

ii) <i>La distinzione tra canoni demaniali e sovracanonici</i>	pag. 502
iii) <i>La (illegittima) destinazione alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle derivazioni di una quota, non inferiore al 60%, del canone di concessione e del canone aggiuntivo corrisposti alle Regioni</i>	pag. 503
2.8.6. "Coordinamento della finanza pubblica"	pag. 504
2.8.6.1. Il carattere finalistico dell'azione di coordinamento dinamico e la legittimità di norme di principio benché a carattere puntuale	pag. 504
2.8.6.2. Il contenimento dei costi degli apparati amministrativi	pag. 504
i) <i>Le norme statali di principio sui limiti al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e sulla stabilizzazione dei precari</i>	pag. 504
ii) <i>Il principio fondamentale insito nell'imposizione di un limite alle retribuzioni a carico delle finanze pubbliche</i>	pag. 504
iii) <i>La (illegittima) proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie di selezioni riservate (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 505
iv) <i>Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 505
v) <i>La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore (norme della Regione Sardegna)</i>	pag. 505
vi) <i>La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 505
vii) <i>Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 505
viii) <i>Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l'impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione "Quota 100" (norme della Regione Toscana)</i>	pag. 505
ix) <i>L'illegittimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais spa a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 506
x) <i>L'(illegittima) imposizione alle amministrazioni di appartenenza degli oneri finanziari relativi al trattamento economico del personale comandato (norme della Regione Molise)</i>	pag. 506
xi) <i>L'(illegittima) utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali (norme della Regione Molise)</i>	pag. 506
xii) <i>L'(illegittima) esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica (norme della Regione Molise)</i>	pag. 506
xiii) <i>La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019 (norme della Regione Valle d'Aosta)</i>	pag. 506
xiv) <i>La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare nel 2019 contratti di lavoro flessibile nel limite del 70% della spesa storica (norme della Regione Valle d'Aosta)</i> ...	pag. 506
xv) <i>La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i>	pag. 506
xvi) <i>La possibilità per le Unioni territoriali intercomunali e i Comuni di procedere ad assunzioni di personale della polizia locale, per l'anno 2019, anche oltre il limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i>	pag. 506

2.8.6.3. La spesa sanitaria	pag. 506
i) <i>Il complessivo sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale</i>	pag. 506
ii) <i>Le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (normativa statale)</i>	pag. 507
iii) <i>Il superamento della prospettiva del puro contenimento della spesa e la spettanza allo Stato del compito di ripartire tra Servizio sanitario nazionale e assistiti i costi delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza</i>	pag. 507
iv) <i>Il principio fondamentale della riduzione della spesa per prestazioni acquistate da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera</i>	pag. 508
v) <i>I limiti all'autonomia regionale dettati dagli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa</i>	pag. 508
vi) <i>Le norme statali di principio relative al contenimento della spesa sanitaria e alla vincolatività degli interventi individuati negli accordi siglati dalle Regioni</i>	pag. 508
vii) <i>La vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi di consolidamento quale principio fondamentale applicabile anche alle autonomie speciali</i>	pag. 508
viii) <i>L'inderogabilità degli impegni regionali relativi al risanamento del disavanzo sanitario e alla garanzia dei LEA</i>	pag. 508
ix) <i>L'inclusione delle prestazioni sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, tra gli ambiti di applicazione dell'indicatore sintetico della situazione reddituale denominato "Fattore famiglia" (norme della Regione Piemonte)</i>	pag. 509
x) <i>L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo (norme della Regione siciliana) – Invito al legislatore regionale</i>	pag. 509
xi) <i>La dotazione finanziaria per il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico e per il potenziamento delle prestazioni di assistenza psicologica (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 509
xii) <i>L'(illegittima) assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per misure non riconducibili ai LEA, quali la realizzazione o ristrutturazione di canili sanitari e l'effettuazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 510
xiii) <i>La facoltà dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 510
xiv) <i>L'(illegittima) estensione dell'assistenza sanitaria gratuita ai familiari conviventi con le vittime del terrorismo e della criminalità (norme della Regione Puglia)</i>	pag. 510
xv) <i>Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana)</i>	pag. 510
xvi) <i>La (illegittima) non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture accreditate a cittadini residenti in altre Regioni, in assenza di misure alternative atte a garantire l'invariabilità dell'effetto finanziario (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 512
xvii) <i>L'illegittima conclusione, da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali, delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di internalizzazione del personale precario (norme della Regione Calabria)</i>	pag. 512
2.8.6.4. Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni ..	pag. 513
i) <i>L'inserimento nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari di Regioni e Province autonome di un obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali degli enti del</i>	

<i>Servizio sanitario nazionale e il conseguente condizionamento a tale obiettivo di una quota dell'indennità di risultato.....</i>	pag. 513
<i>ii) L'obbligo per le Regioni di trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali una relazione sull'applicazione delle misure relative alle transazioni commerciali degli enti sanitari, quale adempimento rilevante per l'erogazione della quota premiale del finanziamento statale al Servizio sanitario nazionale</i>	pag. 513
<i>iii) L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge.....</i>	pag. 514
2.8.7. "Professioni"	pag. 514
2.8.7.1. La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e il potere delle Regioni di disciplinare aspetti specificamente collegati con le realtà territoriali	pag. 514
2.8.7.2. La facoltà degli enti del servizio sanitario regionale di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere (norme della Regione Marche)	pag. 514
2.8.8. "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali"	pag. 515
2.8.8.1. La valorizzazione turistica dei trabocchi da molo (norme della Regione Abruzzo).....	pag. 515
2.8.8.2. Gli interventi sugli alberi monumentali (norme della Regione Calabria).....	pag. 515
2.9. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).....	pag. 515
2.9.1. "Agricoltura"	pag. 515
2.9.1.1. La produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione quale "nocciolo duro" della competenza regionale.....	pag. 515
2.9.2. "Caccia"	pag. 515
2.9.2.1. L'inderogabilità <i>in peius</i> dei livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992	pag. 515
2.9.3. "Cave e torbiere"	pag. 515
2.9.3.1. Il necessario rispetto degli standard ambientali fissati dalle leggi statali	pag. 515
2.9.4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali".....	pag. 516
2.9.4.1. La regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale	pag. 516
2.9.4.2. Il limite del necessario rispetto del principio del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.....	pag. 516
2.9.4.3. La disciplina dei concorsi per l'accesso all'impiego regionale e dell'utilizzo delle relative graduatorie	pag. 516
<i>i) Carattere pubblicistico e conseguente sottrazione al regime di privatizzazione</i>	pag. 516
<i>ii) Il necessario rispetto dei principi costituzionali.....</i>	pag. 517
2.9.4.4. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l'impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione "Quota 100" (norme della Regione Toscana)	pag. 517
2.9.4.5. La proroga degli incarichi di posizione organizzativa in essere (norme della Regione Toscana)	pag. 517
2.9.4.6. L'assunzione agli impieghi regionali (norme della Regione Liguria concernenti le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove concorsuali nonché l'accertamento delle conoscenze informatiche dei candidati)	pag. 517
2.9.4.7. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna).....	pag. 518

2.9.4.8. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....	pag. 518
2.9.5. "Servizi sociali".....	pag. 518
2.9.5.1. Il passaggio dalla competenza concorrente in tema di beneficenza pubblica alla competenza residuale in materia di servizi sociali.....	pag. 518
2.9.5.2. L'affidamento alla Giunta regionale della definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale, attraverso la determinazione di criteri e modalità attuative dell'indicatore denominato "Fattore famiglia" (norme della Regione Piemonte).....	pag. 518
2.9.6. "Trasporto pubblico locale"	pag. 518
2.9.6.1. L'ampliamento delle competenze regionali dopo la riforma del Titolo V.....	pag. 518
2.9.6.2. Il nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente, finalizzato a evitare interferenze con il servizio di taxi (coerenza delle misure, ad eccezione dell'illegittimo obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse).....	pag. 519
3. <i>La funzione amministrativa</i>	pag. 519
3.1. Sussidiarietà orizzontale e procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria: il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale	pag. 519
3.2. La (illegittima) destinazione alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle grandi derivazioni idroelettriche di una quota, non inferiore al 60%, del canone di concessione e del canone aggiuntivo corrisposti alle Regioni	pag. 520
3.3. La (illegittima) disciplina della funzione sociale del controllo di vicinato (norme della Regione Veneto).....	pag. 520
4. <i>Il principio cooperativo</i>	pag. 520
4.1. La natura relazionale del principio cooperativo e la reciprocità dei doveri gravanti sulle parti.....	pag. 520
4.2. La leale collaborazione quale metodo procedimentale elastico, ispiratore delle relazioni tra i livelli di governo	pag. 520
4.3. La previsione dell'intesa quale fonte di un obbligo di mezzi e non di risultati: la necessità di garantire un adeguato sviluppo delle trattative	pag. 520
4.4. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione.....	pag. 521
4.4.1. <i>La disciplina di materie caratterizzate da uno stretto intreccio di competenze statali e regionali</i>	pag. 521
4.4.2. <i>La necessaria sovrapposizione di competenze di soggetti pubblici diversi</i>	pag. 521
4.4.3. <i>La commistione di competenze amministrative statali e regionali da esercitare armonicamente (in materia di tutela paesaggistica)</i>	pag. 521
4.4.4. <i>La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel garantire i livelli essenziali di assistenza e l'effettività del diritto alla salute</i>	pag. 521
4.4.5. <i>La compatibilità costituzionale di una compensazione "elastica" del minor gettito IRAP nell'ambito di una manovra condivisa in sede di Conferenza Stato-Regioni</i>	pag. 522
4.4.6. <i>L'inoperatività del principio in assenza di un inestricabile intreccio tra competenze statali e regionali</i>	pag. 522
4.4.7. <i>L'inoperatività del principio a fronte del prevalente esercizio di competenze statali esclusive o concorrenti</i>	pag. 522
4.4.8. <i>La tendenziale non invocabilità del principio con riguardo al procedimento legislativo, salvo il ricorso alla delegazione legislativa in ipotesi di stretto intreccio tra materie e competenze</i>	pag. 522

4.4.9. <i>La non invocabilità del principio in caso di coerente attuazione regionale di un accordo tra Stato e Regioni nella perdurante assenza della fonte primaria nazionale...</i>	pag. 523
4.4.10. <i>L'irrelevanza delle procedure collaborative tra Regione e Stato nel sindacato di costituzionalità della legge</i>	pag. 523
4.4.11. <i>L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni statali.....</i>	pag. 523
4.4.12. <i>L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali</i>	pag. 523
4.5. <i>Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali</i>	pag. 523
4.5.1. <i>La previsione di un breve termine per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una diversa intesa circa la possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse in altri comuni della Provincia o area metropolitana in cui ha conseguito l'autorizzazione (legittima scelta statale in materia di tutela della concorrenza).....</i>	pag. 523
4.5.2. <i>La previsione di un parere delle Regioni nell'iter di approvazione del decreto legislativo di riforma delle camere di commercio</i>	pag. 524
4.5.3. <i>L'(illegittima) approvazione unilaterale del Piano territoriale paesistico da parte del Consiglio regionale del Lazio senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (accoglimento del ricorso statale per conflitto tra enti e annullamento della deliberazione consiliare).....</i>	pag. 524
5. <i>Il potere sostitutivo.....</i>	pag. 525
5.1. <i>L'intervento sostitutivo dello Stato</i>	pag. 525
5.1.1. <i>La leale collaborazione quale limite del potere sostitutivo e principio connotato dalla relazionalità e dalla reciprocità</i>	pag. 525
5.2. <i>La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria</i>	pag. 526
5.2.1. <i>L'(illegittima) autorizzazione di spesa per realizzare una struttura sanitaria volta a fronteggiare la situazione emergenziale nel Comune di Anagni (norme della Regione Lazio).....</i>	pag. 526
5.2.2. <i>La (illegittima) facoltà delle strutture sanitarie private di pagare un terzo della sanzione amministrativa irrogata nell'ambito dei controlli esterni sull'appropriatezza dei ricoveri (norme della Regione Lazio)</i>	pag. 526
6. <i>Gli enti locali</i>	pag. 527
6.1. <i>La riforma delle Province e delle Città metropolitane e il nuovo assetto delle funzioni</i>	pag. 527
6.2. <i>Gli organi.....</i>	pag. 527
6.2.1. <i>La sospensione per diciotto mesi dalle cariche elettive negli enti locali di coloro che, già assolti in primo grado, siano stati condannati in secondo grado in via non definitiva per taluni delitti.....</i>	pag. 527
6.3. <i>Le funzioni amministrative.....</i>	pag. 527
6.3.1. <i>La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (principio di sussidiarietà verticale e giudizio di proporzionalità).....</i>	pag. 527
6.3.2. <i>La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto).....</i>	pag. 528
6.3.3. <i>L'impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti di retribuzioni e contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili (opponibilità ai creditori "qualificati")</i>	pag. 528

6.4. La finanza.....	pag. 528
6.4.1. La “regola aurea” dell’art. 119, sesto comma, Cost. quale principio storico dell’ordinamento finanziario-contabile degli enti locali.....	pag. 528
6.4.2. Il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per alterare il risultato di amministrazione e coprire nuove spese – Monito al legislatore	pag. 528
6.4.3. Il rientro dal disavanzo: la durata fisiologica e l’illegittimità di deroghe legislative comportanti l’aggravio del deficit.....	pag. 530
6.4.4. La riformulazione del piano di riequilibrio	pag. 531
6.4.4.1. L’(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall’entità complessiva del deficit – Monito al legislatore	pag. 531
6.4.4.2. La tabella di riferimento e la procedura per la riproposizione	pag. 532
6.4.5. La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell’assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale.....	pag. 533
7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome	pag. 533
7.1. La normativa di attuazione statutaria.....	pag. 533
7.1.1. La capacità di derogare, nell’ambito della propria competenza, alle leggi ordinarie	pag. 533
7.1.2. Il procedimento di formazione (in relazione allo statuto trentino).....	pag. 533
7.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001	pag. 533
7.2.1. Il divieto di restrizioni all’autonomia degli enti speciali.....	pag. 533
7.3. La Regione Friuli-Venezia Giulia	pag. 533
7.3.1. La competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti nonché di stato giuridico ed economico del personale (la ritenuta operatività della clausola di maggior favore).....	pag. 533
7.3.2. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l’assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni.....	pag. 534
7.3.3. L’(illegittima) estensione agli autisti di rappresentanza dell’indennità mensile non pensionabile già attribuita agli addetti di segreteria delle cariche politiche regionali.....	pag. 535
7.3.4. La possibilità per le Unioni territoriali intercomunali e i Comuni di procedere ad assunzioni di personale della polizia locale, per l’anno 2019, anche oltre il limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente	pag. 535
7.3.5. La garanzia del mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento per il personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di Comparto.....	pag. 535
7.3.6. La riduzione in pristino, da parte dell’organizzatore, dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate, in caso di deposito accidentale sul prato stabile del materiale del fondo stradale.....	pag. 536
7.3.7. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri.....	pag. 536
7.3.8. La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri	pag. 537
7.3.9. La (illegittima) limitazione della concessione degli incentivi occupazionali ad assunzioni, inserimenti e stabilizzazioni di soggetti residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni.....	pag. 537
7.4. La Regione Sardegna	pag. 537
7.4.1. La trasformazione da collegiale a monocratico dell’organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora.....	pag. 537

7.4.2. L'(illegittima) assunzione temporanea presso l'Agenzia Forestas di personale impegnato dagli affittuari	pag. 537
7.4.3. L'istituto delle tolleranze edilizie di cantiere	pag. 537
7.4.4. L'inefficacia dell'attestazione di esenzione dalla spesa sanitaria in caso di regressione della malattia a un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione	pag. 537
7.4.5. L'(illegittimo) ingresso nei ruoli regionali, mediante iscrizione d'ufficio a una speciale lista a esaurimento, dei soggetti esclusi dalla stessa che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo	pag. 538
7.4.6. La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore.....	pag. 538
7.4.7. L'autorizzazione al finanziamento dell'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio 118	pag. 538
7.5. La Regione siciliana	pag. 538
7.5.1. Il processo di trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale	pag. 538
7.5.2. La (illegittima) corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale e la conseguente (illegittima) riclassificazione dei beneficiari	pag. 538
7.5.3. La (illegittima) previsione della disapplicazione della disciplina statale riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale	pag. 538
7.5.4. Lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e la nomina degli organi straordinari della BCC di San Biagio Platani (spettanza del potere esercitato unilateralmente dalla Banca d'Italia).....	pag. 539
7.5.5. Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno	pag. 539
7.5.6. L'(illegittima) autorizzazione al Ragioniere generale a iscrivere in bilancio la somma destinata alla maggiore spesa sanitaria o al ripianamento del debito pubblico regionale e l'(illegittima) previsione di uno specifico accantonamento in relazione all'accertamento delle entrate derivanti dalla retrocessione di parte del gettito delle accise sui prodotti petroliferi.....	pag. 539
7.5.7. La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione.....	pag. 539
7.5.8. Il mutamento di destinazione dei fondi strutturali e la riprogrammazione delle relative risorse – Invito alle parti a cooperare lealmente per evitare il disimpegno dei fondi	pag. 540
7.5.9. L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge	pag. 541
7.5.10. L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo – Invito al legislatore regionale.....	pag. 541
7.5.11 La facoltà del privato di proporre, con effetto di sollecitazione procedimentale, uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie ubicate nei centri storici	pag. 541

7.5.12. <i>La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente – Richiamo al legislatore regionale</i>	pag. 541
7.5.13. <i>L'(illegittimo) ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette</i>	pag. 542
7.5.14. <i>La disciplina dei marina resort e dei boat and breakfast.....</i>	pag. 542
7.5.15. <i>L'illegittimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais spa a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato</i>	pag. 543
7.5.16. <i>Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità ...</i>	pag. 543
7.5.17. <i>Il transito in utilizzazione presso l'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana dei lavoratori socialmente utili già utilizzati nei medesimi uffici</i>	pag. 543
7.5.18. <i>L'illegittimo mantenimento nelle medesime mansioni, senza limiti temporali, del personale antincendio boschivo adibito alle sale operative provinciali, avviato attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale dei lavoratori forestali e già impiegato con periodicità stagionale.....</i>	pag. 544
7.5.19. <i>La soppressione della prevista riduzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale regionale con qualifica dirigenziale</i>	pag. 544
7.5.20. <i>La consegna al Comune o al consorzio dei Comuni interessati degli impianti e delle reti idriche da parte dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione</i>	pag. 544
7.5.21. <i>La (illegittima) limitazione al solo esercizio finanziario 2019 dell'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante della persona con disabilità e per ogni iniziativa da esso promossa</i>	pag. 545
7.5.22. <i>L'(illegittima) estensione ai dipendenti regionali degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio e la (illegittima) modifica in senso favorevole dei requisiti di accesso alla pensione.....</i>	pag. 545
7.5.23. <i>L'illegittimo rinvio alla scadenza del 31 dicembre 2020 dell'applicazione agli organismi ed enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.....</i>	pag. 545
7.5.24. <i>Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019....</i>	pag. 545
7.6. <i>La Regione Valle d'Aosta.....</i>	pag. 547
7.6.1. <i>Le competenze in materia di ordinamento degli uffici, del personale e degli enti locali (la ritenuta operatività della clausola di maggior favore)</i>	pag. 547
7.6.2. <i>L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni statali.....</i>	pag. 547
7.6.3. <i>L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali</i>	pag. 547
7.6.4. <i>La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato</i>	pag. 548
7.6.5. <i>L'(illegittimo) accertamento, da parte dell'assemblea dei consorziati, dell'esistenza di diritti vantati da terzi su beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario.....</i>	pag. 549
7.6.6. <i>La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019.....</i>	pag. 549
7.6.7. <i>La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare nel 2019 contratti di lavoro flessibile nel limite del 70% della spesa storica.....</i>	pag. 549

7.6.8. <i>Il differimento di un anno, al 2021, del triennio di operatività (2018-2020) della disciplina delle progressioni verticali di carriera del personale regionale mediante concorsi interamente riservati</i>	pag. 550
7.7. <i>Le Province di Trento e Bolzano</i>	pag. 550
7.7.1. <i>Il finanziamento autonomo del servizio sanitario e la conseguente preclusione della potestà statale di dettare norme di coordinamento finanziario</i>	pag. 550
7.7.2. <i>L'autorizzazione all'esercizio congiunto della caccia (in forma vagante e mediante appostamento fisso) in deroga al principio statale della caccia di specializzazione (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 550
7.7.3. <i>L'esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un'attività economica fortemente conformata (norme della Provincia di Bolzano)</i>	pag. 551
7.7.4. <i>La contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e gli enti strumentali (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 551
7.7.5. <i>La facoltà dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della Provincia di Trento)</i>	pag. 551
7.7.6. <i>Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)</i>	pag. 552
8. <i>L'autonomia finanziaria</i>	pag. 552
8.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali</i>	pag. 552
8.1.1. <i>I principi cardine della Costituzione</i>	pag. 552
8.1.2. <i>La mancanza di una rigida garanzia quantitativa delle risorse, ferma la necessità di non pregiudicare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (l'onere probatorio del ricorrente)</i>	pag. 552
8.1.3. <i>La disciplina costituzionale dell'indebitamento degli enti territoriali</i>	pag. 553
8.1.3.1. <i>La "regola aurea" dell'art. 119, sesto comma, Cost. quale principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali</i>	pag. 553
8.1.3.2. <i>L'interpretazione costituzionalmente conforme dell'istituto delle anticipazioni di liquidità</i>	pag. 553
8.1.4. <i>L'equità intergenerazionale</i>	pag. 554
8.1.4.1. <i>L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore</i>	pag. 554
8.1.5. <i>Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse</i>	pag. 554
8.1.5.1. <i>L'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite (il divieto di indebite appropriazioni)</i>	pag. 554
8.1.5.2. <i>La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale</i>	pag. 554
8.1.6. <i>Autonomia finanziaria, equilibrio individuale dei singoli enti e sana gestione finanziaria: l'obbligo di rimuovere le disfunzioni e la destinazione dei meccanismi statali di solidarietà a situazioni di deficit imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio</i>	pag. 555
8.1.7. <i>I fondi europei</i>	pag. 555
8.1.7.1. <i>La primazia dell'interesse ad assicurarne l'effettiva utilizzazione</i>	pag. 555
8.2. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie</i>	pag. 555

8.2.1. <i>Il finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite: la necessità di copertura nel complessivo bilancio regionale e l'irrilevanza della mancanza di una specifica previsione nel bilancio statale</i>	pag. 555
8.2.2. <i>Le entrate</i>	pag. 556
8.2.2.1. <i>L'IRAP</i>	pag. 556
i) <i>Le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni</i>	pag. 556
ii) <i>La mancata previsione della completa compensazione del minor gettito conseguente a ulteriori deduzioni sulla base imponibile in relazione al costo del lavoro</i>	pag. 556
8.2.2.2. <i>La tassa automobilistica regionale</i>	pag. 557
i) <i>L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)</i>	pag. 557
8.2.2.3. <i>La (illegittima) destinazione alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle grandi derivazioni idroelettriche di una quota, non inferiore al 60%, del canone di concessione e del canone aggiuntivo corrisposti alle Regioni</i>	pag. 557
8.3. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome</i>	pag. 557
8.3.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali</i>	pag. 557
8.3.1.1. <i>L'applicabilità alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica, purché individuati nel rispetto del principio dell'accordo</i>	pag. 557

Capitolo IV

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

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	pag. 558
1.1. <i>L'equiparazione ai trattati in termini di valore giuridico</i>	pag. 558
1.2. <i>L'aspirazione a sintetizzare le tradizioni costituzionali comuni e l'idoneità a porsi come strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali</i>	pag. 558
1.3. <i>L'integrazione delle garanzie costituzionali e sovranazionali quale fattore di arricchimento della tutela dei diritti fondamentali</i>	pag. 558
1.4. <i>Il rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione tra principi e diritti costituzionali e sovranazionali inscindibilmente connessi (divieto di discriminazioni arbitrarie e tutela della maternità e dell'infanzia): il ricorso al rinvio pregiudiziale</i>	pag. 558
1.5. <i>Il dovere della Corte di pronunciarsi, anche con effetto erga omnes e, se del caso, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sulle questioni relative a diritti parimenti tutelati dalla Carta o da altre norme europee interposte e da parametri interni</i>	pag. 559
1.6. <i>La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta nel giudizio di legittimità costituzionale</i>	pag. 559
2. <i>I margini di libertà degli Stati membri nell'attuazione delle direttive europee</i> ..	pag. 560
3. <i>Il dialogo con la Corte di giustizia, attraverso il rinvio pregiudiziale, quale strumento per la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico in un quadro di costruttiva e leale cooperazione</i>	pag. 560
4. <i>La leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni quale caposaldo per l'attuazione di un sistema integrato di garanzie</i>	pag. 561

5. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità.....	pag. 561
6. La compatibilità del doppio binario sanzionatorio con il divieto di bis in idem (i convergenti approdi della giurisprudenza delle Corti europee nella prospettiva di una tutela multilivello dei diritti)	pag. 563
7. La facoltà dell'imputato di accedere a riti alternativi a carattere premiale, previa remissione in termini, in caso di modifica della qualificazione giuridica dei fatti contestati.....	pag. 564
8. La riconducibilità del giudice di pace alla nozione di "giurisdizione nazionale"	pag. 564
9. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità	pag. 565
10. Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori	pag. 565
11. La rilevanza delle legislazioni nazionali in materia di famiglia (il riconoscimento dell'omogenitorialità)	pag. 565
12. Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni (riferimenti normativi e giurisprudenziali di diritto interno ed europeo)	pag. 565
13. Il principio di libera autorganizzazione delle autorità pubbliche nel provvedere alle proprie esigenze (le condizioni per il ricorso a operazioni interne).....	pag. 565
14. Le nozioni di servizio pubblico locale di rilevanza economica e di servizio di interesse economico generale (legate all'assunzione pubblica di responsabilità dell'attività a beneficio dei consociati) e la libertà degli Stati membri di definire i servizi e disciplinarne l'organizzazione e il finanziamento ...	pag. 565
15. L'esclusione dalla gara di un operatore economico responsabile di un considerevole illecito professionale o di grave inadempimento nella giurisprudenza della Corte di giustizia	pag. 566
16. La complessa nozione di aiuto di Stato (competenza esclusiva della Commissione e accertamento dei giudici nazionali limitato ai profili procedurali).....	pag. 566
17. La possibilità per gli Stati membri di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato al principio di solidarietà, anziché a quello di concorrenza	pag. 567
18. L'esclusione delle attività socialmente utili dalla sfera dei rapporti di lavoro e della natura subordinata della prestazione lavorativa (orientamenti della giurisprudenza di legittimità e della Corte di giustizia).....	pag. 567
19. Il servizio di trasporto a fune per uso sportivo o turistico-ricreativo (non riveste interesse economico generale).....	pag. 567

20. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea</i>	pag. 567
20.1. <i>La (illegittima) proroga automatica delle concessioni termominerali nelle more dell'adeguamento alle regole della concorrenza (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 567
21. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea</i>	pag. 567
21.1. <i>Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio</i>	pag. 567
21.2. <i>L'esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un'attività economica fortemente conformata (norme della Provincia di Bolzano)</i>	pag. 568
21.3. <i>L'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo delle potenze installabili (norme della Regione Basilicata)</i>	pag. 568
21.4. <i>La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione</i>	pag. 568

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. <i>Le disposizioni convenzionali come parametri, non direttamente invocabili, interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. ovvero come elementi di rafforzamento delle censure</i>	pag. 569
2. <i>L'improprio richiamo dell'art. 11 Cost. in riferimento a censure di incompatibilità convenzionale</i>	pag. 569
3. <i>L'inidoneità di un protocollo non ratificato a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.</i>	pag. 569
4. <i>La natura complementare della tutela "parcellizzata" rimessa alla Corte EDU rispetto alla tutela "sistemica" apprestata in sede nazionale</i>	pag. 569
5. <i>La concorrenza delle garanzie nazionali e convenzionali e l'obiettivo dell'innalzamento delle tutele (con riguardo alla legalità penale)</i>	pag. 569
6. <i>La reputazione della persona quale componente essenziale del diritto alla vita privata</i>	pag. 570
7. <i>La diversa estensione del principio di legalità penale in ambito nazionale e convenzionale (con riguardo all'istituto della prescrizione)</i>	pag. 570
8. <i>Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari</i>	pag. 570
9. <i>L'assetto asimmetrico delle modifiche dibattimentali in facto e in iure dell'imputazione e l'adeguamento in via giurisprudenziale dell'ordinamento alle censure della Corte EDU</i>	pag. 570

10. <i>L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale sul divieto di retroattività delle modifiche in peius del regime dell'esecuzione penale (riferimenti giurisprudenziali e legislativi di altri Paesi)</i>	pag. 572
11. <i>Il fondamento convenzionale del principio di retroattività in mitius in materia penale</i>	pag. 572
12. <i>L'assenza di copertura costituzionale e convenzionale per il doppio grado di giurisdizione di merito</i>	pag. 573
13. <i>Il divieto convenzionale di bis in idem (l'evoluzione giurisprudenziale: il superamento dell'originaria prospettiva processuale e l'acquisizione di una forte connotazione sostanziale rispetto ai procedimenti sanzionatori misti)</i>	pag. 573
14. <i>I convergenti approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale (omesso versamento dell'IVA)</i>	pag. 574
15. <i>L'estraneità del giudizio di responsabilità amministrativa alle garanzie convenzionali in materia penale</i>	pag. 574
16. <i>Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità</i>	pag. 574
17. <i>Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori</i>	pag. 574
18. <i>L'ampio margine di apprezzamento degli Stati su temi di ordine etico e morale (il riconoscimento dell'omogenitorialità)</i>	pag. 574
19. <i>La preclusione alle coppie omosessuali dell'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita</i>	pag. 575
20. <i>La giurisprudenza europea sulla libertà di espressione e la tendenziale incompatibilità convenzionale delle pene detentive per i giornalisti condannati per diffamazione</i>	pag. 575
21. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU</i>	pag. 576
21.1. <i>La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno</i>	pag. 576
21.2. <i>L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa</i>	pag. 576
21.3. <i>L'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell'istanza di chiamata del terzo in garanzia</i>	pag. 576
21.4. <i>L'inammissibilità della domanda di equo indennizzo per l'eccessiva durata del processo presupposto, conseguente al mancato esperimento dei rimedi preventivi (nella specie, l'istanza di decisione a seguito di trattazione orale nel processo civile)</i>	pag. 576
21.5. <i>La sanzione amministrativa pecuniaria, in favore della Cassa delle ammende, a carico del genitore responsabile di condotte inadempienti (interpretazione adeguatrice che ne esclude l'operatività in caso di mancato pagamento dell'assegno di mantenimento della prole già sanzionato penalmente)</i>	pag. 577

21.6. La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015).....	pag. 578
21.7. La ritenuta inapplicabilità retroattiva del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione ai fatti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina commessi prima dell'inserimento del delitto nel novero dei reati "ostativi" (l'attrazione nell'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena in caso di modifiche incidenti sulla libertà del condannato)	pag. 578
21.8. L'incidenza non sproporzionata sui crediti pensionistici del contributo di solidarietà sui trattamenti di importo elevato.....	pag. 578
21.9. L'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato quale inizio del processo penale ai fini del computo della durata ragionevole	pag. 578
21.10. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo	pag. 579
21.11. La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione	pag. 579
21.12. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio).....	pag. 580

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

<i>1. La nozione di diritto internazionale generale ex art. 10 Cost. (non comprende il diritto internazionale pattizio).....</i>	<i>pag. 581</i>
<i>2. L'idoneità del diritto internazionale pattizio a vincolare il potere legislativo statale e regionale e a porsi come strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali</i>	<i>pag. 581</i>
<i>3. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità.....</i>	<i>pag. 581</i>
<i>4. Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori.....</i>	<i>pag. 581</i>
<i>5. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale</i>	<i>pag. 582</i>
5.1. La possibilità di sostituire l'intervento sul fondo del percorso di talune manifestazioni storico-culturali (quali i "Carresi" o "Corse dei carri") con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, equidi o altri ungulati, impiegati (norme della Regione Molise).....	pag. 582

Introduzione

1. Dati quantitativi (rinvio)

Nel 2020 la Corte costituzionale ha adottato 281 decisioni: 196 sentenze e 85 ordinanze.

Delle 281 decisioni, 163 (123 sentenze e 40 ordinanze) sono state adottate in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 92 (69 sentenze e 23 ordinanze) hanno riguardato giudizi di legittimità costituzionale in via principale; 5 (3 sentenze e 2 ordinanze) hanno risolto conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 14 sono state rese in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (tutte ordinanze emesse nella fase di ammissibilità). Completano il quadro 1 sentenza in tema di ammissibilità del *referendum* abrogativo e 6 ordinanze di correzione di errori materiali.

Per un'analisi più dettagliata dei dati quantitativi concernenti la giurisprudenza costituzionale del 2020 si rinvia all'apposito volume pubblicato con la presente relazione.

2. Il collegio giudicante

Nel 2020 la Corte ha operato nella pienezza della sua composizione, pur registrando alcuni avvicendamenti.

Alla data del 1° gennaio 2020 il Collegio era composto dalla Presidente Marta Cartabia, dai Vice Presidenti Aldo Carosi e Mario Rosario Morelli, dai Giudici Giancarlo Coraggio, Giuliano Amato, Silvana Sciarra, Daria de Pretis, Nicolò Zanon, Franco Modugno, Augusto Antonio Barbera, Giulio Prosperetti, Giovanni Amoroso, Francesco Viganò, Luca Antonini e Stefano Petitti.

La prof.ssa Marta Cartabia è cessata dalla carica di Presidente e Giudice della Corte costituzionale il 13 settembre 2020, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in sua sostituzione, è stata nominata il 9 settembre 2020 dal Presidente della Repubblica la prof.ssa Emanuela Navarretta, che ha giurato il 15 settembre 2020.

Il dott. Aldo Carosi è cessato dalla carica di Vice Presidente e Giudice della Corte costituzionale il 13 settembre 2020, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in sua sostituzione, è stato eletto il 12 luglio 2020 dalla Corte dei conti il dott. Angelo Buscema, che ha giurato il 15 settembre 2020.

Il 16 settembre 2020 è stato eletto Presidente della Corte costituzionale il dott. Mario Rosario Morelli e sono stati nominati Vice Presidenti il dott. Giancarlo Coraggio e il prof. Giuliano Amato.

Il dott. Mario Rosario Morelli è cessato dalla carica di Presidente e Giudice della Corte costituzionale il 12 dicembre 2020, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in sua sostituzione, è stata eletta il 16 dicembre 2020 dalla Corte di cassazione la dott.ssa Maria Rosaria San Giorgio, che ha giurato il 17 dicembre 2020.

Il 18 dicembre 2020 è stato eletto Presidente della Corte costituzionale il dott. Giancarlo Coraggio ed è stato confermato nella carica di Vice Presidente il prof. Giuliano Amato.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2020 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **163** decisioni: **123** sentenze (nn. **1, 4, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 24, 26, 30, 32, 33, 34, 36, 40, 41, 44, 47, 50, 51, 52, 54, 57, 58, 61, 64, 71, 73, 74, 75, 79, 80, 85, 89, 90, 95, 96, 97, 99, 100, 102, 103, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 135, 136, 137, 139, 142, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 153, 156, 157, 158, 160, 164, 165, 167, 168, 169, 171, 173, 179, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 201, 206, 212, 213, 218, 222, 223, 224, 228, 230, 231, 234, 237, 238, 239, 244, 245, 246, 248, 249, 252, 253, 254, 256, 259, 260, 262, 263, 264, 267, 268, 270, 275, 276, 278**) e **40** ordinanze (nn. **2, 3, 8, 35, 37, 42, 46, 49, 55, 65, 66, 67, 81, 92, 93, 94, 104, 105, 108, 111, 114, 125, 132, 147, 181, 182, 183, 184, 185, 202, 203, 204, 210, 219, 225, 229, 261, 269, 271, 280**).

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

Le **163** decisioni rese nell'anno hanno riguardato questioni sollevate da **244** atti di promovimento. Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**76**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**43**), dalla Corte di cassazione (**22**) e dalle Corti di appello (**21**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti (**11**), dai Giudici per le indagini preliminari (**10**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**10**), dai Magistrati di sorveglianza (**7**), dal Consiglio di Stato (**6**), dai Tribunali di sorveglianza (**6**), dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (**5**) e dai Giudici per l'udienza preliminare (**4**).

Completano la platea delle autorità rimettenti le Commissioni tributarie regionali (**3**), le Corti di assise (**2**), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (**2**), i Giudici di pace (**2**), il Collegio arbitrale rituale (**2**), la Corte di assise d'appello (**1**), la Corte d'appello, sezione specializzata degli usi civici (**1**), il Giudice delegato della Corte d'appello (**1**), il Giudice tutelare (**1**), il Giudice dell'esecuzione del Tribunale (**1**), il Giudice delegato al fallimento (**1**), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (**1**), la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige (**1**), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni (**1**), il Tribunale regionale delle acque pubbliche (**1**), il Tribunale militare (**1**) e il Giudice onorario di pace (**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. **1** ha confermato la legittimazione *a quo* del giudice delegato al fallimento.

La sentenza n. **112** ha ribadito “la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale”, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., “se evocato in correlazione funzionale” con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Nella specie, la legittimazione *a quo* è stata riconosciuta al Collegio rimettente in quanto “esso non può procedere alla validazione del rendiconto perché ritiene le spese per il personale giornalistico illegittime, in quanto autorizzate per effetto di una norma regionale invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e in contrasto con le previsioni

nazionali in materia di trattamento economico degli addetti agli uffici stampa regionali. L'incremento di spesa sarebbe, dunque, avvenuto senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia la vigenza della legge regionale imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione", salva la possibilità di proporre la questione di costituzionalità. Anche l'ordinanza n. **181** ha affermato "la legittimazione del giudice contabile in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali a sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria" (similmente la sentenza n. **244**), "laddove i parametri indicati siano invocati in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. e con gli altri parametri di natura finanziaria della Costituzione". Tuttavia, nella specie, "il rimettente non ha denunciato la diretta lesione dei parametri finanziari e neppure la concreta connessione funzionale dei parametri evocati in giudizio (artt. 117, primo comma, e 136 Cost.) con parametri di natura finanziaria". Nel rigettare un'eccezione provinciale di inammissibilità, la sentenza n. **189** ha sottolineato la presenza nel procedimento di parificazione di "tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, vale a dire: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (...), 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". Nella medesima prospettiva, la sentenza n. **244** ha evidenziato l'acquisita connotazione del procedimento di parificazione "quale giudizio di legittimità del rendiconto", "ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti" che si trovano "in una situazione analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (...) e quindi a valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo". Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, "il giudizio di conformità non può condurre alla parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano".

La sentenza n. **115** ha ribadito "la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali", "assimilato, a questi fini, alla parifica dei rendiconti regionali". Allo stesso modo, la sentenza n. **157** ha ritenuto la legittimazione *a quo* della Corte dei conti a "sollevare l'incidente di costituzionalità nell'ambito della funzione di controllo (...) sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale". "Il connotato di legittimità-regolarità di tali controlli – quando la Corte dei conti deve applicare disposizioni di legge o aventi forza di legge – viene peraltro assimilato, ai fini dell'impulso al sindacato di legittimità costituzionale, all'attività giurisdizionale". Gli elementi di tale connotato paragiurisdizionale "sono così riassumibili: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento di controllo (...); c) pieno contraddittorio con l'ente controllato sia nell'ambito del sindacato di legittimità-regolarità che nell'eventuale giudizio impugnatorio". D'altronde, "sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione al giudizio costituzionale si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che (...) più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte". In definitiva, "nel sindacato di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale la situazione è (...) analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono". Pertanto, "pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto", "ai limitati fini" degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, "l'attività della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano

oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo”.

Il giudice, per proporre una questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisori.

La sentenza n. **244** ha disatteso un’eccezione regionale di inammissibilità per presunta carenza del potere della rimettente sezione di controllo della Corte dei conti di sindacare un rapporto giuridico da ritenere definitivamente concluso per effetto di precedenti decisioni di parificazione. Invero, ciascun rendiconto “è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all’esercizio finanziario” di riferimento, sicché, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo “valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell’esercizio finanziario trascorso, (...) che può essere strutturato in modo differente da un anno all’altro, in sintonia con l’evoluzione del quadro normativo”. Nella specie, non è stato ritenuto precluso “il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo all’esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017”, poiché i precedenti giudizi attengono “a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate”.

In merito alla necessità che la questione sia sollevata “nel corso di un giudizio”, la sentenza n. **13** ha rammentato che, dopo le innovazioni apportate dall’art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 2009, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica “si atteggia come un rimedio giustiziale (...) sostanzialmente assimilabile ad un giudizio”, quantomeno ai fini dell’applicazione degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, con conseguente riconoscimento della legittimazione *a quo* del Consiglio di Stato nell’esercizio della sua funzione consultiva attraverso la formulazione di un parere vincolante.

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 di costituzionalità.

La sentenza n. **254** ha precisato che la rilevanza del dubbio di costituzionalità “non si identifica nell’utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (...). Essa presuppone la necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione e si riconnette all’incidenza della pronuncia” della Corte “su qualsiasi tappa di tale percorso”. Analogamente, la sentenza n. **263** ha sostenuto che la rilevanza delle questioni “presuppone la necessità di applicare la disciplina in esame nella definizione del giudizio”. Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **85**, 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 (...). È dunque sufficiente, ai fini della motivazione sulla rilevanza, che il rimettente illustri in modo non implausibile 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. **218** ha ribadito che il giudizio di rilevanza “è riservato al giudice rimettente, sì che l’intervento” della Corte “deve limitarsi ad accertare l’esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni. In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata”, potendo la Corte “interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento”. Per la sentenza n. **267**, “in virtù dell’autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e il giudizio principale”, la Corte, “nel delibare l’ammissibilità della questione, effettua in ordine alla rilevanza solo un controllo esterno, applicando un parametro di non implausibilità della relativa motivazione”.

L’esame di merito delle questioni è stato non di rado impedito dal difetto di rilevanza, riscontrato in

ipotesi connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente (sentenze nn. **85, 99, 102, 103, 153, 188, 189, 244, 260, 268**; ordinanze nn. **35, 125, 203**) e dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenze nn. **95 e 171**).

La sentenza n. **95** ha sottolineato che “nessuna influenza potrebbe avere la pronuncia” costituzionale nel giudizio *a quo* poiché la Corte di cassazione si è pronunciata con effetto vincolante in tema di competenza, “rimanendo ogni ulteriore indagine sul punto definitivamente preclusa”. In ordine ad altra questione, la stessa decisione ha osservato che “l'eventuale accoglimento della questione (...) non produrrebbe effetti nel giudizio principale”, data la prevalenza della norma generale posteriore su quella speciale anteriore, abrogata dalla norma censurata e di cui il rimettente auspicava la reviviscenza. Per la sentenza n. **103**, le modifiche apportate dalla denunciata disposizione provinciale “hanno effetto pacificamente soltanto per il futuro e non possono, pertanto, trovare applicazione nel giudizio *a quo* ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato”. La sentenza n. **153** ha chiarito che, in ragione della reale natura demolitoria dell'azione esercitata, le questioni, “avendo tutte per presupposto un silenzio dell'amministrazione, sono estranee al *thema decidendum* del giudizio principale”; inoltre, anche a ritenere che oggetto di censura sia altra disposizione richiamata da quella denunciata, il rimettente non dovrebbe comunque applicarla “per decidere sulla domanda proposta dai terzi controinteressati”. Secondo la sentenza n. **171**, la declaratoria d'illegittimità costituzionale “non potrebbe produrre effetti, atteso l'intervenuto esaurimento dei rapporti di cui ai giudizi *a quibus* in virtù del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009, concernente (...) la normativa applicabile *ratione temporis*”. La sentenza n. **244** ha evidenziato che l'impugnata previsione, “palesamente volta a definire la copertura finanziaria della spesa per l'integrazione regionale al TFS per il solo anno 1983”, fuoriesce “dal raggio di valutazione e applicazione della Sezione rimettente, chiamata a pronunciarsi sulla parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2018”. La sentenza n. **260** ha ritenuto che “il giudice *a quo* avrebbe dovuto considerare applicabile all'imputato la disciplina processuale vigente al momento della condotta, e ammetterlo pertanto al giudizio abbreviato da lui richiesto”.

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. **1, 11, 32, 36, 64, 85, 149, 168, 169, 244**; ordinanza n. **104**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **137**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **44, 50, 51, 96, 103, 164, 168, 169, 189**; ordinanze nn. **104 e 147**).

La sentenza n. **1** ha riconosciuto la plausibilità del presupposto interpretativo che ha indotto il rimettente a ritenere di dover fare applicazione della censurata disposizione. La sentenza n. **32**, pur dando atto di un più recente diverso orientamento della giurisprudenza di legittimità ma in gran parte successivo alle ordinanze di rimessione, ha reputato “non implausibile la motivazione dei rimettenti circa la rilevanza delle questioni”, che muoveva da un diverso presupposto interpretativo, non potendosi procedere, nel giudizio incidentale, a “un sindacato (diverso dal controllo esterno) sul giudizio di rilevanza, espresso dall'ordinanza di rimessione in modo non implausibile (...) e con motivazione tutt'altro che carente”. Secondo la sentenza n. **51**, “l'incostituzionalità delle norme censurate inciderebbe sulle (...) prescrizioni tecniche” impuginate nel giudizio principale. La sentenza n. **85** ha considerato “non implausibili (...) le ragioni addotte dal giudice *a quo* sulla permanente vigenza” di una delle norme censurate, che fanno leva sulla specialità del precetto e “trovano conforto negli univoci elementi offerti dall'evoluzione della normativa”. La sentenza n. **96** ha precisato che l'accoglimento delle questioni risulterebbe “rilevante nel giudizio *a quo*, determinando il venir meno dell'obbligo di trasmissione degli atti che altrimenti grava sul giudice rimettente”. Per la sentenza n. **137**, la “mancata applicazione delle misure cautelari e la conseguente necessità di disporre la liberazione dell'arrestato” non possono essere “di ostacolo al promovimento” della questione di costituzionalità delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere cautelare. Diversamente, “il giudice della convalida si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti delle misure cautelari, con conseguente creazione di una vera e propria zona franca dal giudizio di costituzionalità. Se, infatti, il giudice della convalida – al fine di promuovere l'incidente di costituzionalità – applicasse la misura richiesta dal pubblico ministero, egli non solo limiterebbe la libertà personale dell'arrestato sulla base di presupposti normativi della cui legittimità costituzionale dubita, ma farebbe con ciò stesso applicazione della disposizione censurata, esaurendo il proprio potere decisionale e privando così di rilevanza la stessa questione”. Peraltro, “il giudice ben può limitare il provvedimento di sospensione al singolo momento o segmento processuale in cui il giudizio si

svolge”, restando in capo alla Corte il controllo 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 rimettente. Nella specie, “il giudice *a quo*, con la convalida dell’arresto, da un lato, ha soddisfatto un presupposto necessario per pronunciarsi in materia cautelare (...) e, dall’altro, disponendo la liberazione dell’arrestato e sollevando l’odierno incidente di costituzionalità, non ha omesso di condizionare l’esito del procedimento cautelare alla definizione del presente giudizio. In tal modo, egli non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*, potendo ancora adottare la misura cautelare in deroga agli ordinari limiti edittali”. La sentenza n. **149** ha affermato la perdurante effettiva applicabilità della censurata disposizione contenuta in un d.l. e la conseguente rilevanza della relativa questione, escludendo l’efficacia sanante dell’intervenuta conversione in legge. A giudizio della sentenza n. **164**, la modifica dei bandi di concorso per l’accesso alla qualifica dirigenziale nell’Agenzia delle entrate non incide sulle norme oggetto del giudizio incidentale. La sentenza n. **189** – dopo aver rammentato che, nella prospettazione del rimettente, “il rimborso sarebbe avvenuto senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull’equilibrio finanziario dell’ente” – ha chiarito che la vigenza della legge indubbiata “imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione”, salva la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità”.

L’ordinanza n. **2** ha osservato che, “con motivazione sintetica, ma non implausibile, il collegio rimettente ha dato conto delle ragioni che inducono a fare applicazione delle disposizioni censurate”. La sentenza n. **40** ha sottolineato che le questioni “investono norme recepite nel provvedimento amministrativo impugnato” che, come tali, devono essere applicate dal rimettente “per decidere la controversia della quale è investito”. Né la rilevanza è esclusa dalla circostanza che la norma censurata era richiamata in altra disposizione regionale impugnata in via principale e giudicata incostituzionale senza che la Corte si fosse avvalsa del potere di estendere alla prima la declaratoria di illegittimità in via consequenziale. Per la sentenza n. **115**, le questioni sono ammissibili in punto di rilevanza, “in considerazione della necessità di applicare le norme sospettate d’illegittimità per monitorare, valutare e assumere decisioni in ordine alle modalità di attuazione del piano di riequilibrio, operazione che deve essere effettuata dalla Corte dei conti con cadenza semestrale, in quanto indefettibile per controllare l’andamento della procedura di predissesto”. La sentenza n. **136** ha affermato che “l’ordinanza di rimessione, adeguatamente motivata in punto di descrizione della fattispecie, è altresì correttamente argomentata anche in ordine alla rilevanza delle questioni e alla necessità di fare applicazione della disposizione sospettata di incostituzionalità”. La sentenza n. **157** ha evidenziato che l’espunzione della denunciata deroga al regime civilistico, “attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale, consentirebbe – in virtù del rinvio al codice civile e, per esso, ai principi contabili nazionali e internazionali – la riesplorazione delle regole generalmente applicabili ai soggetti tenuti alla contabilità economica”; tali regole, che “tornerebbero a trovare applicazione in seguito all’accoglimento della questione di legittimità costituzionale – potrebbero soddisfare i principi di chiarezza e di sincerità del bilancio e garantirebbero il rispetto dei parametri costituzionali”. La sentenza n. **165** ha sostenuto che soltanto l’accoglimento delle questioni “consentirebbe di annullare il diniego impugnato nel giudizio principale”. La sentenza n. **278** ha sottolineato l’evidente rilevanza delle questioni sollevate in procedimenti penali pendenti nella fase del dibattimento, nei quali, “qualora le disposizioni censurate fossero dichiarate incostituzionali, i giudici rimettenti dovrebbero dichiarare l’estinzione dei reati per essere decorso il termine massimo di prescrizione; laddove, invece, applicando la sospensione di tale termine come previsto dalle disposizioni censurate, non sarebbe maturata la prescrizione”.

L’abrogazione o la modifica della disposizione denunciata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo*, in virtù della successione delle leggi nel tempo, la norma abrogata o modificata.

La sentenza n. **32** ha negato che incidesse sulla rilevanza della questione l’intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione modificata da quella impugnata. La sentenza n. **179** ha puntualizzato che i “*nova* normativi”, consistenti nella modificazione e nell’abrogazione degli artt. 24 e 25 del testo unico del casellario giudiziale, non hanno alterato la rilevanza delle questioni nei giudizi *a quibus*. Infatti, attesa l’avvenuta unificazione del certificato generale e di quello penale in un solo certificato richiesto dall’interessato, le modifiche “non hanno inciso sul punto oggetto delle censure dei rimettenti, ossia la mancata previsione della non menzione dei provvedimenti concernenti il lavoro di pubblica utilità disposto per le contravvenzioni di cui all’art. 186 cod. strada e la conseguente estinzione del reato, lasciando così inalterato (...) il *vulnus* lamentato dai rimettenti”. Le censure “debbono pertanto essere riferite all’art. 24 t.u. casellario giudiziale – tanto nella versione precedente, quanto in quella successiva alle modifiche

apportate dal d.lgs. n. 122 del 2018 –, nonché al successivo art. 25, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione”.

In relazione al momento nel quale la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato la manifesta inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura, ipotetica o astratta (ordinanze nn. **35**, **42**, **210**). Secondo la giurisprudenza richiamata dall'ordinanza n. **35**, “la questione finalizzata a riconoscere una determinata facoltà a una parte processuale è priva di rilevanza attuale se, nel giudizio *a quo*, quella parte non ha mai manifestato la volontà di esercitare la facoltà in discussione”. Più in generale, la sentenza n. **139** ha rammentato che “la questione incidentale è inammissibile perché ipotetica o prematura se l'applicazione della norma censurata è solo eventuale o successiva, ciò che esclude la rilevanza attuale della questione” (negli stessi termini l'ordinanza n. **210**).

Talvolta, sono state respinte eccezioni di inammissibilità per asserito carattere ipotetico o prematuro delle questioni (sentenze nn. **58**, **139**, **188**).

La sentenza n. **139** ha precisato che la norma censurata, “negando al giudice per le indagini preliminari il potere di disporre la messa alla prova minorile, gli impedisce di acquisire il progetto di intervento funzionale alla prova stessa, ciò che mette in chiara luce la rilevanza attuale” delle questioni. Per la sentenza n. **188**, la questione non mira a modificare il trattamento retributivo del lavoratore retrocesso ma ad “eliminare la sanzione della retrocessione, con ogni conseguenza. Ancorché, nel giudizio principale, il ricorrente non abbia posto un problema di sufficienza della retribuzione attualmente percepita, la questione risulta indubbiamente rilevante: se fosse ritenuta fondata, il dipendente otterrebbe, infatti, il risultato che si è prefisso (rimozione degli effetti della sanzione), altrimenti preclusogli”.

Per altro verso, la costante giurisprudenza richiamata dall'ordinanza n. **269** reputa manifestamente inammissibile la questione che, come nella specie, “abbia ad oggetto una disposizione della quale il giudice rimettente ha già fatto applicazione”.

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. La sentenza n. **168** ha richiamato l'orientamento secondo cui “l'accertamento sulla sussistenza dei presupposti processuali di instaurazione del giudizio principale spetta al giudice rimettente, purché quest'ultimo ne offra una motivazione non implausibile”. Similmente la sentenza n. **224** ha rammentato che, in virtù “dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e quello principale, non rientra tra i poteri” della Corte, “che effettua solo un controllo esterno sulla rilevanza, sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti”. Ai fini del relativo controllo, “anche per il riscontro dell'interesse ad agire e per la verifica della legittimazione delle parti, è dunque sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulla rilevanza”. La sentenza n. **222** ha specificato che i requisiti di ammissibilità del giudizio incidentale, “con riguardo alle condizioni dell'azione nell'ambito del processo principale, debbono essere valutati con riferimento al tempo di adozione dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo circostanze sopravvenute”.

Secondo la giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **267**, “per determinare l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico, quindi rilevabile *ictu oculi*”. La sentenza n. **44** ha ribadito che “la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice *a quo*”, mentre alla Corte spetta “una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione (...), e dunque solo una valutazione di non implausibilità”.

Talvolta sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza scaturente dall'asserita carenza di giurisdizione del rimettente (sentenze nn. **44**, **168**, **267**).

La sentenza n. **44** ha riconosciuto al rimettente di avere “argomentato in modo plausibile sulla propria giurisdizione” con il richiamo alla giurisprudenza di legittimità in base alla quale le norme che vietano le discriminazioni, affidando al giudice ordinario la relativa garanzia processuale, configurano una specifica posizione di diritto soggettivo, qualificabile in termini di “diritto assoluto”, tutelabile anche in relazione ad atti amministrativi. La sentenza n. **168** ha evidenziato che “i giudici *a quibus* hanno individuato nell'art. 10

del d.l. censurato il fondamento della propria giurisdizione, posto che tale norma devolve al giudice amministrativo, ed in particolare al TAR ligure, tutte le controversie relative agli atti adottati dal commissario” per la demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi di Genova. “Tanto basta per ritenere non priva di plausibilità la motivazione dei rimettenti, considerato che i giudizi principali hanno tutti per oggetto atti dell’organo commissariale”.

La sentenza n. **99** ha ritenuto che il rimettente ha fornito “una non implausibile, ancorché opinabile, motivazione, idonea ad escludere che nella specie la giurisdizione del giudice amministrativo possa ritenersi *ictu oculi* manifestamente insussistente”. Infatti, il giudice *a quo* “non ignora la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (...) per cui i provvedimenti adottati ai sensi dell’art. 120 cod. strada, in quanto incidenti su diritti soggettivi e non inerenti a materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sono riservati alla cognizione del giudice ordinario”. Tuttavia, “l’auspicata discrezionalità del provvedimento di revoca della patente” potrebbe “rendere la posizione soggettiva, da esso incisa, di interesse legittimo” (similmente la sentenza n. **24**). La sentenza n. **188** non ha ravvisato la ragione che indusse la Corte a dichiarare manifestamente inammissibili analoghe precedenti questioni, consistente nella carenza *ictu oculi* di giurisdizione del rimettente. Infatti, a seguito del *revirement* operato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, le controversie *de quibus* sono da considerare come ricadenti nella giurisdizione ordinaria.

La sentenza n. **44** ha respinto un’eccezione di inammissibilità reputando la motivazione del rimettente, in punto di legittimazione ad agire delle associazioni attrici nel giudizio *a quo*, “sufficiente e plausibile, ai fini della verifica della rilevanza delle questioni”. La sentenza n. **168** ha disatteso un’eccezione di inammissibilità per preteso difetto di legittimazione attiva di uno dei ricorrenti nei giudizi principali. Invero, su tale versante, “che interseca il merito delle questioni”, i rimettenti, “nell’esercizio di una prerogativa che è propria del giudice *a quo*, e che non compete” alla Corte sindacare, “se non ove essa abbia condotto ad un esito implausibile, hanno ampiamente motivato in ordine alla sussistenza delle condizioni dell’azione, affermando che ASPI è titolare di un diritto fondato sulla convenzione” quanto alla ricostruzione del Ponte Morandi di Genova.

La Corte ha respinto talune eccezioni di inammissibilità per irrilevanza derivante dalla supposta carenza, anche sopravvenuta, dell’interesse ad agire del ricorrente nel giudizio principale (sentenze nn. **168**, **222**, **224**).

La sentenza n. **168** ha osservato che la mancata partecipazione del ricorrente nel giudizio principale alla procedura commissariale per la demolizione e la ricostruzione del Ponte Morandi di Genova sarebbe dipesa proprio dalla censurata preclusione disposta dal legislatore.

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. In tale norma è esplicitato il “principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all’ordinanza di rimessione”. Così la sentenza n. **244** in cui è ripresa la costante giurisprudenza secondo cui “il giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale non risente delle vicende di fatto successive all’ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall’art. 18 delle Norme integrative (...). Pertanto, la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell’ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti”, tra i quali sono comprese la definizione stragiudiziale della controversia, la cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice *a quo* ovvero l’estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (in termini simili anche le sentenze nn. **85** e **270** ove è altresì sottolineata l’autonomia del giudizio incidentale rispetto al processo *a quo*).

La sentenza n. **85** ha ritenuto non fondata una richiesta di restituzione degli atti al rimettente motivata dalla sopravvenuta dichiarazione di fallimento della mandataria del RTI aggiudicatario dell’appalto e dai conseguenti provvedimenti di revoca dell’originaria aggiudicazione e aggiudicazione ad altro RTI. Nel rigettare un’eccezione regionale di irrilevanza, la sentenza n. **244** ha osservato che “gli effetti, sul giudizio di parificazione, dell’approvazione – successiva all’ordinanza di rimessione – del rendiconto consuntivo (...)

da parte del Consiglio regionale (...) non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato (...) a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo". La sentenza n. **270** ha disatteso un'eccezione di inammissibilità per sopravvenuto difetto di rilevanza reputando influente sul giudizio incidentale la rinuncia al ricorso depositata nel processo *a quo* dalle società espropriate.

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **119**, "l'incidentalità della questione è assicurata dalla diversità tra l'oggetto del giudizio *a quo* e l'oggetto del giudizio di costituzionalità, per essere cioè separati e distinti i rispettivi *petita*". La sentenza n. **224** ha altresì puntualizzato che "il requisito dell'incidentalità ricorre quando la questione investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale". Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l'oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina, invece, una pronuncia processuale di inammissibilità.

In taluni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità per preteso difetto del carattere incidentale delle questioni (sentenze nn. **51, 119, 188, 224**).

Per la sentenza n. **51**, "il giudizio principale ha ad oggetto non la declaratoria di illegittimità costituzionale delle denunciate norme di rango legislativo, ma l'annullamento del provvedimento amministrativo concernente prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia e basato sulle predette norme censurate: la diversità tra l'oggetto del giudizio *a quo* e quello del giudizio di costituzionalità rende evidente l'incidentalità delle questioni". La sentenza n. **119** ha precisato che il giudizio innanzi al rimettente "ha ad oggetto l'impugnazione del diniego di riesame dell'inibitoria opposto dal Comune di Altavilla Vicentina, sicché la questione di legittimità costituzionale della norma regionale che prescrive detto riesame non esaurisce il *petitum* del giudizio principale, ma si limita ad inciderne una premessa". La sentenza n. **188** ha evidenziato che "l'accoglimento delle questioni rappresenta solo la pregiudiziale logico-giuridica per l'ottenimento del risultato cui mira la domanda, costituito dalla reintegrazione del lavoratore nella qualifica e dalla cessazione della proroga del termine normale per gli aumenti delle retribuzioni". La sentenza n. **224** ha sottolineato che "l'eventuale accoglimento delle questioni (...) costituirebbe solo la pregiudiziale logico-giuridica per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti"; in particolare, l'incidentalità delle questioni è comprovata dal fatto che i ricorrenti hanno proposto "anche una domanda risarcitoria nel giudizio principale".

4. L'ordinanza di rimessione

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

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

La sentenza n. **153** ha osservato che, "sebbene l'atto di promovimento abbia la veste formale di sentenza anziché di ordinanza, le questioni, da questa angolazione, sono ammissibili", poiché, "in relazione al residuo motivo di gravame, il giudice *a quo* – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza (...) – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria" della Corte. Pertanto, a tale atto, "anche se assunto con la forma di sentenza" non definitiva, "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.

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 in giudizio. Nell'esame delle eccezioni come delle censure, la Corte esercita "il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare" (sentenza n. **246**).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **51, 103, 137, 190, 224, 237, 248, 260**; ordinanza n. **46**).

La sentenza n. **51** ha puntualizzato che l'asserita "inidoneità dei parametri, costituzionali e statutori, richiamati dal rimettente (...) investe profili non di inammissibilità, ma di merito, in quanto attengono alla fondatezza delle questioni".

I Giudici hanno, innanzitutto, censurato l'omessa, insufficiente o carente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (ordinanze nn. **92, 108, 147**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenza n. **254**; ordinanze nn. **210 e 219**), con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. **35**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti giurisprudenziali: "l'insufficiente descrizione della fattispecie impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e rende le questioni manifestamente inammissibili" (ordinanza n. **92**); "l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* – non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione (...) – determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza" (ordinanze nn. **108 e 147**); l'inadeguata descrizione "della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* da parte dell'ordinanza di remissione determina l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale se e in quanto impedisce il controllo di rilevanza" (sentenza n. **267**).

L'ordinanza n. **35** ha evidenziato che "l'ordinanza di remissione, contenuta in un sintetico passaggio del verbale di udienza, non descrive adeguatamente la fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, né motiva in modo adeguato sulla rilevanza delle questioni". L'ordinanza n. **92** ha sostenuto che "l'ordinanza di remissione è priva di un'adeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, mancando del tutto la descrizione della condotta contestata all'imputato e della colpa allo stesso ascritta per violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale". L'ordinanza n. **108** ha addebitato al rimettente di non avere indicato, "oltre ai dati soggettivi ed oggettivi della controversia, quali ad esempio le generalità della parte resistente, la destinazione o l'uso degli immobili locati, l'ammontare dei canoni non versati", "neanche gli elementi dai quali desumere i rilevanti dati temporali di vigenza dei rapporti contrattuali dedotti in giudizio". L'ordinanza n. **147** ha sottolineato le lacune descrittive (compresa l'omessa considerazione di un'ulteriore disciplina, "anche solo per escluderne l'applicazione" al caso di specie) reputate impeditive della "verifica della effettiva rilevanza della questione". Per l'ordinanza n. **210**, il rimettente, che ha comunque mancato di confrontarsi con la pertinente giurisprudenza costituzionale e di legittimità, è incorso in "lacune descrittive" che "non consentono (...) di verificare l'effettiva rilevanza" dei quesiti. L'ordinanza n. **219** ha affermato che "l'ordinanza di remissione riassume assai succintamente gli elementi della fattispecie per cui è giudizio, impedendo qualunque controllo sulla rilevanza delle questioni". La sentenza n. **254** ha evidenziato che il rimettente non si sofferma su un "ineludibile antecedente logico" e "omette, anche solo con un'argomentazione non implausibile, di avvalorare la rilevanza dei prospettati dubbi di costituzionalità".

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di remissione ha comportato la reiezione di alcune eccezioni di inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **11, 73, 102, 103, 238, 263, 267**).

La sentenza n. **73** ha riconosciuto al rimettente di avere motivato ampiamente sulle ragioni per le quali, a suo avviso, gli imputati, benché affetti da vizio parziale di mente, "non potevano non essere consapevoli dell'ammonimento rappresentato dalle numerose condanne pronunciate nei loro confronti, talune delle quali in epoca molto recente, per reati omogenei a quello per il quale sono ora rinviati a giudizio; ciò che dimostrerebbe la loro peculiare (e specialmente riprovevole) insensibilità nei confronti della legge penale, e assieme giustificerebbe l'applicazione nei loro confronti dell'aggravante" della recidiva reiterata. La linea argomentativa del giudice *a quo* in punto di rilevanza è apparsa "senz'altro plausibile, al di là della condivisibilità o meno, sul piano teorico, della (notoriamente controversa) ricostruzione dell'imputabilità come mero presupposto del giudizio di colpevolezza, ovvero come elemento costitutivo di tale categoria

dogmatica”. La sentenza n. **238** non ha riscontrato “lacune argomentative relative a elementi necessari per la valutazione della rilevanza della questione”, in quanto “l’ordinanza di rimessione possiede i requisiti, sia pure minimi, per affermare l’applicabilità, nel giudizio principale della disposizione censurata”.

È stata altresì riscontrata la carente (sentenza n. **30**), inadeguata (sentenze nn. **13** e **259**; ordinanza n. **35**), omessa (sentenza n. **146**) o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **168** e **228**; ordinanza n. **280**). La sentenza n. **270** ha rammentato il costante orientamento secondo cui l’esame del merito è impedito dalla “manifesta implausibilità della motivazione sulla rilevanza”.

Per la sentenza n. **146**, il rimettente “omette completamente di dare conto dell’intervenuta abrogazione della norma censurata, così come di indicare le ragioni che lo inducono a ritenerla nondimeno applicabile”. Sebbene “l’abrogazione della norma sospettata di incostituzionalità fosse stata già disposta il 28 gennaio 2019, con efficacia dal successivo 1° aprile, nell’ordinanza di rimessione assunta il 1° agosto 2019 il giudice *a quo* tace del tutto sulla radicale modifica del quadro normativo, non menziona l’intervenuta abrogazione della norma censurata, né tanto meno prende in considerazione la norma transitoria contenuta nell’art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019 (...) e la sua specifica portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio, come invece sarebbe stato necessario per dare conto della rilevanza della questione”. Gli scarni elementi rintracciabili nell’atto di promovimento “non sono (...) sufficienti né ai fini della corretta ricostruzione del quadro normativo, né comunque a quelli di un’adeguata illustrazione della rilevanza, dato che, trascurando del tutto l’esistenza della norma transitoria indicata e omettendo di considerarne il contenuto, il rimettente non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell’applicabilità della norma abrogata. (...) La totale mancanza di una benché minima argomentazione sulla portata della norma transitoria (...) e sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti si traduce in una omessa motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni”. Di fronte al silenzio del giudice *a quo* toccherebbe alla Corte “pronunciarsi direttamente sugli effetti dell’abrogazione della norma censurata sui giudizi pendenti, ricostruendo il significato della disposizione transitoria e applicando i criteri in ipotesi individuati dalla giurisprudenza per fattispecie simili, ma si tratterebbe di operazioni di spettanza del giudice *a quo*”, sulle quali può esercitarsi “solo un controllo successivo di sufficienza e plausibilità in funzione della verifica della rilevanza”. La sentenza n. **228** ha evidenziato che, in conseguenza di “una carente ricostruzione del quadro normativo”, il rimettente ha mancato di “motivare sulla necessaria applicabilità della norma impugnata” nel giudizio *a quo*. L’ordinanza n. **280** ha riscontrato “una prospettazione non adeguata delle conseguenze applicative derivanti da un eventuale accoglimento della questione” e la carenza del “passaggio nell’*iter* logico-giuridico del rimettente da una domanda principale a una subordinata, alla quale ultima accede la questione di legittimità costituzionale, con insufficiente chiarimento della sorte della domanda principale, che è logicamente preliminare”.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **57**, **85**, **102**, **123**, **158**, **218**, **223**, **238**, **245**, **267**, **270**). In termini generali, la sentenza n. **102** ha affermato che “l’esigenza di una puntuale motivazione sulla rilevanza della questione non può essere dilatata sino a esigere, nell’ordinanza medesima, una specifica confutazione di tutte le eventuali, e meramente ipotetiche, ragioni di inammissibilità della domanda spiegata innanzi al giudice *a quo*. E ciò in assenza, almeno, di plausibili ragioni – emergenti dalla stessa ordinanza di rimessione – che possano condurre” la Corte “a dubitare di tale ammissibilità”.

Secondo la sentenza n. **85**, “il giudice *a quo* ha dato conto in modo sufficiente e non implausibile (...) della necessità di applicare la norma censurata per definire il processo principale”. A giudizio della sentenza n. **123**, l’eccezione “tradisce un’inversione della sequenza logica, poiché non considera che il giudice *a quo* sarebbe ammesso ad individuare profili attenuanti della gravità dell’illecito disciplinare solo se, ed in quanto, per tale illecito non fosse previsto un licenziamento automatico, ciò che costituisce, appunto, l’oggetto della questione”. Per la sentenza n. **158**, il rimettente “ha adeguatamente motivato la rilevanza sia precisando che la norma – in quanto dichiaratamente interpretativa e, quindi, con portata retroattiva – si applica al giudizio *a quo*, sia richiamando il tenore letterale delle disposizioni oggetto delle questioni”.

La sentenza n. **71** ha condiviso la prospettazione del rimettente in punto di rilevanza in quanto “la cessazione dell’uso civico – che la norma denunciata ricollega alla sola insistenza del bene sull’area ricompresa nel piano (...) – appare avere priorità logico-giuridica rispetto a un eventuale decreto d’esproprio”. La sentenza n. **150** ha riconosciuto ai rimettenti di avere svolto “un’argomentazione puntuale” in ordine alla “necessità di applicare” la censurata disposizione e tale da permettere “di ricostruire la fattispecie concreta e di cogliere la rilevanza del dubbio di costituzionalità”, attraverso una motivazione non

implausibile.

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **7, 26, 54, 90, 103, 115, 136, 160, 168, 189, 190, 213, 223, 234, 244, 248, 264, 270, 276, 278**; ordinanze nn. **35, 147, 181**). L’“omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione rende la stessa inammissibile” (sentenza n. **234**). La sentenza n. **54** ha ribadito l’inammissibilità, per “difetto motivazionale sulla non manifesta infondatezza”, delle questioni “prive di un’adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato”. Per la sentenza n. **115**, “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”. La sentenza n. **231** ha puntualizzato che “la motivazione tramite rinvio interno” (cioè alle argomentazioni spese con riguardo ad altro parametro) “è ammissibile (...), purché sia chiara la portata della questione”. La sentenza n. **189** ha rammentato che, 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, onere di cui è gravato il giudice rimettente, non può (...) prescindere dall’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all’oggetto del giudizio principale, e dallo spiegare in quale rapporto esse si trovino con l’invocato parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., illustrando le ragioni per le quali tale ultima norma costituzionale dovrebbe assumersi a parametro in luogo delle previsioni contenute nello statuto”. Ciò perché l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 limita l’applicabilità del novellato art. 117 Cost. “alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie”.

La sentenza n. **7** ha ritenuto le “carenze e incertezze argomentative in punto di non manifesta infondatezza” non emendabili dai “richiami, contenuti nell’ordinanza di rimessione, alla ricca, diversa e molteplice giurisprudenza” costituzionale ed europea in tema di legittimo affidamento poiché le pronunce delle Corti “riguardano casi tra loro eterogenei e non omologabili a quello in esame, sicché le citazioni rendono ulteriormente confusa l’identificazione dello specifico *vulnus* denunciato”. La sentenza n. **26** ha sanzionato “l’assoluta carenza di motivazione in ordine al sospetto” di violazione di parametri evocati nel solo dispositivo dell’ordinanza di rimessione. Per l’ordinanza n. **35**, l’omessa indicazione dei parametri asseritamente violati rappresenta una lacuna non colmabile dal riferimento del rimettente ad alcune pronunce costituzionali, trattandosi di “un mero richiamo numerico, totalmente privo di argomentazioni di supporto”. La sentenza n. **54** ha rilevato il “palese (...) carattere generico e meramente assertivo della prospettazione della CTR, che non consente di comprendere le ragioni per cui l’omissione censurata si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali. Il rimettente, infatti, richiama cumulativamente e genericamente gli artt. 2, 29 e 31 Cost., senza indicare alcuno specifico nesso tra questi parametri e la norma denunciata, omettendo anche di individuare quale precetto costituzionale sarebbe stato in concreto leso”; d’altro canto, si è rivelato “inidoneo a colmare le evidenziate carenze il richiamo, contenuto nell’ordinanza di rimessione, alla sentenza n. 203 del 2013”. La sentenza n. **90** ha considerato “non sorrette da adeguata motivazione” le censure di violazione degli artt. 3 e 41 Cost.: da un lato, il rimettente si è limitato a prospettare l’asserita discriminazione in via generale, “senza descrivere né argomentare se essa sia concretamente manifestata nella fattispecie”; dall’altro, non ha motivato “le ragioni per le quali la disposizione impugnata assumerebbe un rilievo tale da determinare una lesione diretta e rilevante all’esercizio della libertà di impresa, idonea a configurare un reale *vulnus* al principio sancito dall’art. 41 Cost.”. La sentenza n. **103** ha imputato al rimettente di non avere “svolto la benché minima argomentazione volta a chiarire perché la disposizione censurata si ponga in contrasto” con le invocate disposizioni di diritto primario dell’Unione europea. Per la sentenza n. **115**, il rimettente non ha assolto “l’onere di motivazione su di esso incombente in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità” ed è incorso in una “grave carenza del percorso argomentativo”. Infatti, il giudice *a quo* ha evocato “cumulativamente una pluralità di parametri, alcuni dei quali interposti, e di principi di ampio respiro, e ciò anche in riferimento a norme che hanno un diverso contenuto precettivo”, senza motivare adeguatamente in ordine al contrasto tra i primi e le seconde. In particolare, non ha specificato “quali dei differenti precetti espressi dai parametri evocati, che sono richiamati in una generica deduzione d’insieme e

che non vengono adeguatamente esaminati, sarebbero stati in concreto lesi dalle disposizioni censurate: specificazione che sarebbe stata tanto più necessaria in considerazione della evidenziata eterogeneità delle norme da queste ultime poste”. Né il giudice *a quo*, pur avendo affermato che si sarebbe al cospetto di una legge-provvedimento, ha dato conto delle “ragioni per cui le disposizioni censurate sarebbero ascrivibili a questa particolare categoria di norme, avuto particolare riguardo al requisito dell’incidenza su un numero limitato di destinatari: incidenza che egli afferma in maniera meramente assertiva, non avendo fornito alcun elemento concreto utile a darne riscontro”. A giudizio della sentenza n. **160**, il rimettente si è limitato a supportare la sua prospettazione con il richiamo a due sentenze della Corte “relative a questioni ritenute sostanzialmente sovrapponibili a quelle sollevate con l’incidente di costituzionalità, senza minimamente motivare le ragioni di tale sovrapposizione”. In relazione a una delle plurime questioni reputate inammissibili, la sentenza n. **168** ha sottolineato che i rimettenti non dedicano alla norma censurata “alcuna specifica attenzione” e che, in un solo atto di promovimento, il giudice *a quo* sostiene che la disposizione diverrebbe “inutile” e “priva di ragionevole giustificazione con conseguente lesione dell’art. 3 Cost.” ove la Corte dichiarasse l’illegittimità di altre norme parimenti denunciate. “Con ciò, tuttavia, il rimettente non svolge un’autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma, semmai, anticipa l’esercizio”, che è esclusivo della Corte, “del potere di dichiarare l’illegittimità costituzionale in via consequenziale”. L’ordinanza n. **181** ha affermato che la mancata esplicita menzione di parametri finanziari e la carenza di “argomentazione della connessione funzionale tra questi e i parametri evocati” non consentono di evidenziare “la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio *a quo*” di parificazione dei rendiconti regionali e processo costituzionale. La sentenza n. **189** ha osservato, in relazione a una questione sollevata in sede di giudizio di parifica del rendiconto provinciale, che l’art. 97, secondo comma, Cost. “è parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica”. La sentenza n. **190** ha addebitato al rimettente di non avere illustrato la rilevanza sovranazionale della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata, che rappresenta la condizione necessaria per l’invocabilità nel giudizio incidentale della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Secondo la sentenza n. **223**, il rimettente “non ha (...) assolto l’onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale” poiché la struttura della motivazione dell’ordinanza di rimessione è (...) tutta volta a denunciare la lesione dell’art. 3 Cost.”; per contro, non è addotto “alcuno specifico e autonomo argomento circa le ragioni per cui la disciplina censurata minerebbe l’effettività della tutela giurisdizionale (...), ovvero le concrete modalità lesive dei parametri” evocati, “il contrasto con i quali risulta quindi dedotto in maniera generica e assertiva”. La sentenza n. **234** ha rilevato che l’ordinanza di rimessione “contiene solo un generico riferimento ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, peraltro come deduzione del ricorrente nel giudizio principale”; in ordine ad altre questioni ha sottolineato che gli atti di promovimento “non forniscono alcuna spiegazione del richiamo all’art. 81 Cost.”. La sentenza n. **244** ha imputato al collegio rimettente di non avere espressamente evocato i parametri finanziari né “fornito alcun argomento che dimostri in che modo dalla pretesa violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 36 Cost. possa farsi derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione”; con riguardo ad altra questione, non sono poi stati “chiaramente individuati i principi di coordinamento della finanza pubblica” asseritamente violati. A giudizio della sentenza n. **248**, non risulta chiaro dal tenore dell’atto di promovimento “a quale dei plurimi diritti garantiti dalla norma costituzionale il rimettente intenda riferirsi”. La sentenza n. **264** ha riscontrato l’“erroneità della premessa argomentativa delle censure”. La sentenza n. **270** ha ravvisato il mancato assolvimento dell’onere del rimettente di motivare sulla non manifesta infondatezza in quanto l’ordinanza di rimessione è “volta unicamente a denunciare la lesione degli artt. 42 e 117, terzo comma, Cost. (...) e non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale”. La sentenza n. **278** ha sottolineato come il rimettente non abbia minimamente indicato “in che termini il parametro”, convenzionale ovvero sovranazionale, offrirebbe “una protezione del principio di legalità maggiore di quella dell’art. 25, secondo comma, Cost.”; inoltre, si è rilevata “l’assoluta mancanza di motivazione in ordine alla riferibilità a una materia rientrante nell’ambito di attuazione del diritto dell’Unione europea”. Il giudice *a quo* “nulla argomenta in proposito, risultando invece che esso è chiamato a pronunciarsi in ordine al contestato reato di calunnia; il quale, all’evidenza, non ricade nell’ambito di attuazione del diritto dell’Unione”.

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali (sentenze nn. **13**, **54**, **57**, **96**, **135**, **188**, **189**, **231**, **264**; ordinanza n. **94**) o sovranazionali (sentenza n. **11**) è stato frequentemente disatteso dalla Corte.

Per la sentenza n. **13**, il rimettente ha “avvalorato le censure con una esaustiva ricostruzione” del quadro

normativo di riferimento e della costante giurisprudenza costituzionale. L'ordinanza n. **94** ha replicato all'eccepsita assenza di motivazione sulla violazione degli artt. 36 e 38 Cost. che "l'unico parametro evocato dal giudice rimettente è costituito dall'art. 3 Cost., come si evince dal complessivo tenore dell'ordinanza e dalle argomentazioni ivi svolte". La sentenza n. **189** ha riconosciuto al rimettente di avere assolto allo specifico onere argomentativo, ricorrente in caso di impugnazione di norma di un soggetto ad autonomia speciale, ritenendo che la disciplina censurata esuli dalla materia statutaria dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale addetto, "in quanto riconducibile, a suo avviso, alla competenza esclusiva statale" ex art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Secondo la sentenza n. **231**, "la motivazione svolta dal rimettente corrisponde ai criteri di sufficienza e adeguatezza per tutti i parametri invocati. Essa è ampia con riferimento all'art. 136 Cost. (...). È più concisa ma comunque sufficiente in relazione all'art. 97, commi primo e secondo, Cost. (...). Con riferimento poi all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., l'ordinanza opera un rinvio interno al motivo relativo all'art. 136". La sentenza n. **264** ha sottolineato come sia "ininfluente che il giudice *a quo* non menzioni anche nel dispositivo l'art. 117 Cost. e che non individui in termini circostanziati il comma che assume sia violato. Rileva, piuttosto, che la questione, nel contesto della motivazione, risulti chiaramente enunciata e sia corroborata da argomenti idonei a farne cogliere il senso. Dal tenore dell'ordinanza di rimessione si evince con sufficiente chiarezza che le censure si incentrano sulla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile»". Sono inequivocabili in tal senso "i richiami all'esigenza di una disciplina uniforme delle regole fondamentali che attengono ai rapporti tra privati. Tanto basta a ritenere che la questione sia stata posta anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost."

La sentenza n. **103** ha ritenuto ammissibile una censura formulata, per asserita violazione del riparto costituzionale della competenza legislativa, avverso una norma provinciale attinente a materie "pacificamente riservate alla competenza primaria della Provincia" ai sensi dello statuto. A rigore, "sarebbe stato onere del rimettente spiegare perché ad essa Provincia autonoma dovrebbe essere applicato il Titolo V della Costituzione e non lo statuto speciale"; tuttavia, il rimettente ha posto a fondamento della propria censura taluni articoli del codice dei contratti pubblici espressivi di principi costituenti norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, "al cui rispetto le stesse competenze legislative primarie della Provincia autonoma di Bolzano sono subordinate ai sensi dello statuto". La sentenza n. **167** ha evidenziato che la motivazione della non manifesta infondatezza "è ampiamente sufficiente, oltre che puntuale", in quanto concentrata su un circoscritto profilo non considerato dalla sopravvenuta sentenza n. 200 del 2018.

L'evocazione di un parametro non conferente ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di inammissibilità rese con le sentenze nn. **80, 85, 102, 234**.

La sentenza n. **85** ha osservato che la lett. a) del secondo comma dell'art. 117 Cost. "attribuisce allo Stato la competenza esclusiva, tra l'altro, nella materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea, mentre la censura, pur nella sua laconicità, non attiene al riparto di attribuzioni tra lo Stato e le regioni. Le stesse conclusioni varrebbero anche ipotizzando che il giudice *a quo* sia incorso in un refuso, intendendo riferirsi alla tutela della concorrenza", di cui alla successiva lett. e). In relazione alla dedotta lesione dell'art. 136 Cost., la sentenza n. **234** ha chiarito che "il rimettente ha inteso denunciare l'inosservanza da parte del legislatore di principi tratti dalla giurisprudenza costituzionale, che è cosa ovviamente diversa dall'elusione di uno specifico giudicato costituzionale", peraltro neanche indicato con precisione eccezion fatta per una "sentenza che tuttavia non reca alcuna declaratoria di illegittimità".

La sentenza n. **244** ha rigettato talune eccezioni regionali di inammissibilità per erronea individuazione del parametro derivante dalla mancata evocazione di quello pertinente *ratione temporis* rispetto a una legge regionale anteriore alla riforma del Titolo V e alla revisione costituzionale del 2012. Invero, "il problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona (...) l'ammissibilità", specialmente quando "la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sull'attribuzione della competenza" (pur sempre rimessa allo Stato in materia di ordinamento civile e previdenza sociale) né "un mutamento sostanziale del significato precettivo" del parametro (il principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, rimasto invariato anche dopo la riforma del 2012). La sentenza n. **270**, nel disattendere un'eccezione di inammissibilità per imprecisa individuazione del parametro, ha osservato che "il giudice *a quo*, almeno in un passaggio dell'ordinanza di rimessione, individua espressamente il terzo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro evocato". Inoltre, "dal tenore dell'ordinanza di rimessione si evince con sufficiente chiarezza che le censure si incentrano sulla violazione

della competenza legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia «governo del territorio».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **41**; ordinanza n. **114**).

Per l'ordinanza n. **114**, “la declaratoria di manifesta inammissibilità (...) non può che riverberarsi” sulle censure relative alla lesione dell'art. 3 Cost. che “risultano (...) meramente ancillari rispetto a quelle prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.”.

Una delle inammissibilità pronunciate dalla sentenza n. **168** ha colpito una censura che “è oggetto del dispositivo delle ordinanze di rimessione, ma non si fonda su di una autonoma motivazione”.

La sentenza n. **190** ha rigettato un'eccezione erariale di inammissibilità e “improcedibilità” delle questioni, sottolineandone la puntuale motivazione sotto il duplice profilo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

La sentenza n. **145**, pur in mancanza di eccezioni di inammissibilità, ha ritenuto “opportuno un breve esame preliminare di due profili attinenti alla sufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione quanto rispettivamente alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni”. Da un lato, benché il rimettente non si sia confrontato con il più ampio quadro normativo, è risultato chiaro che “il fatto penalmente rilevante e per il quale il genitore (...) è già stato condannato (...) consiste nell'inadempimento dell'obbligo di natura economica fissato dal giudice per il mantenimento della prole. Ed è lo stesso fatto che il giudice rimettente assume a possibile presupposto della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla disposizione censurata”. Dall'altro, nell'argomentare la non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione non ha descritto in modo insufficiente il quadro normativo e giurisprudenziale poiché, “sebbene la stessa non abbia espressamente richiamato la più recente evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha comunque effettuato un sufficiente vaglio delle relative condizioni, non limitandosi ad assumere, *sic et simpliciter*, una violazione del divieto” di *bis in idem*, “concepito in una prospettiva meramente processuale”. Secondo la sentenza n. **239**, con una “motivazione che supera il vaglio di non implausibilità, il rimettente ha (...) dimostrato che le disposizioni censurate devono trovare applicazione nel giudizio principale e rappresentano il parametro unico di giudizio. Le molteplici censure sono anche avvalorate da un'argomentazione adeguata, che consente di coglierne appieno i termini”.

Condizione indispensabile per consentire alla Corte una decisione nel merito è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità l'incertezza (sentenza n. **7**) della prospettazione, la formulazione perplessa (sentenza n. **168**) o ancipite (sentenza n. **168**; ordinanze nn. **8** e **104**) della questione e la carenza di motivazione del quesito su punti essenziali (sentenza n. **96**). In generale, la sentenza n. **139** ha richiamato il costante orientamento che “segnala la necessità di tenere sempre distinte la genericità della questione come motivo di inammissibilità dall'infondatezza della questione come giudizio di merito”.

La sentenza n. **7** ha osservato che, per come formulata nell'ordinanza di rimessione, la questione “presenta diversi aspetti di incertezza, che ne impediscono l'esame nel merito”, sussistendo un'incongruità fra la motivazione e l'oggetto “sotto due profili, riguardanti rispettivamente la normativa censurata e il tipo di intervento richiesto”. Per l'ordinanza n. **8**, il giudice *a quo* ha prospettato le questioni “in termini alternativi senza indicare quale soluzione ritiene prioritariamente imposta dalla Costituzione, rimettendo un siffatto compito, impropriamente, alla Corte”. La sentenza n. **96** ha ritenuto non convenientemente assolto l'onere del rimettente di motivare circa la pretesa maggiore gravità, rispetto alla previgente sanzione penale, della nuova sanzione amministrativa introdotta per un illecito depenalizzato. L'ordinanza n. **104** ha evidenziato che le questioni “risultano proposte alla stregua di una duplice ed irrisolta prospettiva interpretativa, senza che il giudice rimettente abbia optato per l'una o per l'altra delle ipotizzate ricostruzioni, prospettate in termini alternativi e senza alcun rapporto di subordinazione tra l'una e l'altra, nonché in riferimento a distinti parametri”. In tal modo, il rimettente ha indebitamente rimesso alla Corte “la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità”. La sentenza n. **168** ha rilevato che le questioni sono state sollevate senza che il giudice *a quo* abbia preso “una chiara posizione sulla portata normativa” della denunciata disposizione. Il rimettente ha così mancato al dovere di pronunciarsi chiaramente sul significato giuridico delle norme sottoposte a controllo di costituzionalità e di circoscrivere il *thema decidendum* del giudizio incidentale. “Ne segue il carattere perplesso e ancipite delle questioni, che la Corte dovrebbe decidere, pronunciandosi su un'unica disposizione, ma giudicando (...) contemporaneamente su due norme, da essa estraibili, alternative l'una all'altra”. In questo caso, non si è

posto “un problema di inammissibilità perché il giudice *a quo* avrebbe tentato invano, e con esito erroneo, la strada dell’interpretazione adeguatrice”; prima ancora, “manca l’indicazione del significato assunto dalla disposizione censurata, per un aspetto di estrema importanza ai fini dell’ammissibilità della questione. Del resto, l’interpretazione che il rimettente reputa costituzionalmente orientata non può ritenersi tale, posto che, a parere del giudice *a quo*, questa stessa interpretazione a propria volta genera dubbi di costituzionalità non meno gravi, di quelli innescati dall’interpretazione letterale. Essa, perciò, non è neppure prospettata esplicitamente, o implicitamente, con un carattere di priorità giuridica, dal quale desumere che le questioni alternative siano state graduate dal rimettente”.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per mancata individuazione del *tertium comparationis* (ordinanza n. **3**), per genericità (sentenze nn. **57**, **139**, **276**), indeterminatezza (sentenza n. **276**) e difetto di pertinenza (sentenza n. **139**) della questione o della censura.

L’ordinanza n. **3** ha precisato che “il *vulnus* recato all’art. 3 Cost. (...) sarebbe apprezzabile, secondo il rimettente, esclusivamente sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca e non sotto quello della disparità, per cui non era necessaria l’indicazione di un *tertium comparationis*”. A giudizio della sentenza n. **139**, denunciando come “ostativa a un’efficace rieducazione e protezione del minore l’impossibilità di disporre la messa alla prova in tempi abbreviati, cioè anteriormente all’udienza preliminare”, l’evocazione degli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. “solleva questioni specifiche e pertinenti”.

La sentenza n. **136** ha puntualizzato che “l’intervento sostitutivo sollecitato dal rimettente (...) è aspetto che attiene al possibile contenuto dell’invocata pronuncia additiva e, pertanto, non ridonda in un profilo di inammissibilità della questione”, “avendo il giudice *a quo* assolto all’onere di indicare il *tertium comparationis*, su cui fonda la censura di arbitrarietà e irragionevolezza della norma”.

L’onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l’inammissibilità di quesiti motivati *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*. In proposito, la sentenza n. **160** ha rammentato che la motivazione *per relationem*, “attraverso il richiamo agli argomenti evidenziati dalle parti o ad altre pronunce giurisdizionali, non è ammessa se il rimettente non esplicita i motivi della ritenuta non manifesta infondatezza e non mostra di aderire alle argomentazioni a cui si richiama”; né una simile adesione può essere desunta dalla “semplice illustrazione della norma assunta a parametro interposto”. Peraltro, “quanto al rinvio interno ad altra parte della stessa ordinanza”, la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **276** ritiene che “la motivazione tramite rinvio interno è ammissibile (...) purché sia chiara la portata della questione”.

La sentenza n. **151** ha respinto un’eccezione di inammissibilità per asserita non autosufficienza delle argomentazioni addotte a sostegno del dubbio di costituzionalità, osservando che, dalla lettura dell’atto di promovimento, “non emergono elementi che confortano” l’assunto secondo cui “il rimettente si sarebbe limitato a riprodurre quanto prospettato dai ricorrenti”. Invero, le argomentazioni del rimettente risultano “svolte in modo autonomo, in quanto non rinviano alle deduzioni dei ricorrenti del giudizio principale, né richiamano passaggi argomentativi da essi svolti negli scritti difensivi, laddove non rileva che esse, eventualmente, si ispirino o facciano proprio quanto dedotto dai ricorrenti negli atti depositati nel giudizio principale”. Analoga eccezione è stata rigettata dalla sentenza n. **234** per la quale tutte le ordinanze di rimessione “contengono un’autonoma esposizione degli argomenti di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni”.

La sentenza n. **167** ha ritenuto che, “seppur in termini molto sintetici ed essenzialmente aderendo alle eccezioni sollevate dalla difesa dei ricorrenti”, la rimettente ha richiamato anche ulteriori parametri, “assolvendo comunque all’obbligo di motivazione delle censure”.

Anche la determinazione dell’oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall’ordinanza di rimessione. Pertanto, sono state censurate l’erronea individuazione della norma sospettata di incostituzionalità, altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenze nn. **15** e **206**) e l’erronea o insufficiente argomentazione in ordine all’individuazione delle disposizioni censurate (ordinanze nn. **8** e **219**). L’ordinanza n. **8** ha rammentato che “il giudice *a quo* è tenuto ad individuare la norma o la parte di essa che determina la paventata lesione dei parametri costituzionali”. Secondo l’orientamento richiamato dalla sentenza n. **206**, “nei giudizi incidentali ricorre

l'inammissibilità della questione per *aberratio ictus* ogni qual volta le doglianze del giudice rimettente investono una disposizione diversa da quella effettivamente applicabile nel giudizio *a quo* (...): la questione, in tali casi, è irrilevante, poiché, quale che sia la pronuncia nel merito in relazione alle censure prospettate, il giudizio *a quo* resterebbe definito da norme contenute in disposizioni diverse". La sentenza n. **224** ha puntualizzato che "ricorre l'inammissibilità delle questioni per *aberratio ictus* solo ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale, mentre l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione", nell'ipotesi in cui la Corte "sia posta in grado di individuare il contesto normativo effettivamente impugnato alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rimessione".

Secondo l'ordinanza n. **8**, il rimettente "coinvolge indistintamente previsioni dal portato assai eterogeneo, peraltro caratterizzate, al loro interno, da contenuti in gran parte non pertinenti rispetto al tenore delle censure"; in tal modo, è inammissibilmente rimesso alla Corte "il compito di individuare la prescrizione che sostanzia il *vulnus* addotto e nei confronti della quale si imporrebbe la *reductio ad legitimitatem* sollecitata (...) attraverso l'additiva prospettata".

Talvolta sono state disattese eccezioni di inammissibilità per incerta (sentenza n. **13**), erronea (sentenze nn. **32**, **224**, **244**; ordinanza n. **183**) o mancata (sentenze nn. **32** e **234**) individuazione della disposizione censurata.

Per la sentenza n. **32**, i rimettenti hanno individuato "puntualmente la disposizione censurata (...), invocando su di essa un intervento additivo (...) mirante a delimitarne l'ambito temporale di applicazione ai fatti di reato successivi alla sua entrata in vigore".

Il vizio dell'atto di promovimento può riguardare anche la carente indicazione dell'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* ambiguo (sentenze nn. **7** e **21**; ordinanza n. **261**), indeterminato (sentenze nn. **7** e **21**), generico (ordinanza n. **8**), ancipite (ordinanza n. **8**), incerto (sentenze nn. **153** e **254**) e contraddittorio (sentenza n. **153**). In generale, la sentenza n. **7** ha rammentato che "l'ambiguità e l'indeterminatezza del *petitum*, così come pure l'incertezza circa l'intervento richiesto, costituiscono motivi di inammissibilità, segnatamente quando si solleciti una pronuncia manipolativa senza indicare punti di riferimento o soluzioni, ancorché non costituzionalmente obbligati, già rinvenibili nell'ordinamento, i quali consentano" alla Corte "di intervenire nel senso richiesto" (analogamente la sentenza n. **21**). Per l'ordinanza n. **8**, il rimettente "può addurre i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità in via gradata, pur senza una formale e testuale qualificazione di ciascuna conclusione rispettivamente come «principale» e «subordinata», potendosi pervenire ad una siffatta valutazione anche guardando all'intero argomentare del provvedimento di rimessione" (tuttavia, nella specie, dal tenore complessivo dell'atto di promovimento non è emersa alcuna implicita subordinazione logica tra i due capi che componevano il *petitum*). Secondo le sentenze nn. **58**, **75**, **152** e l'ordinanza n. **104**, l'alternatività del *petitum* "che rende ancipite, e pertanto inammissibile, la questione di legittimità costituzionale è quella che non può essere sciolta per via interpretativa, e che si configura, quindi, come un'alternatività irrisolta".

La sentenza n. **7** ha sottolineato come, dal tenore dell'ordinanza, non sia chiaro se alla Corte sia richiesto di "intervenire con una dichiarazione di illegittimità costituzionale pura e semplice, oppure con una pronuncia di tipo manipolativo – la quale, in ipotesi, comporterebbe il problema aggiuntivo di confrontarsi con gli eventuali ambiti di discrezionalità riservati al legislatore"; peraltro, il carattere non meramente abrogativo della censurata disposizione non avrebbe consentito la reviviscenza della previgente disciplina e la declaratoria di incostituzionalità avrebbe creato solo un vuoto normativo. A giudizio della sentenza n. **21**, il rimettente "non delimita con chiarezza il *petitum*, né nella parte motivazionale dell'atto di rimessione né nel dispositivo, in cui si limita a dichiarare rilevanti e non manifestamente infondate le questioni sollevate, rimettendole" alla Corte "per le determinazioni di competenza". Ad ogni modo, la "mera caducazione della previsione" denunciata "non sarebbe idonea a far conseguire il risultato" auspicato mentre un intervento manipolativo-additivo, in assenza di "utili referenti normativi" che possano orientarlo univocamente, si connoterebbe "per un cospicuo tasso di manipolatività". La sentenza n. **153** ha evidenziato che "l'ordinanza di rimessione ha un *petitum* incerto e contraddittorio, che oscilla tra una pronuncia caducatoria ed una manipolativa e creativa (...), in un ambito, quello processuale, notoriamente riservato alla discrezionalità del legislatore". L'ordinanza n. **261** ha ravvisato "una incongruenza tra motivazione e dispositivo, in quanto, a fronte di una richiesta di pronuncia ablativa, dalla motivazione si evince la richiesta di un intervento di tipo

additivo-manipolativo”.

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata, specialmente in materie riservate alla discrezionalità legislativa (sentenze nn. **152** e **230**; ordinanza n. **261**), ovvero implicante valutazioni sistematiche rimesse all’apprrezzamento del legislatore (sentenza n. **80**); al difetto di un rimedio costituzionalmente obbligato alla violazione denunciata dal rimettente (sentenza n. **254**); al carattere fortemente manipolativo del *petitum* in materie ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenze nn. **47** e **252**); e alla richiesta di un intervento additivo in materia penale in *malam partem* (ordinanza n. **219**). La sentenza n. **47** ha richiamato il costante orientamento nel senso dell’inammissibilità delle questioni “rispetto alle quali si chiede una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività” in materie “nel cui ambito è riconosciuta l’ampia discrezionalità del legislatore”. L’ordinanza n. **219** ha ribadito che, “alla luce della riserva di legge posta nel secondo comma dell’art. 25 Cost., (...) non sono consentite in materia penale, pronunce che estendano il novero delle condotte punibili”.

La sentenza n. **47** ha sottolineato che il *petitum* “non solo mira ad introdurre una nuova ipotesi di revoca del decreto di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, ma implica anche una scelta comunque distonica rispetto a quella effettuata dal legislatore di non operare alcuna distinzione tra i soggetti del processo penale”. Per la sentenza n. **80**, la questione “non può essere risolta” dalla Corte poiché “implica, proprio in ragione del descritto contesto normativo, valutazioni sistematiche rientranti nella discrezionalità del legislatore, discrezionalità che è peraltro particolarmente ampia in materia processuale”; peraltro, “un intervento additivo come quello auspicato dal giudice rimettente rischierebbe di creare non secondarie disarmonie applicative” e sarebbe inidoneo “a ricondurre a piena coerenza il sistema”, rinviando a “un pur auspicabile riordino” del settore normativo che esula dai compiti della Corte ed è demandato al legislatore. La sentenza n. **152** ha osservato che la rilevata “manifesta inadeguatezza dell’emolumento pensionistico (...) rispetto all’esigenza di garantire i mezzi necessari per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro” non consente alla Corte di operare “una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l’ambito della discrezionalità, che – nel rispetto del limite invalicabile di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco – resta, comunque, riservata al legislatore, cui compete l’individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili”. Del resto, la stessa scelta tra le plurime soluzioni prospettate come possibili dal rimettente, “in correlazione alle varie (per di più solo latamente omogenee) grandezze di riferimento”, è pur sempre demandata alla discrezionalità del legislatore. In ciò risiede “il profilo ostativo della discrezionalità legislativa”, alla quale restano “riservate le variabili della (...) *reductio ad legitimitatem*” della censurata disposizione. A giudizio della sentenza n. **230**, l’obiettivo auspicato dal rimettente, “quanto al riconoscimento del diritto ad essere genitori di entrambe le donne unite civilmente”, non è “raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità della disposizione di segno opposto”, ma “è, viceversa, perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente attiene all’area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre (...) il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzati come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale”. La sentenza n. **254** ha rilevato che, a fronte “di una vasta gamma di soluzioni”, il rimettente “non enuncia in termini nitidi l’intervento idoneo a sanare le numerose sperequazioni censurate, sulla base di precisi punti di riferimento già presenti nella trama normativa”.

I Giudici hanno sovente respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **13**, **58**, **152**, **224**, **234**) e per la richiesta di interventi manipolativi in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze nn. **32** e **224**) ovvero implicanti scelte politiche riservate al legislatore (sentenza n. **74**), nell’esercizio della sua ampia discrezionalità (sentenze nn. **120**, **127**, **152**). In generale, la sentenza n. **224** ha rammentato che “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*, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti alla previsione dichiarata illegittima (...). In sostanza, l’ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall’esistenza di un’unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore”.

La sentenza n. **32** ha chiarito che “i rimettenti sollecitano un intervento additivo (...) volto a ricondurre le modificazioni recate all’art. 4-*bis* ordin. penit. dalla disposizione censurata nell’alveo della garanzia di irretroattività di cui, in particolare, all’art. 25, secondo comma, Cost.; soluzione alla quale conseguirebbe – univocamente, dato il tenore letterale del precetto costituzionale – l’inapplicabilità di tali modificazioni ai condannati per fatti commessi prima dell’entrata in vigore della legge che le ha introdotte”. La sentenza n. **58** ha replicato all’eccepito carattere ancipite della richiesta formulata dal rimettente che “la discrepanza tra motivazione e dispositivo dell’ordinanza di remissione può agevolmente risolversi tramite gli ordinari criteri ermeneutici, che consentono di intendere l’esposizione più ampia del *petitum*, di cui alla motivazione, come una semplice premessa generale, introduttiva dell’indicazione specifica del *petitum* effettivo, contenuta in dispositivo”. Per la sentenza n. **74**, il giudice *a quo* “formula, in effetti, all’apparenza, un *petitum* meramente ablativo del limite dei sei mesi di pena detentiva, che circoscrive, in base alla norma censurata, la possibilità di applicazione provvisoria della semilibertà con provvedimento del magistrato di sorveglianza. In fatto, però, ciò di cui il rimettente si duole è la difformità per difetto di tale limite rispetto a quello valevole tanto ai fini dell’applicazione provvisoria dell’affidamento in prova al servizio sociale, quanto ai fini della sospensione dell’esecuzione della pena nei confronti del condannato libero: limite pari a quattro anni”. La rimozione dei *vulnera* costituzionali “non implica, dunque, alcuna scelta discrezionale nell’ambito di un ventaglio di possibili alternative. I contenuti della pronuncia volta a ripristinare la legalità costituzionale in assunto violata restano, al contrario, puntualmente tracciati dalle coordinate del sistema vigente, e segnatamente dalla disciplina delle ipotesi evocate come *tertia comparationis*: disciplina alla quale, nella logica del giudice *a quo*, andrebbe allineata quella della fattispecie in discussione”. Nel confutare l’assunto, palesemente infondato, secondo cui alla Corte “sarebbe inibito emettere (e al rimettente richiedere) una pronuncia additiva”, la sentenza n. **120** ha osservato che la giurisprudenza costituzionale “ammette in generale tale tipo di pronuncia” e, nello specifico, “consente di estendere le agevolazioni fiscali quando lo esiga l’identità di *ratio*”. In ogni caso, l’ampia discrezionalità spettante al legislatore nella previsione di agevolazioni fiscali non preclude il sindacato della Corte sull’esercizio del relativo potere, “pur sempre censurabile per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità”. La sentenza n. **127** ha precisato che il *petitum* del rimettente “mira a precludere l’impugnazione del riconoscimento a chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua non veridicità. L’obiettivo perseguito (...) è volto a delimitare l’ambito dei soggetti legittimati a proporre l’azione, escludendone chi abbia consapevolmente effettuato un riconoscimento falso. L’intervento richiesto è, dunque, limitato alla verifica del fondamento costituzionale di questa legittimazione, che, ove risultasse manifestamente irragionevole e contraria all’art. 2 Cost., così come ipotizzato dal rimettente, sarebbe per ciò stesso estranea alle scelte discrezionali rimesse al legislatore. (...) Nessuna manipolazione creativa deriverebbe, pertanto, dall’eventuale accoglimento delle questioni”. La sentenza n. **152** ha reputato non fondata un’eccezione “rivolta alla prospettazione stessa delle questioni”, per sostenerne, in via pregiudiziale, “l’ostatività *ex se* ad una delibazione delle formulate censure”. In ordine a un primo quesito, si è sostenuto che la rimettente “non contesta (...) la discrezionalità del legislatore nell’individuazione delle misure necessarie (...) a tutela dei disabili”; piuttosto, denuncia che il contestato importo pensionistico, “per la sua inadeguatezza ad assicurare al disabile anche il minimo vitale, vada al di là del limite delle garanzie, essenziali e insopprimibili, dovute a tale categoria di soggetti: limite non valicabile dal legislatore. E, sotto tale profilo, chiede di sindacare la (...) disposizione, alla luce anche di maggiori importi di (a suo avviso) omogenee forme di sussidio, indicati come grandezze predate agli effetti dell’intervento richiesto”. Allo stesso modo, con riguardo ad altra disposizione, il giudice *a quo* non ne revoca in dubbio la pertinenza all’area della discrezionalità legislativa, ma “dell’esercizio di tale discrezionalità chiede un controllo, nella prospettiva di una asserita manifesta irragionevolezza della scelta normativa che ne è conseguita”. La pronuncia ha, poi, negato l’asserito carattere ancipite e incerto del *petitum*. Invero, “la motivazione complessiva dell’ordinanza di remissione – pur non recando una formale e testuale qualificazione delle due questioni sollevate, rispettivamente, come principale (...) e subordinata (...) – fa, comunque, emergere, con chiara evidenza, il nesso sequenziale che ne caratterizza la prospettazione”, nel senso che la seconda “è logicamente subordinata al rigetto” della prima, sollevata in via prioritaria”. Quanto alla pretesa incertezza in ordine all’intervento sollecitato, si è sottolineato come, “dagli argomenti utilizzati dall’ordinanza”, emerga che “il giudice *a quo* non invoca la pura cancellazione” dall’ordinamento delle norme impugnate, bensì la loro modificazione. Per la sentenza n. **224**, “dalla lettura dell’ordinanza di remissione si evince chiaramente che le questioni (...) sono (...) volte ad ottenere una decisione di carattere additivo”; inoltre, “la soluzione additiva richiesta è puntualmente indicata mediante il raffronto” con uno specifico *tertium comparationis*.

La sentenza n. **75**, pur rilevando la declinazione apparentemente ancipite della questione, ha precisato che, alla stregua di un'“interpretazione complessiva dei termini di formulazione”, il rimettente non ha prospettato un'alternativa irrisolta tra questioni plurime ma si è “limitato ad una presentazione sequenziale della medesima questione, laddove la congiunzione ‘ovvero’ non ha valore disgiuntivo, bensì esplicativo, e sta cioè per ‘quindi’”. Secondo la sentenza n. **95**, le questioni “non sono rese inammissibili dal fatto che il rimettente abbia suddiviso le censure in due gruppi, qualificati come fra loro alternativi, in correlazione ad altrettante possibili interpretazioni della norma censurata”. Invero, il giudice *a quo* non chiede alla Corte “due diversi interventi, in rapporto di alternatività irrisolta: nel qual caso le questioni sarebbero inammissibili, in quanto prospettate in modo ancipite (...). Egli si muove, invece, nell'ambito di un unico percorso, finalizzato a ottenere esclusivamente la dichiarazione di incostituzionalità” *in parte qua* della disposizione censurata, svolgendo argomenti complementari.

Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione dell'oggetto, dei parametri e del *petitum* non sempre conducono all'inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'atto di promovimento renda chiaro il significato della questione, è la Corte stessa a operare una correzione, anche delimitando il *thema decidendum* (sentenze nn. **71, 113, 135, 142, 179, 189, 193, 223, 262, 267, 270, 276**). In generale, la sentenza n. **262** ha sottolineato la possibilità per il Collegio di “circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte soltanto della o delle disposizioni censurate, se ciò è suggerito dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione” (analogamente la sentenza n. **267**). Per la sentenza n. **270**, è “ininfluente che il rimettente non menzioni espressamente la materia di legislazione concorrente tra quelle indicate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., quando la questione, nel contesto della motivazione, risulti chiaramente enunciata”.

La sentenza n. **71** ha sostenuto che “l'indicazione della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro violato è riconducibile a un errore materiale e non incide sul *thema decidendum*, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (...), nel quale si fa menzione della lesione della materia «ordinamento civile»”. La sentenza n. **189** ha osservato che, “sebbene il *petitum* dell'ordinanza di rimessione investa l'intero contenuto dispositivo dell'art. 18, le argomentazioni e le censure del rimettente risultano riferite esclusivamente al primo comma dello stesso. Del resto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni dei successivi commi (...), oltre che sfornite di un adeguato corredo motivazionale, non soddisfano neppure il requisito della rilevanza nel giudizio *a quo*”. Al fine di “individuare esattamente il *petitum*”, la sentenza n. **223** ha precisato che, “benché nel dispositivo il giudice *a quo* abbia fatto riferimento all'intero art. 159 del TUEL, il sospetto di illegittimità costituzionale ha ad oggetto, come chiaramente si evince dalla complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione, il solo comma 2”. La sentenza n. **270**, nel circoscrivere il *thema decidendum*, ha osservato che il rimettente, “in dispositivo, indirizza le proprie censure sull'intero comma 12 dell'art. 9 della legge” lombarda n. 12 del 2005. Tuttavia, la motivazione dell'ordinanza di rimessione “consente agevolmente di delimitare l'oggetto delle censure” a una parte del secondo periodo del suddetto comma.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate sull'omessa, incompleta, lacunosa o carente ricostruzione o considerazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **213 e 264**; ordinanze nn. **42, 108, 147, 229, 261, 280**).

Per l'ordinanza n. **108**, l'omessa considerazione della vigenza della corrispondente disciplina statale, quale nel tempo evolutasi, “unita al mancato esame dei profili” da essa emergenti, “anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure”. L'ordinanza n. **147** ha affermato che “la divisata incompleta ricostruzione del quadro normativo rilevante e il mancato esame degli indicati profili di applicabilità della disciplina intervenuta anche se solo per negarne rilievo o consistenza precludono lo scrutinio” in quanto le riscontrate omissioni “compromettono irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure”. La sentenza n. **213** ha evidenziato la lacunosità della ricostruzione del quadro normativo fornita dal giudice *a quo*, non ritenendo sufficiente, ai fini dell'ammissibilità della questione, “la mera evocazione di disposizioni distinte, collocate in contesti normativi diversi, senza che siano illustrati i nessi che fra le stesse intercorrono”. Le lacune “finiscono per riverberarsi sul *petitum* formulato dal giudice *a quo*, quanto alla mancata individuazione del momento in cui, nel susseguirsi delle disposizioni censurate, si sarebbe manifestato un *vulnus* tale da inficiarne la costituzionalità. La Corte rimettente omette inoltre di esaminare compiutamente il diritto vivente”. In tutto ciò risiede la carenza degli argomenti “posti a sostegno del requisito della non manifesta infondatezza” poiché le lacune “si riflettono sull'*iter* argomentativo che il

rimettente pone a fondamento delle censure”. Per l’ordinanza n. **229**, il rimettente “muove da un presupposto interpretativo palesemente erroneo, che, in ragione dell’incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, pregiudica alla radice l’*iter* logico che lo conduce a ritenere la questione non manifestamente infondata”. La sentenza n. **264** ha riscontrato nell’ordinanza di rimessione una lacuna che “non concerne soltanto la ponderazione del quadro normativo di riferimento, ma si riverbera anche sull’adeguatezza della descrizione della fattispecie concreta e della motivazione in punto di rilevanza”. L’ordinanza n. **280** ha imputato al rimettente di non essersi confrontato “con l’evoluzione” di una “complessa normativa al fine di poter predicare, anche in termini di sola plausibilità, le conseguenze dell’invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale”.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa ricostruzione del quadro normativo (sentenze nn. **127, 244, 262**).

Secondo la sentenza n. **127**, il rimettente, con motivazione priva di lacune, ha ritenuto la rilevanza della questione non scalfita dalla sopravvenuta legislazione. La sentenza n. **244** ha osservato che “il pur apodittico richiamo alla normativa interposta sopravvenuta non impedisce, comunque, (...) di cogliere i termini della questione”. Inoltre, il rimettente non ha errato nell’individuare “la norma di copertura finanziaria da applicare nella specie”.

La sentenza n. **270** ha precisato che il rimettente “non si occupa affatto” di altra disposizione regionale in ipotesi rilevante per la fattispecie *a quo* e “perciò non ne definisce il rapporto (di coordinamento, di alternatività, di esclusione) con la prima, che sospetta di illegittimità”. Tale “pur indubbia lacuna” non comporta “l’inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oppure per una erronea o incompleta individuazione della disciplina da censurare”. Infatti, il rimettente ha implicitamente considerato non applicabile detta disposizione alla fattispecie al suo esame; e, trattandosi di “disposizione non ritenuta pertinente alla definizione del giudizio”, la Corte “può prescindere da qualsiasi valutazione su di essa, sia in punto di ammissibilità delle questioni, sia, nel merito, circa la sua riconducibilità alla legittima espressione della potestà legislativa concorrente” della Regione”.

5. La riproposizione delle questioni

La riproposizione di una questione di legittimità costituzionale nell’ambito del medesimo giudizio principale non presenta problemi di ammissibilità allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale e il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi a una decisione di merito. La riproposizione può verificarsi, altresì, nelle ipotesi in cui il rimettente, dopo una pronuncia di restituzione degli atti per *jus superveniens*, abbia proceduto a una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.

La sentenza n. **245** ha dichiarato non fondate questioni rispetto alle quali l’ordinanza n. 185 del 2020 aveva restituito gli atti al rimettente per una rivalutazione della non manifesta infondatezza delle censure. Nella specie, il giudice *a quo* ha ritenuto che il *novum* normativo non avesse eliminato i profili di illegittimità evidenziati in precedenza e ha riproposto le questioni originariamente formulate, in riferimento ai medesimi parametri, sulla nuova disposizione in cui è confluito il contenuto precettivo delle norme già impugnate.

In generale, la sentenza n. **44** ha rammentato che “una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza”. La sentenza n. **156** ha precisato che “la riproposizione di una questione già dichiarata infondata, pure in mancanza di argomenti nuovi, non determina l’inammissibilità della questione reiterata, bensì, in ipotesi, la sua manifesta infondatezza”.

Nel corso dell’anno sono state respinte diverse eccezioni di inammissibilità per pretesa identità o analogia delle questioni rispetto ad altre già decise dalla Corte (sentenza nn. **32, 44, 156, 186, 193**)

Le sentenze nn. **32** e **193** hanno sottolineato come – “anche ad ammettere che vi sia perfetta coincidenza tra le questioni ora sollevate e altre già decise in passato” – nulla vieti alla Corte di “riconsiderare i propri stessi orientamenti interpretativi”. La sentenza n. **156** ha riconosciuto al rimettente di avere “evidenziato alcuni profili che valgono a precisare le questioni da lui sollevate rispetto a quelle decise dalla sentenza n. 207 del 2017, sia per una più puntuale selezione dei *tertia comparationis*, ispirata a criteri di omogeneità, sia

per l'identificazione dell'oggetto di censura". La sentenza n. **186** ha chiarito che "la sentenza n. 194 del 2019 ha, sì, deciso varie questioni proposte in via principale contro il d.l. n. 113 del 2018, ma non è entrata nel merito, dichiarando l'inammissibilità di tutte le questioni"; e che "una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza".

L'ordinanza n. **94** ha ritenuto manifestamente infondata una questione riproposta in riferimento a un parametro diverso da quelli evocati in altri quesiti promossi dal medesimo giudice avverso la stessa disposizione e parimenti dichiarati manifestamente infondati, sulla base di argomentazioni estensibili al nuovo scrutinio. La sentenza n. **150** ha riconosciuto la correttezza della premessa dei rimettenti in base alla quale "la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza con la sentenza n. 194 del 2018", può essere "riproposta in un diverso giudizio, senza essere preclusa dalla pronuncia in rito".

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2020 **134** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **27** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **7, 13, 30, 36, 40, 44, 64, 71, 112, 119, 160, 206, 222, 239, 244, 246, 259, 270, 276**; ordinanze nn. **65** e **181**) e speciali (sentenze nn. **135, 228, 231, 263, 264**; ordinanza n. **108**) e **3** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenze nn. **51, 103, 189**). Le questioni decise dalla sentenza n. **51** hanno avuto ad oggetto norme statali e della Provincia autonoma di Trento.

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

Con riferimento ai regolamenti, la costante giurisprudenza della Corte ne esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi e agli atti aventi forza di legge.

L'ordinanza n. **105** ha ritenuto inammissibili questioni concernenti "disposizioni regolamentari prive di 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 costituzionalità.

La sentenza n. **44**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità di una questione asseritamente posta in via principale nei confronti di una norma regolamentare, ha chiarito che il giudizio *a quo* "aveva ad oggetto il regolamento regionale e, nel corso di esso, il Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma che, del regolamento, costituisce la base legislativa e che, per tale ragione, nel giudizio stesso trova applicazione. Il rimettente ha rispettato, dunque, sia il requisito dell'incidentalità, sia il divieto di sottoporre" alla Corte atti regolamentari. Analoga eccezione è stata respinta dall'ordinanza n. **94** ove si è sottolineato che "la previsione del differimento del trattamento pensionistico" contenuta nell'art. 1 dell'impugnato decreto ministeriale "è strettamente collegata alla disciplina dettata dalla norma primaria congiuntamente censurata".

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ovvero della parte di essa specificamente investita dalle censure, comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **92, 105, 125, 203, 225**). Infatti, in tali casi, "la norma censurata dal giudice *a quo* è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia retroattiva" (ordinanza n. **105**). In ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma denunciata è stata espunta dall'ordinamento, il giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni; solo tale valutazione potrebbe giustificare la restituzione degli atti.

La sentenza n. **32** ha dichiarato inammissibile una questione sollevata da una delle ordinanze di rimessione ivi prese in esame, in quanto divenuta "priva di oggetto" a seguito dell'accoglimento delle questioni prospettate, in riferimento ad altro parametro, da diversi atti di promovimento.

Un'eccezione di inammissibilità per sopravvenuta carenza di oggetto è stata respinta dall'ordinanza n. **183** in base al rilievo che "il frammento normativo dell'art. 4-bis" ord. pen., censurato dall'ordinanza di

rimessione, “è diverso da quello colpito dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della sentenza n. 253 del 2019”. Analoga eccezione è stata disattesa dalla sentenza n. **193** la quale ha precisato che la sopravvenuta sentenza n. 32 del 2020, pur “determinante ai fini dell’esame del merito”, ha dichiarato illegittima “l’interpretazione di una disposizione (...) diversa da quella censurata dall’odierno rimettente”.

L’abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità e il mutamento del quadro normativo di riferimento, così come l’adozione di sentenze di illegittimità costituzionale incidenti sulla disciplina censurata o sulle argomentazioni del rimettente, determinano, di regola, se successivi all’instaurazione del giudizio incidentale, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **49, 55, 183, 184, 185, 269**). Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalle ordinanze nn. **49, 183, 184**, “a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale”, che determinano un mutamento del quadro normativo, “spetta al giudice rimettente valutare in concreto l’incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni”. L’ordinanza n. **55** ha richiamato l’orientamento secondo cui, “in presenza di sopravvenute disposizioni che modifichino o integrino le disposizioni oggetto del giudizio *a quo*, o che incidano su di esse, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente quando lo *ius superveniens* possa condizionare l’applicabilità delle norme censurate nel procedimento *a quo* (...), muti in modo sostanziale i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo* (...) o intacchi il meccanismo contestato dal rimettente”. La sentenza n. **165** ha puntualizzato che “un’eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della *quaestio* a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, a un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi *a quibus*, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell’incidente di legittimità costituzionale, e a una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall’art. 111 Cost. (...). La marginalità dello *ius superveniens* comporta invece il trasferimento delle questioni sulla disposizione così modificata, rimanendo sostanzialmente invariata la norma in essa contenuta e, con essa, le censure che la investono”. L’ordinanza n. **185** ha ribadito 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”, ben potendo la Corte 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 della questione”. Laddove, 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”. Secondo la sentenza n. **237**, la restituzione degli atti al rimettente è giustificata “solo quando dal mutamento del quadro normativo di riferimento derivi l’esigenza di una rivalutazione dei presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza”. La sentenza n. **245** ha precisato che, “in caso di abrogazione di una disposizione, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, con contestuale trasfusione del suo contenuto in altra disposizione”, la questione “originariamente formulata sulla disposizione abrogata ben può (...) trasferirsi alla nuova disposizione, che ne riproduce sostanzialmente il contenuto (...). E ciò in omaggio al principio di effettività della tutela costituzionale, sia in relazione a esigenze di economia processuale, sia per scongiurare un eventuale utilizzo deviato della funzione legislativa, in ipotesi esercitata allo scopo di sottrarre la disciplina contestata al giudizio di costituzionalità, o comunque di ritardare indebitamente il suo svolgimento”.

Talvolta la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **30, 165, 206, 222, 224, 237, 245**).

La sentenza n. **165**, nel disattendere un’istanza erariale di restituzione degli atti al rimettente per intervenuta modifica della denunciata disposizione, ha sottolineato che, pur “incidendo su un frammento normativo investito dalle censure”, la modifica “si risolve nel semplice prolungamento del termine precedentemente stabilito, che non costituisce in sé oggetto della questione, diretta a contestare non la durata ma l’esistenza stessa di un limite temporale”. Per la sentenza n. **206**, lo *ius superveniens* “non riguarda la norma destinata a definire il giudizio principale”. La sentenza n. **224** ha chiarito che lo *ius superveniens*,

riguardando solo le future procedure selettive e non anche quelle già espletate, “è inapplicabile nel giudizio *a quo*”, sicché “non occorre restituire gli atti al giudice rimettente, non essendo necessaria, da parte dello stesso, una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **245** ha rigettato una richiesta erariale di restituzione degli atti ai rimettenti rilevandone, tra l’altro, l’evidente inutilità poiché il *novum* normativo, pur rafforzando “sia le garanzie difensive sia la possibilità di esercitare un contraddittorio in condizioni di parità tra difesa e parte pubblica”, “non incide in alcun modo sui profili di lamentato contrasto della disciplina originaria”, come riprodotta nella nuova disposizione, “con il diritto alla salute del condannato, né con la separazione tra potere legislativo e potere giudiziario, e pertanto non muta i termini delle questioni”.

La sentenza n. **26** – nel respingere la richiesta, formulata da una delle parti costituite, di rinvio al rimettente per *ius superveniens*, *sub specie* di orientamento giurisprudenziale nel frattempo consolidatosi – ha puntualizzato che “l’intervento nomofilattico della Corte regolatrice non costituisce un *novum ius*, da rimettere alla valutazione del giudice *a quo*, poiché attiene al diverso piano della interpretazione (ora per allora) della norma e viene, quindi, in rilievo ai fini della valutazione, nel merito, delle questioni di legittimità costituzionale”.

Infine, in linea con una consolidata giurisprudenza, la sentenza n. **89** ha confermato l’irrelevanza di un mero inconveniente di fatto nei giudizi di legittimità costituzionale.

7. Il parametro del giudizio

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

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala, innanzitutto, la sentenza n. **11** ove si è ribadito che, “qualora sia lo stesso giudice comune, nell’ambito di un incidente di costituzionalità, a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell’Unione europea attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni”, la Corte “non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall’ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione”. L’ordinanza n. **182** ha riaffermato la competenza della Corte a “sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con i principi enunciati dalla Carta” dei diritti fondamentali dell’Unione. “Quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta”, la Corte “non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta”. In quanto giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, la Corte “esperisce il rinvio pregiudiziale ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all’esito di tale valutazione, dichiarare l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall’ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*”. La sentenza n. **190** ha confermato che le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali “possono essere invocate nel giudizio di legittimità costituzionale solo a condizione che la fattispecie sottoposta all’esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo (...) e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto”. Pertanto, il rimettente “è chiamato a dare contezza delle ragioni per cui la disciplina censurata vale ad attuare il diritto dell’Unione. In mancanza, la prospettazione dei motivi di asserito contrasto tra la norma denunciata e il parametro costituzionale risulta generica, con conseguente inammissibilità” della questione. Nello stesso ordine di idee la sentenza n. **254** ha sostenuto che la Corte “opera una rigorosa ricognizione dell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea ed è costante nell’affermare che la CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto, in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo” (analogamente la sentenza n. **278**).

In ordine ai rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) e ordinamento

interno, la sentenza n. **116** ha confermato che “le norme della Convenzione non sono parametri direttamente invocabili per affermare l’illegittimità costituzionale d’una disposizione dell’ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall’art. 117, primo comma, Cost.”. In mancanza di univoco richiamo a tale parametro, i riferimenti alle norme convenzionali devono considerarsi solo “atti a svolgere un ruolo rafforzativo delle censure”. Con riguardo a profili di incompatibilità convenzionale, la sentenza n. **121** ha ritenuto superflua e comunque impropria l’evocazione dell’art. 11 Cost. accanto all’art. 117, primo comma, Cost., “non venendo in rilievo limitazione alcuna alla sovranità nazionale”. La sentenza n. **167** ha reputato manifestamente inammissibile la censura di violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. “per l’assorbente ragione della mancata ratifica” del protocollo n. 12 alla CEDU invocato quale parametro interposto. La sentenza n. **278** ha rammentato che “gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvengono nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia”. È perciò onere del rimettente indicare “in che termini il parametro convenzionale offrirebbe (...) una garanzia maggiore” di quella accordata dall’analogia previsione costituzionale.

In talune ipotesi i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU senza fare riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. **116**; ordinanza n. **2**).

L’art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **7, 11, 12, 32, 44, 58, 61, 96, 103, 115, 116, 121, 123, 145, 146, 152, 167, 171, 173, 186, 193, 212, 223, 230, 234, 237, 249, 252, 260, 268, 270, 276** e con le ordinanze nn. **8, 49, 114, 132, 181, 183, 184, 203, 261**.

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. **13, 30, 40, 51, 64, 71, 85, 103, 112, 119, 135, 160, 169, 189, 222, 228, 231, 239, 244, 246, 259, 264, 270, 276**; ordinanze nn. **65** e **108**), unitamente al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia differenziata (sentenze nn. **51** e **135**).

Meno frequente è risultata la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **4, 64, 115, 119, 135, 169, 189, 231, 244**; ordinanza n. **65**).

Infine, si segnalano le sentenze nn. **61, 96, 100, 142** in materia di delega legislativa, la sentenza n. **149** su presupposti e caratteri della decretazione d’urgenza, la sentenza n. **186** sull’ampiezza del relativo sindacato della Corte e l’ordinanza n. **93** sulla sindacabilità dell’esercizio del potere parlamentare di conversione dei decreti-legge.

La sentenza n. **142** ha sottolineato che la censura di violazione dell’art. 76 Cost. è “logicamente prioritaria, poiché incidente sul piano delle fonti”. La sentenza n. **115** ha ritenuto “pregiudiziale la questione sollevata in riferimento all’art. 77 Cost.”, che si configura “come potenzialmente assorbente in caso di eventuale accoglimento”. La sentenza n. **186** ha esaminato per prima, per ragioni di ordine logico, la censura di violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. in quanto “attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione legislativa”.

La sentenza n. **256** ha puntualizzato che la censura di violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) riveste “carattere di priorità logico-giuridica (...) attenendo all’esercizio stesso del potere legislativo”.

La sentenza n. **189** ha disatteso un’eccezione provinciale di inammissibilità per asserita omessa invocazione del parametro competenzaale vigente al momento dell’emanazione delle norme denunciate. Da un lato, si è osservato che il contestato riconoscimento del rimborso delle spese processuali anche nell’ipotesi di archiviazione del procedimento contabile è stato introdotto nell’art. 18, comma 1, della legge della Provincia di Trento n. 3 del 1999 dall’art. 28, comma 1, della legge provinciale n. 1 del 2014, “ossia successivamente alla modifica del Titolo V”; dall’altro, si è puntualizzato che gli evocati titoli competenzaali statali (ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali, giustizia amministrativa) hanno codificato ambiti già ricondotti dalla pregressa giurisprudenza alla potestà esclusiva dello Stato.

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

Come già accennato *supra* (par. 4), l’esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo*

abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve, pertanto, fare uso dei propri poteri ermeneutici allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principi costituzionali. La sentenza n. **11** ha richiamato la consolidata giurisprudenza secondo cui, “ove l'interpretazione conforme sia sperimentata, ma sia poi (...) ritenuta impraticabile, l'eventuale non condivisione di tale lettura incide sul merito e non sul rito, e costituisce quindi ragione di eventuale infondatezza, e non di inammissibilità, della questione”. Analogamente la sentenza n. **50** ha chiarito che, “laddove il rimettente abbia considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, e l'abbia motivatamente scartata, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica prescelta riguarda non già l'ammissibilità della questione sollevata, bensì il merito” (negli stessi termini la sentenza n. **97**). La sentenza n. **118** ha puntualizzato che, “quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito” (similmente le sentenze nn. **158** e **168**). La sentenza n. **230** ha confermato che “attiene al merito, e non più all'ammissibilità della questione, la condivisione o meno del presupposto interpretativo della normativa censurata”. La sentenza n. **237** ha ripreso “il più recente orientamento (...) in tema di interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità a Costituzione (cosiddetta interpretazione conforme)”, in base al quale “è sufficiente che il giudice rimettente l'abbia plausibilmente esclusa anche sol perché improbabile o difficile; in tale evenienza la questione deve essere scrutinata nel merito”.

La sentenza n. **123** ha operato una significativa precisazione. È vero che “l'effettiva sostenibilità dell'interpretazione adeguatrice che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso sulla base del tenore letterale della disposizione censurata attiene al merito della questione di legittimità costituzionale e non alla sua ammissibilità”. Tuttavia, “per essere realmente consapevole, l'esclusione dell'interpretazione adeguatrice da parte del giudice *a quo* deve fondarsi su un esame accurato ed esaustivo delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale (...): in difetto di tale esame, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile”. Invero, la Corte non può essere chiamata a “scrutinare una norma di legge in un'attribuzione di significato che, ad avviso del giudice *a quo*, la renderebbe costituzionalmente illegittima, quando invece la giurisprudenza prevalente fornisce della medesima norma una lettura conforme all'assetto auspicato dal rimettente”. Risulta, perciò, “improprio un utilizzo dell'incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere lo stesso risultato normativo prodotto dall'esegesi giurisprudenziale corrente, sebbene da questa il giudice *a quo* possa dissentire sulla base di un elemento letterale della disposizione, trattandosi pur sempre di un risultato normativo conseguibile, e già conseguito, in via interpretativa”.

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è precluso dall'inadeguato esame della giurisprudenza di legittimità, espressiva di un'interpretazione adeguatrice, e dal conseguente utilizzo improprio dell'incidente di costituzionalità (sentenza n. **123**).

La sentenza n. **123** ha sottolineato che il rimettente, pur mostrando di “conoscere l'orientamento della giurisprudenza di legittimità”, si limita ad affermare il carattere antilettale dell'interpretazione adeguatrice praticata dall'organo nomofilattico ed “enfattizza un singolo dato letterale, per quanto appariscente, come evocativo di un'applicazione indiscriminata e insindacabile del licenziamento disciplinare”. Tale dato letterale non è stato però messo a confronto “con gli ulteriori profili del quadro normativo, pur illustrati dalla giurisprudenza di legittimità e, prima di essa, dall'analisi dottrinale”. L'inidoneità dell'esame delle ragioni giustificative dell'interpretazione adeguatrice di matrice dottrinale e nomofilattica è apparsa “tanto più pregnante in quanto il giudice *a quo* ha sollevato l'incidente di costituzionalità per promuovere un assetto normativo coincidente con quello sotteso all'interpretazione da lui ricsuta”.

La Corte ha, invece, proceduto a esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti posti dall'ordinamento all'attività ermeneutica. In proposito, è consolidato l'insegnamento secondo cui “l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenza n. **118**; analogamente la sentenza n. **253**). Per la sentenza n. **231**, “la necessità che il giudice *a quo* motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivocabile”. La sentenza n. **253** ha altresì ribadito che l'interpretazione

adeguatrice, “orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione”.

In numerosi casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o insufficiente espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **11**, **12**, **32**, **50**, **103**, **135**, **151**, **158**, **230**, **231**, **234**, **264**).

La sentenza n. **11** ha evidenziato che il rimettente ha “tentato una lettura adeguatrice”, ma l’ha ritenuta impedita “dal tenore letterale della prescrizione contestata, oltre che da ragioni sistematiche connesse alla natura tassativa delle cause di incompatibilità”. Per la sentenza n. **12**, la Corte *a quo* “ha pur preso in considerazione la possibilità” di una “lettura alternativa” della censurata disposizione, ma l’ha scartata perché trovava un “ostacolo non superabile nel diritto vivente, diversamente orientatosi”. La sentenza n. **32** ha chiarito che, alla luce del diritto vivente, “la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata (...) è stata esplorata e consapevolmente scartata dai rimettenti”. La sentenza n. **50** ha riconosciuto al rimettente di essersi “fatto carico della verifica circa la possibilità di fornire un’interpretazione conforme, dando conto delle ragioni per cui tale verifica si è conclusa con esito negativo”. La sentenza n. **135** ha constatato che la Corte dei conti ha fornito un’interpretazione della disposizione “idonea a contemperare, da un lato, gli interessi statali sottesi alle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono vincoli alle assunzioni, e, dall’altro, l’autonomia organizzativa e finanziaria riservata alle Regioni a statuto speciale”. Tuttavia, il rimettente, “lungi dal non considerare tale interpretazione della norma come possibile, la fa addirittura propria, per poi però dubitare della sua legittimità costituzionale dal diverso punto di vista della eccessiva compressione delle autonomie locali”. In altri termini, “quello che l’Avvocatura contesta al rimettente non è un omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, ma l’aver, nel merito, sollevato una questione non fondata: secondo l’interveniente, la norma censurata, in quel significato fatto proprio anche dal rimettente, sarebbe conforme a Costituzione”. Secondo la sentenza n. **151**, il rimettente “ha chiaramente ravvisato nel tenore letterale della disposizione censurata l’impedimento a una sua diversa interpretazione compatibile con il dettato costituzionale”: la norma, “nella sua essenzialità e univocità, non si presta a dubbi di sorta. Inoltre, le deduzioni svolte sul punto dalla difesa statale riguardano il merito della questione, e non già la sua ammissibilità”, sicché deve ritenersi “assolto da parte del rimettente l’onere che su di lui incombe per consentire di superare sul punto il vaglio di ammissibilità”. La sentenza n. **158** ha sottolineato che il “rimettente ha espressamente escluso la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata per lettera, *ratio* e contesto di emanazione, considerandola assolutamente inequivoca ed invalicabile” nell’esprimere il precetto sottoposto a scrutinio. La sentenza n. **231** ha imputato alla difesa regionale di non avere indicato “quale possibile interpretazione alternativa il rimettente avrebbe dovuto sperimentare”; in ogni caso, la norma, “per la chiarezza del suo disposto, (...) non consente di ipotizzare un’interpretazione diversa da quella seguita dal rimettente”. Per la sentenza n. **234**, “a fronte dell’univoco tenore letterale delle norme censurate, non è dato intendere quale interpretazione adeguatrice i rimettenti avrebbero potuto e dovuto esperire; la stessa Avvocatura dello Stato, nel sollevare l’eccezione, manca di ipotizzarne alcuna”. La sentenza n. **264** ha evidenziato che la disposizione “presenta un dettato letterale univoco, che non si presta a una interpretazione costituzionalmente orientata. Né l’interveniente si fa carico di indicare l’interpretazione alternativa, idonea a porre rimedio al *vulnus* denunciato”.

La sentenza n. **97** ha riconosciuto la correttezza dell’*iter* argomentativo degli atti di promovimento che “consente l’accesso al merito”: infatti, il rimettente ha sollevato le questioni “dopo aver individuato, sulla base di un’univoca interpretazione testuale, il significato normativo della disposizione censurata, e dopo aver precisato che una diversa lettura è impedita proprio dal suo tenore letterale”. La sentenza n. **118** ha ritenuto corretto il ragionamento del rimettente che, ravvisando nel tenore della disposizione un ostacolo non superabile se non a costo di una sostanziale e inammissibile sua disapplicazione *ope iudicis*, ha attivato il giudizio incidentale nella convinzione che solo l’accoglimento delle questioni “potrebbe porre rimedio all’illegittimità costituzionale rilevata”. La sentenza n. **150** ha osservato che “i rimettenti riferiscono di avere esplorato la possibilità di una interpretazione adeguatrice e di averla ritenuta impraticabile, alla luce dell’univoco dato testuale della disposizione”: pertanto, “la questione non presenta profili di inammissibilità, poiché è stata consapevolmente esclusa – da entrambi i rimettenti – la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata”. La sentenza n. **165** ha reputato “adeguata la motivazione con cui il rimettente esclude la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata”. La sentenza n. **218** ha sottolineato che l’interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata, “a parere del giudice *a quo*, è comunque impedita” dalla sua formulazione letterale.

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell'inammissibilità la sentenza n. **268** e della manifesta inammissibilità l'ordinanza n. **229**.

Le sentenze nn. **11, 26, 33, 89, 137, 164, 201** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente. La sentenza n. **173** ha pronunciato l'inammissibilità di questioni poggianti su una premessa ermeneutica non adeguatamente motivata dal giudice *a quo*.

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali induce la Corte a escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di "tutela" a favore del giudice comune. Un consolidato orientamento ritiene inammissibili questioni rivolte a ottenere un avallo all'opzione prescelta dal rimettente, che come tali evidenziano un uso improprio dell'incidente di costituzionalità.

Un'eccezione di inammissibilità per impropria richiesta di avallo interpretativo è stata disattesa dalla sentenza n. **95** ove si è precisato che la pur ritenuta praticabilità di una diversa soluzione ermeneutica "si scontrerebbe con il consolidato e contrario orientamento della Corte di cassazione".

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 si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione "adeguatrice" (quando la ritiene possibile) e sollevare questione di costituzionalità della norma "vivente". In proposito, la sentenza n. **12** ha ribadito che, "in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la 'vivenza' di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di 'diritto vivente' e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali" (in termini simili la sentenza n. **95**). La sentenza n. **95** ha altresì negato che al rimettente possa essere addebitato di "non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente". La sentenza n. **32** – nel disattendere la richiesta erariale di adottare una sentenza interpretativa di rigetto, che dichiara non fondate le questioni "nei sensi di cui in motivazione" – ha puntualizzato che l'esistenza di un diritto vivente contrario a Costituzione, dal quale muovono le ordinanze di rimessione, "esclude la praticabilità di una simile opzione, e impone (...) di pronunciare una sentenza di accoglimento".

La sentenza n. **116** ha confermato "la facoltà di scelta del giudice di primo grado esposto all'alternativa di adeguarsi, pur reputandola incostituzionale, all'interpretazione affermata dal giudice d'appello e non ancora consolidata come diritto vivente, o assumere, in contrasto con essa, una decisione probabilmente destinata ad essere riformata". In tali ipotesi, la proposizione della questione di legittimità costituzionale "costituisce l'unica via idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una norma ritenuta costituzionalmente illegittima". Pertanto, non è stata reputata impeditiva dell'esame di merito la circostanza che il rimettente, mutando l'opinione espressa in precedenti giudizi, abbia aderito all'opposta interpretazione del giudice di appello, sottoponendola al vaglio di costituzionalità.

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2020 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla "difesa" delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **134** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **105** hanno registrato l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Delle **27** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **9** hanno attestato l'intervento della difesa regionale e **13** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

Le **3** pronunce che hanno investito leggi provinciali hanno tutte registrato la costituzione in giudizio della Provincia autonoma, quale parte del processo *a quo*.

Ugualmente significativa è stata la costituzione di fronte alla Corte delle parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **78** decisioni.

1 pronuncia contiene un dispositivo di inammissibilità della costituzione nel giudizio incidentale di una delle parti del giudizio principale (sentenza n. **61**).

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

2 decisioni recano un dispositivo di ammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (ordinanze nn. **37** e **111**).

4 pronunce contengono un dispositivo di inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenze nn. **119** e **278**; ordinanze nn. **202** e **271**).

Le ordinanze nn. **37**, **111**, **202**, **271** sono state assunte in apposite camere di consiglio fissate su istanza degli intervenienti che avevano contestualmente richiesto di accedere agli atti.

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

La sentenza n. **40** ha considerato inammissibile la costituzione della Regione Liguria, parte resistente nel giudizio *a quo*, poiché il relativo atto è stato depositato il 10 gennaio 2020, "ben oltre il termine di venti giorni", ritenuto perentorio dalla giurisprudenza costituzionale, "dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale" (art. 3 delle norme integrative), nella specie avvenuta il 24 aprile 2019. Né in senso contrario ha rilevato la circostanza che lo scrutinio vertesse su una disposizione regionale, con la conseguenza che il Presidente della Giunta aveva altresì facoltà d'intervenire nell'incidente di costituzionalità. Infatti, ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle norme integrative, "anche il deposito dell'atto di intervento deve essere effettuato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella G.U. dell'atto introduttivo del giudizio e la giurisprudenza costituzionale è costantemente orientata a ritenere la natura perentoria pure di siffatto termine". La sentenza n. **61** ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio di C. S., avvenuta con atto spedito a mezzo posta l'8 maggio 2019 e pervenuto il 9 maggio 2019, in quanto "il termine di venti giorni previsto dall'art. 3 delle Norme integrative (...), computato dalla pubblicazione dell'ordinanza sulla Gazzetta ufficiale (...), scadeva il 16 gennaio 2019". La sentenza n. **135** ha pronunciato l'inammissibilità della costituzione delle parti private, "intervenute, rispettivamente, in data 18 febbraio e 4 marzo 2020, oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle Norme integrative (...), ossia venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, avvenuta, nel caso di specie, il 5 giugno 2019".

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui "sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale", in base agli artt. 25 della legge n. 87 del 1953 e 3 delle Norme integrative, "i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale, mentre l'intervento di altri soggetti, estranei al giudizio principale, a norma dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative (nel testo applicabile *ratione temporis*), è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura" (sentenza n. **119**; in termini analoghi le ordinanze del 15 gennaio, 10 giugno, 20 ottobre e 3 novembre 2020 allegata alle sentenze nn. **30**, **158**, **230**, **234**, **246** nonché la sentenza n. **278** e le ordinanze nn. **202** e **271**). L'ordinanza del 9 giugno 2020 allegata all'ordinanza n. **132** ha precisato che "l'ammissibilità dell'intervento del terzo non può ritenersi condizionata alla circostanza che la parte del giudizio *a quo* si sia costituita anche nel giudizio avanti alla Corte costituzionale, dal momento che l'interesse qualificato all'intervento sussiste indipendentemente dalle scelte difensive assunte dalla parte".

L'ordinanza n. **37** ha puntualizzato che "l'intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo* è regolato dagli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative", come modificati dall'art. 1 della delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2020, entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, "con effetto

immediato anche nei giudizi in corso”, e che, ai sensi dell’art. 4-*bis*, “l’interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, dopo che la Corte – con deliberazione da assumere in camera di consiglio prima dell’udienza pubblica – abbia dichiarato ammissibile il suo intervento” (in termini analoghi le ordinanze nn. **111** e **271**). Inoltre, l’art. 4, comma 7, stabilisce che “nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio” (similmente le sentenze nn. **119** e **278** e le ordinanze nn. **202** e **271**), recependo la costante giurisprudenza “in merito all’ammissibilità dell’intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale”. Tale giurisprudenza richiede che “l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente deve derivare dall’immediato effetto” che la decisione “produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” e non già, come hanno precisato le ordinanze dibattimentali allegata alle sentenze nn. **230** e **246**, “dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge”, come accade “per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata”. Le ordinanze n. **111** e **271** hanno sottolineato che l’art. 4, comma 7, codifica l’orientamento giurisprudenziale secondo il quale “un interesse qualificato sussiste allorché si configuri una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale”.

L’ordinanza n. **202** ha rammentato che, “ai fini dell’ammissibilità dell’intervento, non rileva che il giudizio di cui è parte l’interveniente sia stato sospeso in attesa dell’esito dell’incidente di costituzionalità scaturito da altro indipendente giudizio, poiché, ove si ritenesse altrimenti, verrebbe sostanzialmente soppresso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale (...) e non sarebbe consentito alla Corte di verificare la rilevanza della questione” (similmente l’ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **246**). D’altra parte, non sussiste “una discrezionale facoltà del giudice di sospendere il processo fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria, e per mere ragioni di opportunità”; l’art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 “configura come necessaria la sospensione del giudizio nel caso in cui sia ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mentre l’art. 24, primo comma, della stessa legge prescrive che l’ordinanza di rigetto dell’eccezione di illegittimità costituzionale sia adeguatamente motivata”. La sospensione di un giudizio “per la pendenza di una questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata in un giudizio diverso è, quindi, un provvedimento difforme da univoche indicazioni normative; (...) tuttavia, tale difformità, generando una questione di natura squisitamente endoprocessuale, trova rimedio nei mezzi di impugnazione che consentono alla parte di riattivare il corso del processo erroneamente sospeso e non può ridondare in un titolo di legittimazione di quella stessa parte agli effetti dell’intervento in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso altrove; (...) una differente soluzione altererebbe (...) la struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, non consentendo di garantire l’identità oggettiva tra la questione pendente innanzi alla Corte costituzionale e quella dedotta nel giudizio impropriamente sospeso, né l’osservanza del termine perentorio di intervento”.

Con riguardo all’intervento nel giudizio incidentale di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria, la giurisprudenza richiamata dall’ordinanza n. **202** costantemente ne ritiene l’inammissibilità “qualora essi vantino, rispetto al suo oggetto, un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela economica e professionale degli iscritti”. Ciò “vale *a fortiori* oggi, alla luce dell’art. 4-*ter* delle Norme integrative, aggiunto dalla delibera in sede non giurisdizionale dell’8 gennaio 2020, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*”.

L’ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **30** ha dichiarato inammissibili gli interventi di ANCI VENETO – Associazione Regionale dei Comuni del Veneto e di ANCE VENETO – Associazione regionale dei Costruttori Edili del Veneto poiché “le associazioni intervenute non sono parti del giudizio *a quo* e non sono titolari di un interesse, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l’intervento”. L’ordinanza n. **37** ha ammesso l’intervento del Consiglio nazionale dell’ordine dei giornalisti (CNOG), autorizzando lo stesso a prendere visione e a trarre copia degli atti processuali. In proposito, si è affermato che “non è (...) sufficiente a legittimare l’intervento la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica rivestita dal CNOG”, “tanto più a fronte della recente introduzione dell’art. 4-*ter* delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*”. Né sono valse *ex se* a legittimare l’intervento le funzioni di autogoverno e promozione del miglioramento, aggiornamento e

perfezionamento della professione giornalistica svolte dal CNOG, né “il suo generico interesse a veder eliminata la menomazione di un diritto fondamentale derivante da una norma incostituzionale che si riferisce alla sua sfera di competenza, in difetto di un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*”. Piuttosto, un nesso con tale rapporto è stato ravvisato in relazione alla competenza disciplinare attribuita al CNOG dalla legge n. 69 del 1963: infatti, “dall’eventuale condanna penale e dalla sua gravità, a carico del giornalista e del direttore responsabile imputati nel procedimento *a quo*, deriverebbero specifiche conseguenze in ordine all’avvio dell’azione disciplinare” nei loro confronti. L’ordinanza n. **111** ha considerato ammissibile l’intervento in giudizio dei signori Gustavo Belforte e altri, autorizzando la visione e la copia degli atti processuali. Infatti, oggetto del giudizio incidentale sono anche questioni riguardanti una “disposizione normativa, di carattere provvedimentale”, che “determina l’ammontare dell’indennità spettante al proprietario o usufruttuario degli immobili che vengano ceduti alla parte pubblica, o siano oggetto di esproprio, nello specifico ambito delle operazioni di ricostruzione dell’infrastruttura nota come Ponte Morandi”. Gli intervenienti hanno ceduto immobili, o ne sono stati espropriati, “avendone a corrispettivo un’indennità calcolata sulla base della disposizione censurata”; la sua eventuale dichiarazione di illegittimità “priverebbe di base legale la quantificazione dell’indennità, ovvero a monte gli stessi atti di cessione o di esproprio”. Né i relativi rapporti possono ritenersi esauriti alla luce dei termini di prescrizione. Il descritto profilo ha sufficientemente messo in luce che “gli intervenienti hanno un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, che li legittima all’intervento”, essendo la loro posizione giuridica incisa dalla legge e suscettibile di essere immediatamente e irrimediabilmente pregiudicata dall’esito del giudizio incidentale. La sentenza n. **119** ha pronunciato l’inammissibilità degli interventi *ad opponendum* spiegati dall’Anci Veneto – Associazione regionale dei Comuni del Veneto e dall’Ance Veneto – Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto nonché dell’intervento *ad adiuvandum* spiegato da M. B. P. Tali soggetti “non sono parti del giudizio *a quo*, né titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto ivi dedotto”. L’ordinanza dibattimentale allegata all’ordinanza n. **132** ha reputato ammissibile l’intervento del Consiglio nazionale dell’ordine dei giornalisti (CNOG) nella causa riunita ad altra rispetto alla quale l’ordinanza n. 37 del 2020 aveva ugualmente statuito in senso favorevole al medesimo interveniente. In quell’occasione, la Corte aveva riconosciuto al CNOG un interesse qualificato legittimante l’intervento, in relazione alla competenza disciplinare ad esso attribuita dall’ordinamento della professione di giornalista ed esercitabile in caso di condanna penale. Le argomentazioni svolte nell’ordinanza n. 37, da intendersi come “integralmente richiamate”, sono state giudicate valide anche per l’ulteriore intervento del CNOG. L’ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **158** e da essa confermata ha sanzionato come inammissibile l’intervento delle società Total E&P Italia spa e Mitsui E&P Italia A srl poiché esse “non sono parti del giudizio *a quo* e non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all’oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all’accoglimento della questione, in quanto assoggettate alla norma statale censurata”. L’ordinanza n. **202** ha giudicato inammissibili gli interventi di Umberto Beneduce e altri nonché della Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR). In particolare, i pensionati intervenuti non sono parti del giudizio principale né titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in quel giudizio, bensì “portatori di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme oggetto di censura, cioè l’interesse di tutti i pensionati a non subire l’incidenza di tali norme”. Essi versano nella medesima condizione del pensionato che aveva inammissibilmente spiegato intervento *ad adiuvandum* nel giudizio incidentale su norme limitative della perequazione automatica definito con la sentenza n. 70 del 2015: la condizione di parte in un “giudizio diverso da quello di rimessione”, che “intendeva legittimarsi all’intervento per l’analogia della propria situazione sostanziale”. Inoltre, un interesse differenziato non è stato ravvisato nella circostanza che, pur in presenza di “un’espressa positiva delibazione di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni”, il giudizio riguardante gli intervenienti “è stato sospeso in ragione della pendenza di analoghe questioni incidentali, sollevate in altri giudizi”, senza l’emanazione di un’ordinanza di rimessione alla Corte (cd. “sospensione impropria”). I suddetti pensionati “sono intervenuti in un giudizio incidentale che non soltanto è stato promosso in un giudizio principale diverso e ulteriore rispetto a quelli indicati nell’ordinanza di sospensione impropria (...), ma è anche relativo a una questione non coincidente sul piano oggettivo”. Quanto a CONFEDIR, il suo interesse, rispetto all’oggetto del giudizio incidentale relativo alle norme sulle pensioni, è “solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela economica e professionale dei dirigenti pubblici, né eccedono l’ambito di questo interesse i riflessi sulla previdenza complementare che (...) tali norme potrebbero avere”. La sentenza n. **230**, confermando l’allegata ordinanza dibattimentale, ha

dichiarato inammissibile l'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI APS poiché "titolare di meri interessi indiretti e generali correlati ai suoi scopi statuari e non di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale". L'ordinanza dibattimentale del 20 ottobre 2020, confermata dalla sentenza n. **234**, ha reputato inammissibile l'intervento di Giovanni Bennati, privo della qualità di parte nel giudizio *a quo*; del resto, "la sola circostanza che egli, quale titolare di pensione, abbia promosso un altro giudizio concernente le stesse disposizioni di legge non è sufficiente a qualificarne l'interesse differenziandolo da quello di tutti gli altri pensionati incisi dalle medesime disposizioni". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **246** ha pronunciato l'inammissibilità dell'intervento di Open Fiber spa sottolineando che il deposito dell'atto di intervento nel giudizio *a quo* è successivo all'emissione dell'atto di promovimento e che la società interveniente "non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettata, come ogni altro operatore di comunicazione elettronica autorizzato, alla norma regionale censurata". L'ordinanza n. **271** ha ritenuto inammissibile l'intervento di J.E. N., "madre gestazionale" di P. B.F., nato in Canada tramite maternità surrogata, che non è "mai stata designata come genitore del minore, né nell'atto di nascita formato dalle autorità canadesi e rettificato a seguito dell'*order* della Supreme Court of British Columbia, né nei registri di stato civile italiani", e che "si è limitata a prospettare il mero rischio di essere in futuro considerata titolare di diritti e doveri nei confronti del minore in termini di alimenti, mantenimento e successioni". Invero, il giudizio *a quo*, "relativo al riconoscimento, in Italia, dell'efficacia di tale *order*, riguarda unicamente la posizione giuridica di P. F. (padre biologico) e di F. B. (padre d'intenzione), nei confronti del minore", sicché "l'esito del giudizio costituzionale non è atto a produrre effetti giuridici diretti e immediati nella sfera della madre gestazionale". In "difetto di un'immediata e diretta incidenza dell'esito del giudizio incidentale sulla situazione giuridica di J.E. N., non è sufficiente a fondare la legittimazione all'intervento l'aspirazione della madre gestazionale a introdurre nel contraddittorio la propria storia personale, la propria identità, la propria dignità che si presuppone lesa". E "resta estranea alla valutazione della legittimazione all'intervento della madre gestazionale qualsiasi considerazione relativa all'allegato interesse del minore al riconoscimento in Italia dell'efficacia dell'*order* della Supreme Court of British Columbia". Per la sentenza n. **278**, sono inammissibili gli interventi di N. S., G. T., C. S. ed E. S. poiché essi, "imputati in altri procedimenti penali, non sono parti dei giudizi principali (...) né sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in (...) giudizio, ma sono portatori di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme oggetto di censura".

La sentenza n. **212** ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio della società Auchan spa in quanto "nella procura speciale a margine delle deduzioni depositate non è indicato il nominativo dell'avvocato al quale la procura stessa è conferita. L'attribuzione del potere rappresentativo al legale non può ritenersi desumibile, peraltro, dalla circostanza che l'avvocato indicato nell'epigrafe dell'atto sia lo stesso che abbia certificato l'autenticità della sottoscrizione in calce alla procura del legale rappresentante della società, trattandosi di un soggetto cui non era stato conferito alcun mandato".

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 incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati, pur se implicitamente, nelle ordinanze di rimessione, sicché "non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze" (sentenza n. **85**; similmente le sentenze nn. **165** e **186**). Al fine della "perimetrazione delle questioni", la sentenza n. **116** ha rammentato che, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, "essa è definita unicamente dall'ordinanza di rimessione".

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio ulteriori censure, parametri e profili di illegittimità costituzionale indicati dalle difese delle parti costituite (sentenze nn. **26**, **57**, **85**, **116**, **149**, **150**, **165**, **186**).

La sentenza n. **57** ha considerato inammissibili gli ulteriori profili sollevati dalla parte privata, ricorrente nel giudizio *a quo* e costituitasi nel giudizio incidentale, che ha prospettato la lesione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione EDU: si tratta, infatti, di "censure tese ad allargare il *thema decidendum*", come tali insuscettibili di essere prese in esame. Per la sentenza n. **116**, resta estranea allo scrutinio "l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalla parte costituita in giudizio, in

riferimento agli artt. 72 e 73, terzo comma, Cost.". La sentenza n. **149** ha ritenuto inammissibili "le doglianze della difesa della Federazione autori, anch'essa parte nel giudizio principale, relative all'illogicità e irragionevolezza della disciplina di cui all'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017", ("dunque, implicitamente, alla violazione dell'art. 3 Cost."), essendo "censure non contenute nell'ordinanza di rimessione e, pertanto, estranee al *thema decidendum*". La sentenza n. **150** non ha potuto valutare le ulteriori censure formulate nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza dalla parte privata costituita. Quest'ultima aveva chiesto di dichiarare l'illegittimità in via consequenziale della medesima disposizione sottoposta a scrutinio, sia pure sotto un altro specifico profilo. Benché prospettata "nei termini di una declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale, la richiesta della parte, ribadita anche nel corso dell'udienza di discussione pubblica da remoto", adombrava "una diversa questione", non potendosi assumere l'identità del quesito "sulla scorta del dato – posto in risalto nel corso dell'udienza – che non mutano la disposizione censurata e i parametri". "La diversa prospettiva in cui si collocano i dubbi di costituzionalità avanzati dal rimettente e dalla parte privata" ha attestato "la novità delle censure" formulate nella memoria illustrativa, che "travalicano e tendono ad ampliare irrualmente il tema del decidere, così come tracciato dall'ordinanza di rimessione"; lo scrutinio è rimasto così "circoscritto ai profili di illegittimità costituzionale denunciati dai rimettenti". La sentenza n. **165** ha reputato "inammissibili, in quanto dirette a estendere il *thema decidendum* oltre i termini definiti nell'atto di rimessione, le questioni proposte nei suoi atti difensivi dalla parte privata con riferimento agli artt. 4 e 35, nonché 2 Cost.". La sentenza n. **186** ha affermato l'inammissibilità delle deduzioni svolte dalla difesa delle associazioni ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, "dirette ad estendere il *thema decidendum* – come fissato nella ordinanza di rimessione – alla violazione dell'art. 8 CEDU e degli artt. 1, 7, 18, 20, 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

Infine, la sentenza n. **278** ha dato atto, nella parte in diritto della motivazione, che, con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 12 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 4-ter delle norme integrative, "sono state ammesse le opinioni scritte dall'Associazione Italiastatodiritto e dall'Associazione forense Unione camere penali italiane (UCPI), in qualità di *amici curiae*, per la loro idoneità ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso (...), anche in ragione della sua complessità".

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 **32** (sentenze nn. **11, 24, 32, 79, 85, 95, 97, 99, 135, 150, 167, 168, 169, 171, 179, 186, 190, 201, 234, 237, 245, 248, 252, 260, 278**; ordinanze nn. **49, 81, 93, 132, 182, 184, 269**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito a una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **32, 99, 150, 169, 179, 186, 190, 278** e le ordinanze nn. **49** e **182** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio. Nelle ordinanze nn. **81** e **93** la riunione non risulta formalmente enunciata in dispositivo.

Varie decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti all'immediata applicabilità (anche ai fatti pregressi) delle nuove norme in tema di concessione di benefici e misure alternative ai condannati per reati contro la pubblica amministrazione (sentenza n. **32**; ordinanza n. **184**), alle disposizioni urgenti emanate in seguito al crollo del Ponte Morandi di Genova (sentenza n. **168**), al coinvolgimento delle Regioni nella definizione della riforma delle camere di commercio (sentenza n. **169**), al requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai fini dell'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e maternità (ordinanza n. **182**), alla limitazione della rivalutazione automatica e alla previsione di un contributo di solidarietà per le pensioni di importo elevato (sentenza n. **234**) nonché alle perquisizioni e ispezioni domiciliari e personali compiute dalla polizia giudiziaria (sentenza n. **252**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l'analogia (sentenze nn. **95, 179, 248, 252, 260**; ordinanze nn. **49, 132, 184**), l'identità (sentenze nn. **135, 169, 171, 190, 252**) e la somiglianza (sentenza n. **245**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità, sia pure solo parziale (sentenza n. **95**), delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **32, 97, 135, 150, 167, 168, 169, 171, 190**; ordinanza n. **93**). L'identità dell'oggetto

si è talvolta accompagnata all'identità, analogia, omogeneità, connessione o parziale sovrapposibilità delle argomentazioni (sentenza n. **190**), dei parametri (sentenze nn. **97, 167, 169, 171, 190**; ordinanza n. **93**), delle censure (sentenze nn. **135 e 150**) e dei profili (sentenza n. **190**).

La sentenza n. **11** ha riscontrato l'identità del contenuto delle ordinanze di rimessione. Le sentenze nn. **24, 99, 186** hanno motivato la riunione con l'"identità del *petitum*". La sentenza n. **79** ha deciso questioni "sostanzialmente identiche sul piano giuridico". L'ordinanza n. **81** ha previamente riunito i giudizi "per la sostanziale coincidenza di fondo del rispettivo oggetto". Per la sentenza n. **85**, i giudizi vertono su "questioni in gran parte coincidenti per oggetto e per motivi di censura". La sentenza n. **167** ha sottolineato che i giudizi "sono strettamente connessi per l'oggetto". La riunione disposta dall'ordinanza n. **182** è stata motivata con l'omogeneità delle censure. La sentenza n. **190** ha riunito giudizi aventi ad oggetto "la stessa disposizione, censurata in relazione a parametri costituzionali in gran parte coincidenti, sotto profili analoghi e con argomentazioni sovrapposibili". La sentenza n. **201** ha ravvisato "l'evidente connessione oggettiva e soggettiva" dei giudizi. La sentenza n. **234** ha evidenziato "l'ampia coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati". La riunione decisa dalla sentenza n. **237** è derivata dalla "connessione oggettiva" dei giudizi. L'ordinanza n. **269** ha registrato "la pressoché integrale coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati". Per la sentenza n. **278**, le questioni "sono sostanzialmente analoghe sul piano giuridico".

11. Le decisioni della Corte

Nel 2020 sono state rese **123** sentenze e **40** ordinanze.

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

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel 2020 sono state pronunciate **6** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **30, 158, 230, 234, 246** e con l'ordinanza n. **132**) e **4** ordinanze (nn. **37, 111, 202, 271**) adottate in apposita camera di consiglio 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 **46** (sentenze nn. **7, 13, 15, 21, 26, 30, 32, 41, 47, 54, 80, 85 – 2 dispositivi –, 90, 95 – 2 dispositivi –, 96, 102 – 2 dispositivi –, 103 – 2 dispositivi –, 115, 123, 136, 146, 152, 153, 160, 168 – 4 dispositivi –, 171, 173, 188, 189 – 3 dispositivi –, 190, 206, 213, 223, 228, 230, 234 – 3 dispositivi –, 244 – 2 dispositivi –, 248, 254, 259, 260, 264, 268, 270, 276, 278 – 2 dispositivi –**), per un totale di **59** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: la lacunosa descrizione della fattispecie concreta (sentenza n. **254**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **85, 95, 102, 103, 153, 171, 188, 189, 244, 260, 268**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **13, 30, 41, 146, 168, 228, 259**); la carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza (sentenze nn. **7, 41, 117, 136, 160, 168, 213, 264, 276**) o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **26, 54, 90, 103, 115, 189, 190, 223, 234, 244, 248, 270, 278**); l'evocazione di parametro inconferente (sentenze nn. **80, 85, 102, 234**); l'*aberratio ictus* (sentenze nn. **15 e 206**); la formulazione di un *petitum* ambiguo (sentenze nn. **7 e 21**), indeterminato (sentenze nn. **7 e 21**), incerto (sentenze nn. **153 e 254**), contraddittorio (sentenza n. **153**) ovvero fortemente manipolativo in materia ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenza n. **47**); l'incongruità tra motivazione e oggetto della questione (sentenza n. **7**); la carente motivazione su taluni punti essenziali della questione (sentenza n. **96**); il difetto di un'autonoma motivazione della censura (sentenza n. **168**); il carattere perplessivo e ancipite della questione (sentenza n. **168**); la lacunosa ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **213 e 264**); la carenza di oggetto derivante dal contestuale accoglimento di questioni prospettate da altre ordinanze di rimessione (sentenza n. **32**); la richiesta di una pronuncia manipolativa a contenuto non costituzionalmente obbligato (sentenza n. **230**) ovvero implicante valutazioni sistematiche (sentenza n. **80**) in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **152**); il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente (sentenza n. **254**); l'inadeguato esame delle alternative esegetiche offerte dal dibattito giurisprudenziale e l'utilizzo improprio

dell'incidente di costituzionalità per ottenere un risultato già conseguito in via interpretativa (sentenza n. **123**); la carenza di adeguata motivazione della premessa ermeneutica del rimettente (sentenza n. **173**); l'erroneità del presupposto interpretativo del giudice *a quo* (sentenza n. **268**).

B] Le pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità sono state **22** (sentenze nn. **99, 167, 252**; ordinanze nn. **8, 35, 42, 92, 104, 105 – 2 dispositivi – , 108, 114, 125 – 2 dispositivi – , 147, 181, 203, 210, 219, 225, 229, 261 – 2 dispositivi – , 269, 280**), per un totale di **25** dispositivi.

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già reso dalla Corte nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) su questioni identiche o analoghe (sentenza n. **252**; ordinanze nn. **105, 114, 203, 210**).

L'ordinanza n. **114** ha evidenziato che le questioni “ricalcano nella sostanza, quanto alla norma censurata, ai parametri evocati, al *petitum* e all'*iter* argomentativo, quelle (...) dichiarate inammissibili con la sentenza n. 222 del 2019”. Per l'ordinanza n. **210**, “la sostanziale coincidenza degli argomenti addotti (...) a sostegno dell'incostituzionalità dell'art. 676 cod. proc. pen.” (riscontrati dall'ordinanza n. 101 del 2019) “con quelli di cui all'atto introduttivo del presente giudizio, benché aventi ad oggetto l'art. 167 cod. pen., conduce a ritenere che anch'esso risulti segnato da diversi profili di inammissibilità”. La sentenza n. **252** ha osservato che l'impianto argomentativo degli atti di promovimento “ricalca ampiamente quello delle ordinanze già scrutinate” con la sentenza n. 219 del 2019 e che le “parziali variazioni del *petitum* (...) non mutano, nella sostanza, i termini del problema”.

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a otto categorie, concernenti, rispettivamente, (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) la natura regolamentare della norma censurata, (g) l'erronea o incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, (h) l'inidoneità dell'invocata fonte internazionale a integrare, in mancanza di ratifica, il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost..

a) Varie decisioni hanno ravvisato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenza n. **99**; ordinanze nn. **35, 42, 125, 203, 210, 269**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più consistente è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (ordinanze nn. **8, 35, 92, 104, 108, 114, 147, 181, 210, 219, 261, 280**). 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. **229** ha rilevato la palese erroneità del presupposto interpretativo del rimettente. 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 fortemente manipolativi, non costituzionalmente obbligati, in ambiti ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenza n. **252**; ordinanza n. **261**), nonché in materia penale con effetti *in malam partem* (ordinanza n. **219**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha determinato o concorso a determinare le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **92, 105, 125, 203, 225**. In tali ipotesi, come osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della pronuncia di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

f) La natura regolamentare di talune delle norme censurate ha comportato la manifesta inammissibilità dichiarata con l'ordinanza n. **105**.

g) Le ordinanze nn. **42, 108, 147, 229, 261, 280** hanno censurato l'incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento compiuta dal giudice *a quo*.

h) La sentenza n. **167** ha ritenuto manifestamente inammissibile la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. “per l'assorbente ragione della mancata ratifica” del protocollo n. 12 alla CEDU

evocato quale parametro interposto.

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **6** (ordinanze nn. **49, 55, 183, 184, 185, 269**).

La restituzione disposta con le ordinanze nn. **55, 185, 269** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

L'ordinanza n. **55** ha evidenziato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 323, della legge n. 145 del 2018 ha limitato nel tempo la possibilità delle agenzie fiscali di delegare funzioni dirigenziali ai funzionari e che le stesse agenzie hanno reso operative le corrispondenti posizioni organizzative. Alla luce del mutato quadro normativo, non essendo più possibile il ricorso al "meccanismo" introdotto dalla censurata disposizione, il rimettente è stato richiamato a "un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni". Secondo l'ordinanza n. **185**, "le modifiche alla disposizione censurata introdotte dalla legge n. 70 del 2020" – mirando a una più intensa tutela del diritto di difesa del condannato – appaiono "orientate nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione (...), con un effetto che potrebbe essere ritenuto suscettibile di ridimensionare, o al limite di emendare, i vizi denunciati". Spetta al rimettente "la responsabilità di valutare in concreto l'incidenza di tali modifiche in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni"; pertanto, è stata disposta "la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato quadro normativo determinatosi per effetto dello *ius superveniens*". L'ordinanza n. **269** ha restituito ai rimettenti gli atti relativi a questioni aventi ad oggetto talune misure in tema di giustizia civile nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, reputando necessario "un nuovo esame della perdurante sussistenza della rilevanza" a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 23, comma 7, del d.l. n. 137 del 2020, non ancora convertito, che consente al giudice di partecipare all'udienza anche da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario. Tale modificazione normativa, "applicabile ai giudizi *a quibus* allorché saranno riassunti, appare orientata nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione (...), con un effetto che potrebbe essere ritenuto suscettibile di emendare i vizi denunciati".

La restituzione disposta con le ordinanze nn. **49, 183, 184** è derivata dall'intervenuta adozione di pronunce di illegittimità costituzionale incidenti sulla disciplina censurata dal rimettente o sulle argomentazioni spese nell'atto di promovimento.

Le ordinanze nn. **49** e **184** hanno restituito ai rimettenti gli atti relativi a questioni aventi ad oggetto una disposizione dichiarata illegittima dalla sentenza n. 32 del 2020 (successiva alle ordinanze di rimessione), in quanto interpretata nel senso che le modifiche da essa apportate a taluni istituti dell'esecuzione penale si applichino anche ai condannati per fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore (circostanza parimenti ricorrente nei giudizi *a quibus* in relazione a fatti non coincidenti con quelli esaminati nella pronuncia di accoglimento). Pertanto, i rimettenti sono stati invitati a "un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato contesto normativo". L'ordinanza n. **183** ha sollecitato "un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato contesto normativo", in quanto il presupposto interpretativo del rimettente "risulta profondamente modificato dalla sopravvenuta sentenza n. 253 del 2019". Il giudice *a quo*, pur appuntando i suoi dubbi sull'inclusione del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco delle fattispecie ostative alla concessione dei permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia, prospetta censure "strettamente intrecciate con il tema dell'assolutezza della presunzione di perdurante pericolosità sociale del condannato" non collaborante. La sentenza del 2019 ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen. "proprio per quel che attiene all'assolutezza di tale presunzione, così consentendo la concessione del permesso premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, (...) allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino degli stessi".

D] Con l'ordinanza n. **182** il Collegio – investito di plurime questioni riguardanti la previsione del requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai fini dell'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e maternità – ha sospeso i giudizi e attivato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sollecitando un chiarimento sull'esatta interpretazione delle pertinenti disposizioni sovranazionali incidenti sul diritto interno. Al giudice europeo è stato rivolto il quesito se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di

applicazione rientrino i citati assegni e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla direttiva 2011/98/UE provvidenze già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. In proposito, si rinvia alle ulteriori trattazioni svolte *supra*, par. 7, e *infra*, Parte II, cap. IV.

E] L'ordinanza n. **132** ha rinviato all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni concernenti la previsione della pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato. Il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, realizzato dalla normativa censurata, è apparso ormai inadeguato alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione. La tecnica del rinvio, ispirata al principio di leale collaborazione istituzionale, consente al Parlamento di rimeditare tale bilanciamento (rimesso primariamente alla responsabilità del legislatore) e alla Corte di prevenire eventuali applicazioni *medio tempore* della normativa indubbiata, attraverso la sospensione dei giudizi *a quibus* e l'invito ai giudici comuni a valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza di analoghe questioni.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **13** (sentenze nn. **245, 248, 260**; ordinanze nn. **2, 3, 46, 65, 66, 67, 81, 93, 94, 204**), per un totale di **13** dispositivi.

Talune pronunce sono derivate dall'infondatezza *ictu oculi* delle questioni o, comunque, dalla ritenuta inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (sentenze nn. **245** e **260**; ordinanze nn. **2** e **65**).

L'ordinanza n. **46** ha rilevato la palese erroneità dell'interpretazione del *tertium comparationis* da parte del rimettente.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità delle situazioni poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **46** e **81**), della ragionevolezza (ordinanze nn. **2, 3, 94**) della scelta effettuata dal legislatore e dell'inconferenza del parametro evocato (sentenza n. **245**).

Spesso 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 (sentenza n. **248**; ordinanze nn. **2, 65, 66, 67, 81, 93, 94, 204**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **62** (sentenze nn. **1 – 2 dispositivi –**, **11, 12, 26, 33, 34, 40, 50, 51 – 2 dispositivi –**, **52, 54, 57, 58, 79, 85 – 2 dispositivi –**, **89, 90, 95, 96, 100, 103, 115 – 2 dispositivi –**, **119, 120, 121, 122, 127, 137, 139, 142, 145 – 2 dispositivi –**, **149, 151, 157, 158, 164 – 2 dispositivi –**, **165, 167 – 2 dispositivi –**, **168 – 3 dispositivi –**, **169, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 201, 223, 231, 234 – 4 dispositivi –**, **238, 244 – 2 dispositivi –**, **245 – 2 dispositivi –**, **248, 249, 260 – 3 dispositivi –**, **263, 268, 275, 276, 278 – 2 dispositivi –**), per un totale di **79** dispositivi.

Le sentenze nn. **1, 115, 145, 188, 193** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione” (sentenze nn. **1, 145, 188, 193**) ovvero “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione” (sentenza n. **115**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **50, 54, 57, 58, 79, 85, 90, 95, 119, 120, 122, 137, 157, 158, 164, 165, 167, 168, 190, 191, 223, 234, 238, 245, 248, 260, 263, 275** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **1, 12, 34, 40, 50, 51, 52, 57, 58, 79, 85, 95, 96, 100, 103, 115, 119, 120, 121, 127, 137, 139, 142, 145, 149, 151, 157, 158, 164, 165, 167, 168, 169, 186, 189, 190, 191, 192, 201, 223, 231, 234, 244, 245, 249, 260, 263, 268, 275, 276, 278** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **11, 26, 33, 89, 137, 164, 201** la Corte ha riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo del giudice *a quo*.

La ravvisata eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui

alle sentenze nn. **1, 12, 54, 85, 120, 127, 137, 139, 142, 145, 151, 164, 165, 190, 201, 248, 260, 263**.

La non pertinenza di uno degli evocati parametri, anche interposti, ha concorso a determinare il rigetto delle questioni esaminate dalle sentenze nn. **34, 79, 95, 276**.

11.4. Le decisioni di accoglimento

44 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **4, 14, 18, 19, 24, 32 – 2 dispositivi –, 36, 40, 44, 61, 64, 71, 73, 74, 75, 97, 99, 102, 112, 113, 115, 116, 118, 135, 150, 152, 156, 179 – 2 dispositivi –, 186 – 2 dispositivi –, 212, 218, 222, 224, 231, 234, 237, 239 – 2 dispositivi –, 246, 252, 253, 256, 262, 267, 270**), per un totale di **48** dispositivi.

A] In **13** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **4, 36, 40, 61, 71, 112, 115, 116, 186, 222, 231, 246, 256**), per un totale di **13** dispositivi.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **15** (sentenze nn. **14, 18, 19, 32, 74, 118, 156, 179 – 2 dispositivi –, 212, 218, 224, 237, 252, 253, 267**), per un totale di **16** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione significati normativi, dichiarandola incostituzionale “nella parte in cui non prevede” un determinato contenuto (sentenze nn. **14, 18, 19, 32, 118, 179, 212, 218, 224, 237, 252, 253, 267**) o “nella parte in cui non consente” (sentenze nn. **74 e 156**) l’applicazione di una misura o di un istituto.

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **9** (sentenze nn. **32, 44, 64, 73, 135, 150, 239, 262, 270**), per un totale di **9** dispositivi. Esse erodono la portata precettiva della norma impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **73**), “nella parte in cui dispone” (sentenza n. **262**) o “limitatamente alla parte in cui prevede” (sentenza n. **270**) un certo contenuto, “in quanto interpretata nel senso” costituzionalmente incompatibile espresso dal diritto vivente (sentenza n. **32**), “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **44, 64, 150**) ovvero “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **135**) le parole specificamente indicate nel dispositivo.

La sentenza n. **239** ha giudicato illegittime due norme regionali “nella parte in cui dispongono” l’assimilazione, sul versante contributivo, di due tipologie di rapporto lavorativo.

D] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo sostitutivo sono state **8** (sentenze nn. **24, 75, 97, 99, 102, 113, 152, 234**), per un totale di **8** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una norma “nella parte in cui prevede”, “nella parte in cui dispone” (sentenze n. **99 e 152**) o “nella parte in cui stabilisce” (sentenza n. **234**) un determinato precetto “invece che” (sentenze nn. **24 e 99**) o “anziché” (sentenze nn. **75, 97, 102, 113, 152, 234**) un altro.

La sentenza n. **152** ha impiegato la formula “nei sensi e nel termine di cui in motivazione”, alludendo alla ritenuta necessità, in una prospettiva di “contemperamento dei valori costituzionali”, di “graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla *Gazzetta Ufficiale*”. La scelta della tecnica decisoria della sentenza con effetto *ex nunc*, ormai appartenente alla giurisprudenza costituzionale, è determinata dalle esigenze di “ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti”, “vagliate alla luce di principi di stretta proporzionalità e di effettività dei suddetti diritti”.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **2** (sentenze nn. **186 e 239**).

La sentenza n. **186** ha dichiarato illegittime, in via consequenziale, le restanti disposizioni del denunciato articolo, sottolineando che esse costituiscono “un insieme organico, espressivo di una logica unitaria”.

12. La correzione degli errori materiali

Sono state adottate **2** pronunce di correzione di errori materiali riguardanti precedenti giudizi incidentali. L’ordinanza n. **87** ha disposto la correzione di taluni errori e omissioni materiali presenti nel “Ritenuto in fatto” e nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 33 del 2020. L’ordinanza n. **205** ha emendato l’errore materiale riscontrato nel dispositivo della sentenza n. 186 del 2020.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2020 la Corte ha reso **92** decisioni in sede di giudizio principale: **69** sentenze (nn. **5, 16, 20, 25, 27, 31, 38, 39, 43, 45, 53, 56, 62, 63, 70, 72, 76, 77, 78, 88, 91, 98, 106, 117, 126, 128, 130, 131, 133, 134, 138, 141, 143, 144, 155, 159, 161, 163, 166, 170, 172, 174, 177, 178, 180, 187, 194, 199, 200, 208, 209, 214, 217, 227, 233, 235, 236, 247, 250, 251, 255, 257, 258, 265, 272, 273, 274, 279, 281**) e **23** ordinanze (nn. **23, 28, 48, 68, 101, 107, 109, 110, 124, 140, 162, 207, 215, 216, 220, 221, 226, 232, 241, 242, 243, 266, 277**).

2. Il ricorso

Dei **94** ricorsi decisi nell'anno, **79** sono stati presentati dallo Stato, **13** dalle Regioni (**3** dalla Toscana, **2** da Calabria e Lazio, **1** da Campania, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Puglia, Sicilia e Valle d'Aosta) e **2** dalle Province autonome (**1** dalla Provincia di Bolzano e **1** dalla Provincia di Trento).

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

2.1. Il contenuto del ricorso

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

Le sentenze nn. **25** e **199** hanno richiamato il costante orientamento secondo cui “il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure” (analogamente le sentenze nn. **143, 174, 194, 273**). La sentenza n. **106** ha confermato che “l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale” (similmente le sentenze nn. **130, 144, 161, 174, 279** e l'ordinanza n. **140**). La medesima pronuncia ha altresì puntualizzato che il ricorso avverso una norma regionale “che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* (...). Quando il vizio è prospettato riguardo a norme interposte specificamente richiamate, si impone un giudizio ancora più rigoroso e stringente che si rifaccia a un nesso di pertinenza rispetto al parametro che è evocato, oltre che alla norma impugnata”. Per la sentenza n. **130**, “l'atto introduttivo del giudizio 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” (analogamente le sentenze nn. **161** e **279**). L'ordinanza n. **140** ha ripreso il consolidato principio secondo cui “il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve, altresì, contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità” (analogamente la sentenza n. **279**). La sentenza n. **273** ha precisato che, “allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare con sufficiente chiarezza (...) il parametro asseritamente violato (...) e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro (...), l'impugnativa proposta è ammissibile”.

Nel giudizio in via principale, “il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio dell'ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia

ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate” (sentenza n. 77). Pertanto, “sono ammissibili questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi, purché le interpretazioni non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose” (sentenza n. 144). Del resto, “nel giudizio in via d’azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative” (sentenza n. 144). Nel giudizio in via principale, possono, dunque, trovare ingresso “anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate” (sentenza n. 177).

La sentenza n. 77 ha ritenuto ammissibili le censure proposte in via cautelativa avverso disposizioni statali nel presupposto della loro applicabilità anche alla ricorrente Regione Valle d’Aosta. Infatti, “le norme impugnate, là dove fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche (...), potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane”. L’interpretazione della ricorrente è stata così considerata non implausibile. La sentenza n. 144 ha disatteso un’eccezione regionale di inammissibilità per asserita formulazione di “più opzioni ermeneutiche, sostanzialmente alternative”, osservando che “la modalità di redazione della norma impugnata (...) consente invero di prospettare, in modo non implausibile, ambedue le interpretazioni formulate dal ricorrente”.

La sentenza n. 117, nel rigettare un’eccezione regionale di inammissibilità, ha confermato l’inesistenza nel giudizio in via principale di un onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione. Anche la sentenza n. 177 ha respinto un’eccezione regionale d’inammissibilità del ricorso nel suo complesso, basata sull’assunto che il ricorrente avrebbe omissso di effettuare il tentativo d’interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate, cui sarebbe obbligato a pena di inammissibilità. Diversamente da quanto sostenuto dalla parte resistente, la giurisprudenza della Corte è costante nell’affermare che “il ricorrente – a differenza del giudice rimettente nell’incidente di costituzionalità – non ha l’onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata”.

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. La sentenza n. 5 ha ritenuto di “esaminare separatamente” le numerose questioni promosse dal ricorrente in quanto “le disposizioni impugnate incidono su materie differenti e sono state censurate in riferimento a parametri e sotto profili eterogenei”.

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.

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

a) Quanto all’oggetto del giudizio, hanno costituito ragioni di inammissibilità l’impugnazione di una norma inconferente, altrimenti nota come *aberratio ictus* (sentenza n. 39), e l’inesatta identificazione della norma da censurare (sentenza n. 172). In generale, le sentenze nn. 128 e 200 hanno confermato 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” (analogamente la sentenza n. 143).

La sentenza n. 39 ha sottolineato come lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri abbia ammesso, nella memoria depositata in cancelleria, che “oggetto precipuo della sua doglianza non è la norma impugnata in via principale” (l’art. 8, comma 4, lettera b-*bis*, della legge toscana n. 46 del 2013) ma “quelle successive (i commi 5 e 6 del citato art. 8), che disciplinano l’*an* ed il *quomodo* del dibattito regionale su opere nazionali”. Il ricorrente ha impugnato la sopravvenuta lett. b-*bis*) del comma 4, “in sé non pertinente rispetto all’oggetto delle censure (...), per tentare di colpire, per il tramite dell’invocata illegittimità costituzionale in via consequenziale”, le altre due norme, “il cui termine d’impugnazione, al momento della proposizione del ricorso, era già ampiamente scaduto”. La sentenza n. 172 ha chiarito che la lesione denunciata deriva dalla “disposizione sostanziale che estende alle vittime del reato di estorsione i benefici (economici) previsti a favore delle vittime dell’usura” e non dall’impugnata disposizione meramente finanziaria di copertura dei relativi oneri.

Per contro, la sentenza n. 128 ha ritenuto ammissibile l’impugnazione governativa dell’intera legge

toscana n. 22 del 2019, composta di tre articoli. Infatti, anche se “le specifiche doglianze si riferiscono al contenuto del solo art. 1”, “i tre articoli sono tenuti insieme da un forte e coerente nesso, tanto da non ingenerare incertezze circa il contenuto delle censure e, in conseguenza, circa lo scrutinio di costituzionalità”. In particolare, gli artt. 2 e 3 hanno “funzioni meramente accessorie rispetto al contenuto dell’art. 1 (...), occupandosi, rispettivamente, di precisare gli effetti finanziari dell’intervento regionale e di regolarne l’efficacia temporale”. La sentenza n. **143** ha considerato ammissibile il ricorso statale avverso la legge calabrese n. 30 del 2019, che “è composta di soli tre articoli e presenta un contenuto certamente unitario, volto ad incidere sulle misure di contenimento della spesa previste dall’art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015 (art. 1), garantendo l’invarianza finanziaria (art. 2) e fissando l’entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione sul *Bollettino Ufficiale* della Regione (art. 3)”. La sentenza n. **163** ha chiarito che “non costituisce ragione d’inammissibilità delle questioni la circostanza che l’impugnazione riguardi l’intera legge regionale, atteso che essa, composta di soli quattro articoli, reca una disciplina omogenea, (...) tutta coinvolta nelle censure”. La sentenza n. **200** ha reputato ammissibile l’impugnazione statale di un’intera legge regionale composta da due articoli. “Anche se le doglianze si riferiscono al contenuto del solo art. 1, è di tutta evidenza che i due articoli sono tenuti insieme da un forte e coerente nesso, tanto da non ingenerare incertezze circa il contenuto delle censure”. L’art. 2, che prevede la precisazione del giorno dell’entrata in vigore, “riveste una funzione meramente accessoria rispetto al contenuto dell’art. 1”.

b) In merito al parametro, sono state censurate l’omessa indicazione (sentenze nn. **143** e **163**) delle disposizioni statali interposte e dei principi asseritamente lesi e l’inconferenza del parametro evocato (sentenza n. **144**). In generale, la sentenza n. **143** ha richiamato la giurisprudenza che, laddove sia denunciata la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., esige dal ricorrente l’assolvimento dell’onere di “indicare specificamente le disposizioni statali interposte che si assumono violate e, in particolare, il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi” (analogamente le sentenze nn. **163** e **180**). Dal canto suo, la sentenza n. **161** ha rammentato che, ove “venga censurata una norma regionale in quanto invasiva di un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato, il ricorso deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus*”; “se il vizio viene prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro”.

La sentenza n. **143**, nel rilevare l’“assoluta genericità della doglianza”, ha osservato che “il ricorrente ha individuato la materia «coordinamento della finanza pubblica», ma non ha indicato” né le disposizioni statali interposte asseritamente violate né i principi fondamentali da esse espressi. La sentenza n. **144** ha imputato al ricorrente di non aver chiarito “minimamente perché la disciplina posta dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con l’ambito della tutela della concorrenza – l’unica materia, tra quelle elencate dalla stessa lettera e) del secondo comma dell’art. 117 Cost., fatta valere espressamente dal ricorso statale –, vi dovrebbe invece essere ricondotta”. La pronuncia ha così ritenuto “del tutto inconferenti”, per come evocati, il parametro e le disposizioni indicate come interposte, “mancando ogni motivazione circa la loro riferibilità alle norme regionali impuginate”. Per la sentenza n. **163**, “il ricorrente si limita a denunciare genericamente il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, senza provvedere alla relativa identificazione”.

La sentenza n. **72** ha, invece, riconosciuto l’ammissibilità di censure formulate dal ricorrente in relazione al d.P.C.m. del 12 gennaio 2017. “Dalla prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri viene anzitutto in rilievo l’intrinseco collegamento del decreto con la competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni (...), come risulta dal *petitum* del ricorso ispirato alla chiara finalità di assicurare la continuità, la completezza e la tempestività nell’erogazione dei servizi sanitari essenziali. Pur dovendosi riconoscere che il d.P.C.m. non costituisce norma interposta nella accezione formale desumibile dalla giurisprudenza” costituzionale, “esso è comunque indispensabile per conformare la disciplina sostanziale dei procedimenti legislativi di attuazione dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi”.

Di particolare interesse risultano gli orientamenti relativi ai ricorsi statali promossi nei confronti di norme di enti ad autonomia speciale. La sentenza n. **25** ha ribadito la costante giurisprudenza secondo cui l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 “limita l’applicabilità alle Regioni a statuto speciale dell’art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest’ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Pertanto, nel caso in cui venga impugnata in via principale la

legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost." (similmente le sentenze nn. **194**, **199**, **273**, **279**). La sentenza n. **16** ha rammentato che dall'indicazione di tali competenze non è possibile prescindere "tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio"; la carenza sul punto determinerebbe l'inammissibilità del ricorso statale *in parte qua*. Come ha puntualizzato la sentenza n. **43**, "dal ricorso, valutato nel suo complesso, deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (...). Dal contesto del ricorso deve dedursi l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale. (...) è da ritenersi sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso". In particolare, "è ammissibile il ricorso che non sia sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo" (in termini simili la sentenza n. **130**). Sul tema si è diffusamente soffermata la sentenza n. **174**. Essa ha confermato che, nel giudizio in via principale, "il ricorso può ritenersi ammissibile allorché fornisca una sufficiente motivazione circa l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto (...), con la conseguenza che da esso, valutato nel suo complesso, deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (...). L'assolvimento dell'onere argomentativo richiesto quando è posta in dubbio la titolarità di una competenza legislativa di un ente dotato di autonomia speciale non può quindi prescindere da un'adeguata considerazione del quadro delle competenze fissato nel rispettivo statuto speciale, atteso che è solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione (...), con riferimento, in particolare, alla valutazione comparativa richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e alla connessa identificazione del parametro di volta in volta pertinente, tra quello costituzionale e quello statutario, in quanto attributivo di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Quanto all'adeguatezza del richiamo nell'atto introduttivo del giudizio al parametro statutario, (...) è da ritenersi sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso". È ammissibile "il ricorso che non sia sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo (...). I termini per l'assolvimento dell'onere argomentativo richiesto, pertanto, non possono non dipendere dalla natura dell'attribuzione oggetto di scrutinio, con la conseguenza che lì dove venga contestata la titolarità, in capo all'ente dotato di autonomia speciale, di una competenza astrattamente pertinente nella disciplina di una certa materia, il ricorso può ritenersi ammissibile purché offra una non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l'anzidetta carenza di competenze statutarie (...). Pur restando fermo, quindi, che in casi del genere tale vaglio di ammissibilità non può spingersi oltre una sommaria delibazione intorno all'ambito di spettanza di una determinata competenza in capo alla Regione a statuto speciale o alla Provincia autonoma e alla sua astratta pertinenza all'ambito materiale di una normativa contestata, va ribadito come a chi ne contesti l'esercizio è richiesto comunque, a pena di inammissibilità, di offrire la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio (...) che non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (...) Deve quindi ritenersi in ogni caso residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l'estraneità delle competenze statutarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato, la possibilità che l'atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi indiziari (...), come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statutarie" (sul punto analogamente la sentenza n. **273**). La sentenza n. **255** ha precisato che "l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione quando dal ricorrente siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (...). Il ricorrente, inoltre, può comunque dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa ecceda dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile". In questo caso, la sentenza n. **279** ha chiarito che "la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto". Peraltro, "l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé

l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere l'utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie".

La sentenza n. **43** ha proceduto, con esito positivo, a un vaglio preliminare di ammissibilità di questioni aventi ad oggetto plurime disposizioni afferenti a materie diverse e "tutte potenzialmente riconducibili ad ambiti di competenza legislativa regionale" secondo quanto previsto dallo statuto sardo. La Corte ha riconosciuto che il ricorso "si fonda su argomentazioni che riflettono compiutamente i requisiti indicati dalla giurisprudenza" costituzionale, "sia per la radicalità della prospettazione avanzata, sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione dallo statuto di autonomia. Le censure sono state sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, in alcuni casi espressamente confrontati con la competenza statutaria della Regione resistente e con i relativi limiti. In altri casi, esse sono sostenute da riferimenti alla giurisprudenza (...) che ha ricondotto alla competenza legislativa statale norme di Regioni ad autonomia speciale oggetto di impugnativa". In tal modo, il ricorrente – "con implicito richiamo alla cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale" n. 3 del 2001 – "ha dato sufficientemente conto delle condizioni per l'applicazione delle norme di competenza di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione nei confronti della Regione ad autonomia speciale, sulla base del raffronto fra il regime della funzione, definito in base allo stesso Titolo V, e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto". Allo stesso modo, la sentenza n. **130** ha affermato l'ammissibilità del ricorso statale avverso disposizioni "potenzialmente riconducibili ad ambiti che lo statuto speciale di autonomia della Sicilia attribuisce alla competenza legislativa regionale". Infatti, il ricorso ha fornito "una sufficiente motivazione circa l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto": da un lato, esso "fa riferimento all'applicabilità del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria alle Regioni ad autonomia speciale"; dall'altro, le questioni investono "titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontata con la competenza statutaria della Regione resistente e con i relativi limiti". A giudizio della sentenza n. **144**, "siccome dal contesto del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri emerge in modo sufficiente che è stata ritenuta esclusa la possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale sulle questioni (...) in base allo statuto speciale, il medesimo ricorso non può ritenersi sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti per valutarne positivamente l'ammissibilità". La sentenza n. **199** – dopo aver evidenziato che, "nei confronti delle altre disposizioni impuginate, il ricorrente non ha fatto valere la lesione di una sfera di competenza legislativa, ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost." – ha sostenuto che "il contenuto di rilievo privatistico della disposizione censurata (...) e la natura del parametro evocato, che fa riferimento alla materia dell'ordinamento civile, escludono di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, avendo il ricorrente ben presente che lo statuto speciale per la Regione Siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile»".

Infine, la sentenza n. **88** non ha ritenuto di accogliere "le ulteriori istanze avanzate dalla difesa regionale, volte ad ottenere che sia presentata richiesta di pronuncia pregiudiziale", ai sensi dell'art. 267 TFUE, in ordine a disposizione statale evocata come parametro interposto, "ovvero che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della medesima", per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. A sostegno di tali richieste, la Regione ha dedotto l'inadeguato rispetto del principio di precauzione, senza identificare con chiarezza i parametri europei dei quali assume la violazione ma limitandosi a un generico richiamo dei principi posti dalla direttiva 86/278/CEE.

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui l'ammissibilità dell'impugnativa è subordinata al raggiungimento di una "soglia minima di chiarezza e completezza" (sentenza n. **25**; analogamente le sentenze nn. **194**, **199**, **258**, **273**). La sentenza n. **56** ha precisato che "le lacune motivazionali del ricorso non possono essere colmate dalla memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza". La sentenza n. **106** ha sostenuto che, qualora difetti un adeguato impianto argomentativo, la Corte "deve rilevare, anche d'ufficio, l'inammissibilità delle censure per genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto con il parametro interposto". Secondo la sentenza n. **144**, "il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva".

Numerose sono state le dichiarazioni di (manifesta) inammissibilità per genericità, apoditticità o assertività (sentenze nn. **106**, **144**, **174**, **180**, **279**; ordinanza n. **140**), per difetto assoluto di motivazione (sentenza n. **56**), per carenza di adeguata motivazione (sentenze nn. **56**, **76**, **130**, **134**, **144**, **258**) delle censure; per carenza del procedimento argomentativo (sentenza n. **62**) e difetto di adeguato impianto

argomentativo (sentenze nn. **106**, **117**, **134**, **279**); per insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **265**).

La sentenza n. **56** ha evidenziato che nell'instestazione e nel dispositivo del ricorso "è indicato, tra i parametri violati, anche l'art. 118 Cost., ma nella motivazione non se ne fa cenno"; in riferimento ad altra questione, ha imputato alla ricorrente di non avere rivolto "alcuna specifica censura" alle disposizioni denunciate, "il cui contenuto non è toccato dalle ragioni dell'impugnazione". La sentenza n. **76** ha giudicato "la censura di violazione dell'art. 117 Cost. (...) carente di specifiche e puntuali argomentazioni" nonché "priva di autonomia argomentativa rispetto alla dedotta lesione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost.". Per la sentenza n. **117**, l'onere motivazionale gravante sul ricorrente non risulta assolto con la mera affermazione della natura di aiuto di Stato della contestata misura regionale. Una simile prospettazione denota la carenza di argomenti atti a suffragare la censura per la cui ammissibilità è richiesta la prova dell'esistenza dei requisiti che consentono di ritenere integrabile la nozione europea di aiuto di Stato. La sentenza n. **130** ha considerato la questione "non adeguatamente motivata e posta in termini meramente assertivi" in ragione della mancata prova della "valenza derogatoria della disciplina statale" ascritta alla censurata normativa regionale. Per la sentenza n. **134**, il ricorrente "afferma, ma non prova neppure a dimostrare, che l'assetto impresso alla gestione delle aree protette regionali dalla legge regionale impugnata comprometta il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma, quand'anche tale assetto non dovesse corrispondere al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, non per questo esso genererebbe di per sé inefficienza dell'azione amministrativa". L'ordinanza n. **140** ha rilevato che il ricorso, "pur identificando i parametri costituzionali e le disposizioni regionali impuginate, risulta generico nella motivazione delle ragioni della proposizione delle questioni, limitandosi a denunciare in modo meramente assertivo la lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dell'ordinamento civile e senza indicare la disposizione assunta quale *tertium comparationis* in relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost.". Ne è conseguita l'"assoluta genericità delle censure prospettate, in contrasto con la necessità (...) che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze". Secondo la sentenza n. **144**, il ricorrente, senza "indicare come parametro interposto" alcuna ulteriore e pertinente disposizione statale, si è limitato ad affermare che "la disciplina dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ma ciò rende la censura meramente assertiva, in quanto non espone alcun argomento di merito che specifichi il contrasto ravvisabile con la disposizione regionale impugnata. Anche la doglianza prospettata in riferimento al principio di buon andamento è generica e priva di adeguata motivazione (...): i lamentati dubbi interpretativi e le incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili (statali o regionali) si rivelano nella specie meramente ancillari alla censura precedente". La sentenza n. **174** ha constatato che i ricorsi governativi hanno del tutto omesso di prendere in considerazione lo specifico parametro statutario, "limitandosi a evocare – peraltro in relazione al complesso delle censure (...) – un generico contrasto con i limiti di competenza posti dallo statuto". Né l'evocazione del parametro riguardante l'ordinamento civile (come di altri titoli di competenza legislativa esclusiva) "può, di per sé, comportare sempre e comunque una contestazione implicita dello spazio di manovra assegnato a Regioni e Province autonome, sia perché – come nel caso di specie – esso può richiedere di essere commisurato ad altri ambiti di competenza, sia perché un affievolimento dell'onere argomentativo può ritenersi ammissibile solo laddove si assuma lesa un ambito materiale inequivocabilmente connesso al nucleo della materia". La sentenza n. **180** ha sanzionato il carattere apodittico delle censure statali, "prive di ogni supporto argomentativo in ordine alla premessa su cui riposano, ovvero alla asserita idoneità del d.P.R. n. 285 del 1990 ad assurgere al rango di normativa interposta, in grado, quindi, di dettare principi fondamentali vincolanti la potestà legislativa concorrente regionale". L'Avvocatura dello Stato si limita "a evocare esclusivamente il regolamento di polizia mortuaria, senza dedurre alcunché in ordine alla possibilità di qualificarlo come norma interposta; addirittura nemmeno mai menziona, nell'atto introduttivo, la normativa primaria di cui esso è attuazione; non indica, infine, quali sarebbero i principi fondamentali deducibili dall'ipotetica normativa interposta. In tal modo non risulta assolto l'onere, che (...) grava sul ricorrente laddove sia denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., di indicare specificamente il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi". La sentenza n. **258** ha sottolineato che la doglianza è "condensata in due righe, che richiamano *per relationem* i parametri che si assumevano violati nella questione precedentemente promossa". La modalità assertiva con cui è motivato il contrasto tra il precetto denunciato e i principi fondamentali della materia "rende, altresì, oscura la censura, non comprendendosi le ragioni per cui si abbia interesse a impugnare tale passaggio normativo e non anche gli altri contenuti dell'articolo". Per la sentenza n. **279**, l'Avvocatura dello Stato non ha dato conto nel ricorso

né in alcuna successiva memoria dello sviluppo normativo che ha interessato la censurata disposizione regionale, identica nel testo vigente alla norma per la quale è già intervenuta dichiarazione di estinzione di altro processo”; in tal modo, non risultano chiarite “in modo adeguato le ragioni delle censure di merito”. Inoltre, “sarebbe stato necessario dar conto delle ragioni per le quali la disposizione statale (...) costituisca un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica”, anche attraverso un confronto con la pertinente giurisprudenza costituzionale. Infine, è apparsa “totalmente assertiva” la censura di violazione dei parametri statuari, in quanto sfornita di qualsiasi motivazione.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **56, 62, 76, 134, 143, 163, 174, 208**).

In numerose occasioni la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenze nn. **76, 134, 236, 250**); dei parametri (sentenze nn. **38, 53, 194, 199, 235, 281**), anche in relazione alle competenze previste dagli statuti speciali (sentenze nn. **16, 25, 174, 194, 255, 273, 279, 281**); la motivazione (sentenze nn. **38, 70, 126, 138, 161, 177, 187, 250, 273**) o la formulazione (sentenze nn. **25, 45, 70, 76, 194, 200, 250, 281**) delle censure; la descrizione del quadro normativo (sentenza n. **199**).

Secondo la sentenza n. **16**, “l’Avvocatura generale dello Stato non ha mancato di confrontarsi con il conferente parametro statuario”. Con riguardo a una prima questione, si è rilevato che il ricorso, “considerato nel suo complesso”, nel tener conto dell’esistenza di parametri statuari che potrebbero legittimare interventi regionali, ha comunque richiamato i limiti posti dallo stesso statuto alla potestà legislativa della Regione. In relazione ad altra questione, il ricorrente ha puntualmente indicato il parametro statuario, escludendone implicitamente “l’idoneità a giustificare l’emanazione della disposizione censurata, motivando (sia pur succintamente) con riferimento alla giurisprudenza (...) costituzionale (...) in tema di prevalenza della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza su ogni altra attribuzione regionale”. La sentenza n. **25** ha evidenziato che il ricorso “non solo individua, con sufficiente chiarezza (...) la disposizione impugnata, ma contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell’impugnazione”. La decisione ha altresì precisato che “il contenuto della norma censurata, eminentemente privatistico, nonché la natura del parametro evocato «ordinamento civile», escludono, di per sé, l’utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statuarie, atteso che lo Statuto speciale per la Regione siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile»” (in termini analoghi la sentenza n. **194**). Con riferimento ad altra questione, l’onere motivazionale è stato assolto dal ricorrente attraverso l’indicazione delle “norme interposte tratte dal d.lgs. n. 165 del 2001, che contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, valevoli come limiti all’esercizio delle competenze statuarie”. La sentenza n. **38** ha osservato che “il principio fondamentale, risultante dalle norme statali e collettive vigenti in materia, che il ricorrente assume violato, risulta chiaramente indicato nell’impugnativa”; inoltre, dal ricorso sono emerse “con chiarezza, insieme alla ricostruzione del complessivo quadro normativo, anche le ragioni poste alla base dell’impugnativa”. A giudizio della sentenza n. **45**, il ricorrente, “seppur in modo estremamente sintetico, fornisce elementi idonei a comprendere le ragioni delle censure svolte in riferimento a ciascuno dei profili di illegittimità dedotti nei confronti della legge regionale”. La sentenza n. **53** ha puntualizzato che “l’esatta qualificazione del titolo di competenza a cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito (...), e dunque l’eventuale erronea indicazione del parametro costituzionale non può essere causa di inammissibilità”. La sentenza n. **70** ha ritenuto “sufficientemente chiari ed omogenei” i termini delle questioni, “risultando esaustivamente evidenziati i profili che, a parere della difesa statale, renderebbero illegittime le disposizioni impuginate”. La sentenza n. **76** ha riconosciuto che il dubbio di costituzionalità è formulato dalla Regione “rispetto a specifiche disposizioni della legge di bilancio per il 2019 e non vi è genericità o incertezza delle censure e del *petitum*”; né ha ravvisato alcun impedimento all’impugnazione di norme della legge di bilancio le quali, “anche se non sono la sede necessaria per l’attribuzione di risorse alle Regioni e agli enti locali, possono comunque costituire il veicolo per un contributo *ad hoc*”. Per la sentenza n. **126**, il ricorrente ha identificato “il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che ritiene violato dal legislatore regionale. Le doglianze del ricorso sono dunque avvalorate da un’argomentazione adeguata, che supera il vaglio di ammissibilità. Se la disposizione indicata dal ricorrente rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, è profilo che investe il merito delle censure”. La sentenza n. **138** ha affermato che “la complessiva, ancorché succinta, motivazione del ricorso consente (...) di individuare, con sufficiente chiarezza, sia le disposizioni impuginate, i parametri costituzionali

asseritamente violati e la normativa statale di riferimento (quest'ultima, anzi, anche sovrabbondantemente richiamata), sia le ragioni del prospettato contrasto delle prime con i secondi". La sentenza n. **161** ha precisato che il ricorso espone "con sufficiente chiarezza i termini attraverso i quali si assume realizzata l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato" in materia di tutela della concorrenza; rappresenta "il contenuto delle norme invocate quali parametro interposto (...), l'inerenza di queste ultime alla stessa materia ed i punti di contrasto che ne emergono dalla lettura delle norme regionali oggetto di sindacato". Ad ogni modo, "ciò che il ricorrente denuncia, nelle norme impugnate, non è il contrasto con la legge statale, ma il semplice fatto che esse attribuiscono alla Regione competenze legislative invece spettanti esclusivamente allo Stato". La sentenza n. **174** ha sottolineato che la norma impugnata "mostra *prima facie* una evidente inerenza alla materia dell'ordinamento civile, per il fatto di intervenire in un ambito (...) in cui assume un rilievo decisivo l'affidamento alla contrattazione collettiva"; la questione "deve quindi essere esaminata nel merito, avendo il ricorso introduttivo motivato non implausibilmente in ordine all'estraneità della norma oggetto di esame al quadro delle competenze attribuite dallo statuto speciale alla Provincia". La sentenza n. **177** ha ritenuto che le ragioni dei dubbi di costituzionalità "sono (...) sufficientemente chiare, consentendo, anche là dove la censura è illustrata in maniera sintetica, il superamento del vaglio d'ammissibilità". Secondo la sentenza n. **187**, il ricorso, "nella sua pur sintetica formulazione", permette di "individuare, con sufficiente chiarezza, il parametro asseritamente violato (correlato alla competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», non contemplata dallo statuto di autonomia della resistente), la normativa interposta e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro". La sentenza n. **194** ha escluso che il ricorrente "abbia fatto esclusivo riferimento – quale parametro interposto – ad una fonte normativa non avente rango primario", ravvisando al contrario la "stretta connessione" di quest'ultima con un d.lgs. di attuazione delle norme statutarie siciliane. La sentenza n. **236** ha rilevato che l'impugnata legge regionale ha "un contenuto fortemente omogeneo, che ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri impinge nella sua globalità in competenze esclusive dello Stato, la cui allegata invasione è oggetto di puntuale analisi da parte dell'Avvocatura generale". La sentenza n. **250** – nel constatare che "nella premessa del ricorso viene riportata una previsione diversa da quella che nella successiva illustrazione dei motivi risulta realmente impugnata" – ha sostenuto che "la difesa statale è incorsa in un *lapsus calami* che non pregiudica la corretta individuazione né della disposizione realmente impugnata, né delle correlate argomentazioni né, dunque, dello stesso *thema decidendum*". La sentenza n. **255**, pur non negando "la poca precisione delle censure", ha sottolineato come "le stesse si fondino sul presupposto che l'art. 57 cod. terzo settore opera comunque quale limite alla potestà legislativa regionale, sia considerando l'assetto di competenze di cui al Titolo V, Parte II, della Costituzione, sia quello regolato dallo statuto speciale. La qual cosa, sebbene siano invocati i limiti alla competenza primaria della Regione, varrebbe in ogni caso anche considerando, più correttamente, le competenze statutarie di tipo concorrente, soggette anche al rispetto dei principi fondamentali della materia". A giudizio della sentenza n. **273**, "le questioni, pur proposte in maniera sintetica e, talora, con la sola asserzione del contrasto della norma regionale impugnata con la normativa statale interposta, superano quella soglia minima di chiarezza (...) che rende ammissibile l'impugnativa (...). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali di volta in volta impugnate con il parametro specificamente evocato è, infatti, in tali casi, sufficiente, nonostante la concisione delle censure, a consentire (...) di individuare i termini delle questioni e di esaminarle nel merito". Sotto un diverso profilo, la pronuncia ha osservato che il ricorrente "riconduce le norme regionali in questione ad ambiti materiali quali l'ordinamento civile e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché ai principi di coordinamento della finanza pubblica, tutti ambiti che coincidono con i limiti individuati dallo statuto speciale quanto all'esercizio delle competenze regionali anche primarie e dunque notoriamente riservati allo Stato. Ciò rende sufficiente, ai soli fini dell'ammissibilità dell'impugnativa, il richiamo della normativa statale quale indizio dell'estraneità delle competenze statutarie ai citati ambiti, senza imporre il confronto espresso con il quadro delle stesse". La sentenza n. **279** ha evidenziato come "la prospettazione del ricorrente possa trovare ragionevole fondamento nel costante orientamento (...) secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale"; "l'assoluta estraneità alle competenze statutarie" dei predetti principi "determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle competenze statutarie". Per la sentenza n. **281**, "pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, nonché nella non sempre puntuale individuazione delle disposizioni interposte di cui la parte ricorrente asserisce la violazione, appare comunque possibile determinare i termini della questione". Inoltre, le direttive europee "sono richiamate per come attuate dal legislatore statale, senza

assurgere al rango di normativa interposta”. Le riscontrate lacune del ricorso “in riferimento all’individuazione delle competenze statutarie” confermano, poi, “una prassi nella formulazione delle censure non sempre rispettosa dell’onere d’individuare le competenze previste dallo statuto (...) e di motivare perché debba essere applicato il Titolo V e non lo statuto”. Nondimeno, il ricorrente asserisce “la violazione di standard nella materia della tutela dell’ambiente, idonei a limitare anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali”. Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha precisato che la genericità del ricorso non osta a una sufficiente individuazione della questione e che le norme interposte sono qualificate come norme di riforma economico-sociale, suscettibili di imporsi anche alla potestà legislativa primaria delle autonomie speciali. In relazione a un ulteriore quesito, la decisione ha osservato che la difesa statale “fa valere la violazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dunque di una potestà esclusiva dello Stato, riguardo alla quale non rilevano le competenze della Regione in materia sanitaria, siano esse quelle individuate dallo statuto regionale o quelle, più ampie, previste dall’art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute”. Rispetto a un ultimo quesito, la Corte ha chiarito che, “pur riconoscendosi un’argomentazione non sempre precisa delle questioni, risulta possibile ritenere, anche alla luce del fatto che la parte ricorrente chiede una pronuncia ablativa, che il *petitum* sia teso all’eliminazione della residenza del lavoratore, non solo della sua durata quinquennale, quale requisito per la concessione degli incentivi”.

La sentenza n. **133** ha considerato ammissibili le censure statali poiché la difesa regionale, “pur concludendo nella sua memoria di costituzione anche per l’inammissibilità del ricorso, in realtà non ne indica in alcun modo le ragioni, diffondendosi invece in argomentazioni per sostenere l’infondatezza delle questioni”.

Nei casi in cui il complessivo tenore del ricorso, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell’organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell’impugnazione, consente la precisa individuazione dei termini della questione, la Corte procede ugualmente all’esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **16**, **143**, **217**, **255**, **274**). In generale, la sentenza n. **172** ha rammentato che “un mero errore materiale di indicazione della disposizione gravata” è “ininfluente ai fini dell’ammissibilità delle questioni”.

La sentenza n. **143** ha precisato nei termini seguenti il *thema decidendum*. “Sebbene il ricorrente evochi genericamente l’art. 81 Cost., senza ulteriore specificazione, il riferimento anche (...) all’art. 97, primo comma, Cost. lascia intendere che la censura si concentra sull’assenza di analitica copertura finanziaria delle previsioni di cui all’art. 1 della legge reg. Calabria n. 30 del 2019, in quanto comportanti nuovi oneri a carico del bilancio regionale. Deve così intendersi che il ricorrente asserisce la violazione del terzo comma dell’art. 81 Cost. (...). Pur nell’oggettiva stringatezza del ricorso, viene all’evidenza prospettato un aggravio della complessiva spesa a carico del bilancio regionale (...). Il cuore della censura, quindi, riguarda la temuta incisione negativa sull’equilibrio del bilancio, per effetto dell’omessa previsione di adeguata copertura, anche alla luce dell’inefficacia della clausola di invarianza finanziaria, ritenuta evidentemente di mero stile”. La sentenza n. **217**, nel delimitare il *thema decidendum*, ha osservato che, mentre “l’epigrafe del ricorso menziona genericamente l’art. 9, e nello svolgimento del motivo vengono riportati i commi da 2 a 5 dello stesso art. 9, la censura viene argomentata, in realtà, con riferimento a una norma specifica, cioè a quella contenuta nel comma 2”: pertanto, poiché “nessuna doglianza è rivolta agli altri commi, oggetto di impugnazione deve considerarsi solo l’art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018”.

2.2. La notificazione del ricorso

Le ordinanze nn. **242** e **243**, nel rigettare altrettante eccezioni regionali di inammissibilità dell’impugnativa statale sottoscritta digitalmente e notificata esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata, ha riconosciuto, alla luce del vigente quadro normativo, “la possibilità che la notifica dei ricorsi introduttivi di giudizi di legittimità costituzionale in via principale sia validamente effettuata mediante PEC”. La decisione sulle eccezioni – assunta preliminarmente e separatamente in ragione della sua pregiudizialità rispetto all’esame di tutti gli altri profili, di inammissibilità e di merito, relativi alle questioni – ha comportato un chiarimento su quanto statuito dalla sentenza n. 200 del 2019. L’affermazione ivi contenuta “secondo cui la notifica del ricorso via PEC non risultava compatibile con la specificità del processo costituzionale era inserita in una vicenda particolare, incentrata sulla tempestività della costituzione della parte resistente effettuata a seguito della reiterata notifica affidata ad ufficiale giudiziario”. Invero, “la disciplina delle notificazioni dei ricorsi in via principale non è espressamente

contenuta nelle fonti che regolano i giudizi” costituzionali. In mancanza di apposite disposizioni, soccorre il rinvio *ex art.* 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953 in base al quale nei procedimenti davanti alla Corte si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo. L’art. 39, comma 2, del codice dispone che le notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile; l’art. 55, comma 1, della legge n. 69 del 2009, pacificamente applicabile ai giudizi di legittimità costituzionale, attribuisce all’Avvocatura generale dello Stato la possibilità di eseguire le notificazioni secondo quanto prevede la legge n. 53 del 1994, anch’essa riferibile ai processi davanti alla Corte. Detta legge, a seguito delle più recenti modifiche normative, prevede la possibilità di eseguire le notificazioni degli atti a mezzo PEC, disciplinandone dettagliatamente le modalità. Ad ogni modo, “in ragione della novità del caso, nonché dell’affidamento riposto dalla resistente Regione Siciliana su quanto affermato nella citata sentenza n. 200 del 2019”, la Corte ha disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo, così da consentire alle parti, ai sensi dell’art. 10 delle norme integrative, di depositare eventuali memorie illustrative e di discutere il merito del ricorso in una nuova udienza pubblica, restando impregiudicata ogni altra valutazione di rito.

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

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

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. 177, “la delibera governativa di impugnazione della legge e l’allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l’indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure”. La pronuncia ha altresì rammentato la giurisprudenza che “attribuisce alla difesa del ricorrente un’autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, riconoscendo a essa il potere di integrare il tenore della autorizzazione”. Le sentenze nn. 199 e 272 hanno confermato che “la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ha autorizzato, è inammissibile”. La sentenza n. 272 ha puntualizzato che, in presenza della volontà dell’organo politico di proporre una questione, “spetta alla parte ricorrente la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura”.

La sentenza n. 177 ha sanzionato con l’inammissibilità questioni aventi ad oggetto norme regionali rispetto alle quali la volontà di impugnazione “non risulta dalla delibera autorizzativa del ricorso”; inoltre, uno degli articoli della censurata legge pugliese “non risulta indicato quale oggetto d’impugnazione nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso”. La sentenza n. 199, da un lato, ha escluso di poter esaminare talune censure proposte in riferimento a un parametro che, “ancorché indicato nella delibera di autorizzazione all’impugnazione, (...) non è stato poi riportato nel ricorso”; dall’altro, ha ritenuto inammissibili ulteriori questioni prospettate in relazione a parametri indicati nel ricorso ma non ricompresi nella delibera. La sentenza n. 208 ha giudicato inammissibile una questione sollevata dalla Regione in riferimento a “un parametro di cui non vi è traccia nella deliberazione a impugnare della Giunta”. Per la sentenza n. 272, è inammissibile la questione avente ad oggetto una disposizione regionale non indicata tra quelle di cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato l’impugnativa.

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni regionali (sentenze nn. 39, 117, 177, 272, 273, 281) di inammissibilità delle questioni per mancanza di corrispondenza ovvero per contraddizione tra il ricorso e la delibera di impugnazione.

La sentenza n. 39 ha sostenuto che “l’indicazione dell’art. 11 impugnato è presente nella delibera prodotta in atti dal Presidente del Consiglio dei ministri, recante l’attestazione del Sottosegretario di approvazione «secondo i termini e le motivazioni di cui all’allegata relazione», oltre che in quella consultabile *online* sul sito della Presidenza del Consiglio”. La sentenza n. 117 non ha riscontrato alcuna contraddizione tra il testo del ricorso e quello della delibera di impugnazione poiché, dalla lettura di quest’ultima, si è desunto che “il Governo ha inteso distinguere le diverse previsioni recate dalla disposizione impugnata, affermando che solo quella relativa al completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione è passibile di censura di incostituzionalità, in linea quindi con quanto indicato nel ricorso”. La sentenza n. 177 ha chiarito che “l’art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 compare tra gli oggetti di cui si autorizza l’impugnazione e l’Avvocatura ha più specificamente articolato il motivo delle censure,

rimanendo a ogni modo all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa". La sentenza n. **272** ha evidenziato che la delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso rinvia "alla relazione del Ministro per gli affari regionali, ove si osserva che la disposizione regionale in esame, surrettiziamente, ripropone (...) il medesimo divieto generalizzato già censurato con la sentenza n. 142 del 2019. Benché l'art. 136 Cost. non sia espressamente menzionato, è evidente la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre (...), a mezzo della intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale, la questione di costituzionalità concernente la violazione del giudicato costituzionale". La sentenza n. **273** ha puntualizzato che nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, fra i parametri in riferimento ai quali sono promosse talune questioni, è espressamente indicato l'art. 3 Cost. Con riguardo a censure meramente ancillari rispetto all'asserita lesione dell'art. 3 Cost., la sentenza n. **281** ha giudicato irrilevante "l'assenza nella deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri dell'indicazione" dei corrispondenti ulteriori parametri.

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

11 decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **56, 76, 77, 78, 155, 208**; ordinanze nn. **107, 162, 220, 221, 277**); **58** pronunce hanno riguardato leggi (sentenze nn. **5, 20, 27, 31, 38, 39, 45, 53, 63, 70, 72, 88, 91, 98, 106, 117, 126, 128, 131, 133, 134, 138, 141, 143, 159, 163, 166, 170, 172, 177, 178, 180, 200, 209, 214, 217, 227, 233, 236, 247, 251, 257, 258, 265, 272, 274**; ordinanze nn. **23, 28, 48, 68, 101, 109, 110, 124, 140, 207, 226, 232**) di Regioni ordinarie; **19** decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **16, 25, 43, 62, 130, 144, 161, 187, 194, 199, 235, 250, 255, 273, 279, 281**; ordinanze nn. **242, 243, 266**); **4** pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenza n. **174**; ordinanze nn. **215, 216, 241**).

In dettaglio, delle **81** decisioni rese su ricorsi statali, **1** ha riguardato la Regione Abruzzo (sentenza n. **138**), **7** la Regione Basilicata (sentenze nn. **5, 27, 88, 106, 117, 233**; ordinanza n. **23**), **5** la Regione Calabria (sentenze nn. **133, 143, 163, 251, 265**), **1** la Regione Emilia-Romagna (ordinanza n. **110**), **2** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **273** e **281**), **4** la Regione Lazio (sentenze nn. **20, 172, 214, 217**), **3** la Regione Liguria (sentenze nn. **134, 178, 200**), **3** la Regione Lombardia (sentenze nn. **159, 180, 274**), **3** la Regione Marche (sentenze nn. **209** e **272**; ordinanza n. **124**), **3** la Regione Molise (sentenze nn. **45, 227, 257**), **3** la Regione Piemonte (sentenze nn. **38** e **91**; ordinanza n. **232**), **11** la Regione Puglia (sentenze nn. **53, 70, 72, 166, 170, 177, 258**; ordinanze nn. **48, 101, 207, 226**), **3** la Regione Sardegna (sentenze nn. **43** e **255**; ordinanza n. **266**), **12** la Regione siciliana (sentenze nn. **16, 25, 62, 130, 144, 161, 194, 199, 235, 279**; ordinanze nn. **242** e **243**), **7** la Regione Toscana (sentenze nn. **39, 98, 126, 128, 141**; ordinanze nn. **28** e **68**), **1** la Regione Umbria (sentenza n. **131**), **2** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **187** e **250**), **6** la Regione Veneto (sentenze nn. **31, 63, 236, 247**; ordinanze nn. **109** e **140**), **3** la Provincia autonoma di Bolzano (ordinanze nn. **215, 216, 241**) e **1** la Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **174**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, nel qual caso si pone il problema dell'ammissibilità del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviando *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza dell'interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. **20, 77, 78, 178, 194** hanno escluso che l'intervenuta modifica della norma originariamente censurata avesse un'influenza sulla questione sottoposta alla Corte.

La sentenza n. **20** ha ritenuto che le modifiche "lasciano intatto il nucleo precettivo dell'originaria versione della disposizione regionale contestato dal ricorrente" e non incidono sul contenuto essenziale della questione. Pertanto, "in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione", la questione è stata "estesa alla intervenuta modifica normativa della disposizione in esame, non rilevando che tale modifica non sia stata oggetto di autonoma impugnativa". La sentenza n. **78** ha affermato che, siccome "le modifiche si appuntano su aspetti non centrali delle disposizioni impuginate, comunque inidonei a ritenere soddisfatte le pretese della ricorrente, l'oggetto del giudizio dovrà tenere in considerazione il testo delle stesse, come novellato, sul quale le questioni vanno trasferite". La sentenza n. **178** ha puntualizzato che la modifica "solo marginale della disposizione impugnata, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva, (...) comporta l'estensione della questione anche" alla sopravvenuta norma

regionale, “di cui dovrà essere valutata la legittimità costituzionale assieme alla previsione originaria che è rimasta in vigore per circa un anno”.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, intervenuta in epoca successiva alla proposizione del ricorso, determina il venir meno dell’oggetto della questione, con conseguente esito di manifesta inammissibilità (ordinanza n. **220**). In tale evenienza, la norma denunciata risulta già “rimossa dall’ordinamento con efficacia *ex tunc*”.

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 diversi casi le questioni 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. **77** e **78**; ordinanza n. **277**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **130, 161, 174, 187, 235, 250, 255, 279, 281**; ordinanze nn. **216** e **266**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **16, 45, 56, 76, 77, 78, 208, 217** e con le ordinanze nn. **107** e **221**.

Inoltre, è stata non di rado 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. **31, 39, 45, 56, 106, 117, 130, 233**; ordinanze nn. **68, 162, 216**).

La sentenza n. **163** ha precisato che “la censura formulata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., relativa al riparto delle competenze tra Stato e Regioni”, è “pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate”.

La sentenza n. **70** ha chiarito che l’intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato da un nuovo principio fondamentale rende “illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale”.

5. L’interesse a ricorrere

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

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

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non devono essere necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse riguardare la violazione di parametri 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. **5, 16, 38, 39, 43, 62, 70, 126, 128, 134, 138, 143, 144, 159, 163, 166, 170, 172, 174, 194, 199, 200, 214, 217, 227, 233, 250, 251, 257, 272, 273, 281**; ordinanze nn. **23, 28, 48, 101, 109, 110, 124, 140, 207, 216, 232, 235, 266**), o addirittura esclusivamente della violazione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **27** e **133**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, è stata ribadita la costante giurisprudenza secondo cui “le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione” (sentenza n. **56**). La sentenza n. **56** ha altresì puntualizzato che “l’esigenza di evitare un’ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d’azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale

rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del condizionamento prodotto dalla norma statale impugnata (...). Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale”.

Un esito di inammissibilità, per carente motivazione sulla ridondanza, è stato in un caso (sentenza n. **56**) riservato a censure regionali proposte in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

La sentenza n. **56** ha sottolineato che “la ricorrente, pur sollevando censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto delle attribuzioni fra Stato e regioni, omette di indicare le ragioni per le quali tali pretese violazioni ridonderebbero sulle sue attribuzioni. Non può infatti essere considerata sufficiente a tali fini la generica affermazione – operata in via preliminare alla trattazione delle varie censure – della sussistenza di una ridondanza sulle competenze regionali sull'assunto che «le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni, per come di seguito si rappresenterà», accompagnata dalla citazione” di una parte della sentenza n. 220 del 2013. “Il generico riferimento ad altre attribuzioni regionali, non meglio specificate ma evidentemente diverse (...) da quelle relative alla materia dei trasporti pubblici locali, e al riverbero della lamentata violazione sul riparto di competenza fra Stato e Regioni non costituisce all'evidenza un'adeguata motivazione della lamentata lesione indiretta. Né vale a integrarla il cenno (...) al fatto che sarebbe indubitabile che dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le regioni di legiferare in materia. (...) tanto meno può essere ritenuta adeguata motivazione dell'asserita lesione indiretta il generico collegamento delle censure con la violazione del riparto di competenze legislative”, affermato dalla Regione nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, in replica all'eccezione erariale di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza.

La Corte ha respinto talune eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di ridondanza (sentenza n. **208**) o di adeguata motivazione sul punto (sentenza n. **56**).

In riferimento a una delle numerose questioni esaminate, la sentenza n. **56** ha affermato che “il parametro invocato afferisce direttamente all'assetto delle relazioni fra Stato e regioni e la Regione Calabria è legittimata a farlo valere a diretta tutela delle sue prerogative”. La sentenza n. **208** ha chiarito che, sebbene “il ricorso non si soffermi in modo dettagliato” sull'aspetto della ridondanza, “dal suo complessivo percorso argomentativo risultano sufficientemente chiari i motivi per i quali la violazione dell'art. 97 Cost., secondo la parte ricorrente, determinerebbe un pregiudizio per le competenze regionali in materia di porti”.

La sentenza n. **77** ha giudicato ammissibili talune censure regionali di violazione degli artt. 3 e 97 Cost. in quanto “la Regione desume dalla violazione degli indicati parametri la lesione della propria sfera di competenza in materia di organizzazione amministrativa”. Per la sentenza n. **78**, le ricorrenti hanno “sufficientemente motivato la ridondanza sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite”.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito della Corte la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione. La sentenza n. **56** ha rammentato che “il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (...). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (...), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte”.

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per difetto attuale (sentenza n. **250**) o sopravvenuto (sentenza n. **126**) di interesse all'impugnazione, per difetto di forza precettiva e carattere lesivo della disposizione impugnata (sentenza n. **53**) e per inidoneità della pronuncia di accoglimento a rimuovere il vizio denunciato (sentenza n. **250**).

La sentenza n. **53** ha sostenuto che la disposizione impugnata, “nonostante l’art. 3 della legge reg. Puglia n. 66 del 2018, qualifichi la legge medesima come «atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale», non può ritenersi priva di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi”, “in quanto impegna le strutture regionali competenti ad adottare le misure necessarie ai fini della costituzione in Puglia di sedi del servizio di continuità assistenziale presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso”. La sentenza n. **126** ha puntualizzato che il ricorrente, pur evocando previsioni poi “abrogate a far data dal 1° gennaio 2020, lamenta, in primo luogo, la violazione della competenza esclusiva dello Stato (...). Rispetto a tale doglianza, che contesta in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali, non si può ritenere che sia venuto meno l’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a ottenere una pronuncia” e, per le medesime ragioni, “non si possono neppure ravvisare i presupposti della prospettata cessazione della materia del contendere. L’evoluzione del quadro normativo non cancella la dedotta invasione della sfera di competenza esclusiva statale e, pertanto, di là da ogni altro rilievo sui presupposti della cessazione della materia del contendere, non può dispensare (...) dall’esaminare il merito delle censure”. All’eccezione di irrilevanza della richiesta pronuncia di illegittimità, derivante dal decorso del termine previsto dalla censurata disposizione, la sentenza n. **250** ha replicato che permane “l’interesse del ricorrente a conseguire una declaratoria in ordine alla competenza esclusiva dello Stato in materia, anche al fine di evitare la possibilità di interventi normativi replicativi ovvero emulativi di quello regionale impugnato”. Sotto altro profilo, “costituisce preciso interesse dello Stato conseguire la rimozione dall’ordinamento della specifica disposizione impugnata, a prescindere dalla vigenza di norme legislative regionali che, secondo la difesa della resistente, ne costituirebbero il presupposto di legittimazione” (assunto, peraltro, non confortato dal quadro normativo).

Secondo il costante orientamento ribadito dalle sentenze nn. **56** e **117**, “nei giudizi in via principale non si applica l’istituto dell’acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere” (in termini analoghi le sentenze nn. **16** – ove si è puntualizzato che non osta all’ammissibilità della questione “l’integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata” – e **106**).

In applicazione dei riferiti insegnamenti, la sentenza n. **56** ha preliminarmente sgombrato il campo “da un possibile profilo di inammissibilità delle questioni (...) promosse dalla Regione Calabria che investono disposizioni modificative o sostitutive di disposizioni previgenti, le quali, lette dall’angolo visuale in cui si pone la ricorrente, presentavano esse stesse un contenuto ugualmente (anzi, in taluni casi maggiormente) lesivo della competenza regionale di cui è lamentata la violazione”. La sentenza n. **117** ha disatteso un’eccezione regionale di inammissibilità negando rilievo alla circostanza che la misura del contestato contributo regionale di compensazione ambientale sarebbe stata determinata ben prima dell’intervento della norma censurata, con deliberazione di Giunta mai impugnata.

c) La persistenza dell’interesse al ricorso e alla decisione può essere condizionata da vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio.

La modifica, la sostituzione o l’abrogazione della disposizione impugnata, in data successiva al ricorso e in senso soddisfacente dell’interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la norma modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **25, 78, 117, 174, 200**). Ove non ricorra quest’ultima circostanza, è generalmente constatata la permanenza dell’interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **5, 16, 70, 88, 106, 117, 166, 200, 281**). Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **16**, “la modifica normativa della disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono contestualmente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso ed è necessario che tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore*” (nello stesso senso le sentenze nn. **25, 70, 88, 117, 200, 281**). Analogamente, la sentenza n. **166** e l’ordinanza n. **140** hanno confermato che “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”.

La sentenza n. **25** ha rilevato, da un lato, che l'intervenuta modifica della denunciata disposizione regionale riveste "carattere soddisfacente delle censure espresse dalla difesa statale", e, dall'altro, che "la Regione resistente nell'udienza pubblica – a conferma di quanto attestato nella documentazione allegata alla memoria – ha ribadito che la norma impugnata non ha avuto *medio tempore* attuazione e l'Avvocatura generale nulla ha opposto in ordine all'eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere, richiesta dalla Regione". La sentenza n. **78** ha evidenziato che, come riconosciuto dalle ricorrenti, lo *ius superveniens*, abrogativo di una delle censurate disposizioni, "è di per sé idoneo a soddisfare le loro pretese e, d'altro canto, il contenuto precettivo della norma impugnata è tale che questa non può avere ricevuto applicazione *medio tempore*: infatti, essa era destinata a operare nell'anno 2020, sì che la sua abrogazione è intervenuta prima che il meccanismo" ivi congegnato "divenisse applicabile". La sentenza n. **117** ha sottolineato che il denunciato art. 11 della legge lucana n. 2 del 2019 è stato abrogato dalla legge regionale n. 12 del 2020 a decorrere dal 24 marzo 2020 e che esso "ha trovato applicazione per il 2019 ma non per il 2020, essendo intervenuta la sua abrogazione poco prima (...) che scadesse il termine (31 marzo 2020) per il trasferimento delle risorse", da ritenere come non avvenuto. Conseguentemente, è stata considerata cessata la materia del contendere in ordine alla questione relativa alle somme stanziare per gli anni 2020 e 2021 mentre analoga declaratoria è stata esclusa per la parte della disposizione riferita all'anno 2019, poiché essa ha avuto applicazione nel suo periodo di vigenza. In relazione a una delle questioni ivi esaminate, la sentenza n. **174** ha considerato cessata la materia del contendere in quanto l'impugnata norma provinciale è stata modificata in senso pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente né risulta che essa abbia ricevuto applicazione nel periodo della sua vigenza, dal 7 agosto al 24 dicembre 2019. La sentenza n. **200** ha ravvisato i presupposti per pronunciare la cessazione della materia del contendere in ordine a una questione avente ad oggetto una norma successivamente abrogata dal legislatore regionale. Infatti, in sede di pubblica udienza, sono state acquisite "convergenti allegazioni" in tal senso: "il Presidente del Consiglio dei ministri, in considerazione dell'intervenuta abrogazione della norma, ha dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione"; la Regione ha chiarito che, "durante il periodo di vigenza – peraltro assai breve (...) – la norma non ha ricevuto alcuna applicazione".

La sentenza n. **5** ha ritenuto la permanenza della materia del contendere pur a seguito di *ius superveniens* abrogativo della contestata norma regionale. Infatti, sebbene l'abrogazione fosse "evidentemente soddisfacente delle richieste del ricorrente", la norma impugnata è rimasta in vigore per un intervallo temporale (dal 22 novembre 2018 al 15 marzo 2019) rispetto al quale non è stata in alcun modo dimostrata la sua mancata applicazione. La sentenza n. **16**, pur dando atto dell'intervenuta abrogazione di una delle norme impugnature, ha esaminato la questione nel merito in quanto la Regione resistente non ha correttamente fornito la prova della mancata applicazione *medio tempore* della disposizione abrogata. Infatti, la memoria regionale è stata inammissibilmente spedita a mezzo posta in prossimità dell'udienza pubblica, anziché essere depositata in cancelleria nel termine prescritto. La sentenza n. **70** ha considerato preclusa un'eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere in riferimento a questione riguardante una norma interpretativa poi abrogata da successiva disposizione regionale, a sua volta oggetto di impugnativa statale. Infatti, da un lato, il nuovo autonomo ricorso del Governo avverso la norma abrogatrice e l'ulteriore disposizione introdotta (con efficacia *pro futuro*) dal legislatore regionale, avente il medesimo tenore letterale di quella abrogata, "dimostrano la persistenza di un interesse a una pronuncia nel merito"; dall'altro, "il periodo di vigenza della norma retroattiva prima della sua abrogazione, per quanto limitato, non è tale da escludere in radice una sua qualche applicazione". La sentenza n. **88**, pur riconoscendo che la novella legislativa "appare (...) soddisfacente delle pretese fatta valere dal ricorrente" Presidente del Consiglio dei ministri, ha evidenziato che la disposizione regionale impugnata "è rimasta in vigore per circa un anno (dal 15 marzo 2019 al 24 marzo 2020) e non sono disponibili informazioni circa la sua effettiva applicazione. Si tratta, dunque, di un arco temporale piuttosto ampio e la Regione Basilicata, pur essendo costituita (...), non ha svolto alcun argomento a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, né ha fornito indicazioni circa la sua mancata applicazione. In assenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere", la Corte ha concluso che "persiste l'interesse dello Stato alla trattazione del ricorso". La sentenza n. **106** ha rilevato che gran parte delle disposizioni censurate è stata espressamente abrogata dalla legge della Regione Basilicata n. 22 del 2019. Tuttavia, non si è potuto escludere che tali disposizioni, rimaste in vigore per più di sei mesi, abbiano avuto *medio tempore* applicazione. "La Regione non si è difesa e non ha fornito alcuna indicazione a tal proposito. Pertanto, sebbene l'abrogazione sia di per sé soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, manca uno dei presupposti

imprescindibili per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere”. La sentenza n. **166** ha sottolineato che la censurata disposizione regionale, sostituita nelle more del giudizio dalla sopravvenuta legge pugliese n. 52 del 2019, “è rimasta in vigore per circa undici mesi, precisamente dal 31 dicembre 2018 al 30 novembre 2019. Si tratta di un arco temporale piuttosto ampio, in relazione al quale non sono disponibili informazioni circa l’effettiva applicazione avuta dalla norma, per cui, in assenza della dimostrata ricorrenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, si deve ritenere che persista l’interesse dello Stato alla trattazione della questione”. In relazione a una delle questioni esaminate, la sentenza n. **200** ha negato che ricorressero “gli estremi per la declaratoria di cessazione della materia del contendere”. In sede di pubblica udienza, il ricorrente non ha esteso alla specifica disposizione oggetto del quesito “la propria volontà di non coltivare l’impugnazione proposta. Inoltre, non c’è evidenza alcuna della mancata applicazione, *medio tempore*, della norma impugnata. Essa, infatti, è rimasta in vigore per più di quattro mesi (dal 1° gennaio al 26 aprile 2019), arco temporale durante il quale non può escludersi che l’effetto di discriminazione lamentato dallo Stato sia venuto in essere”. La sentenza n. **281** ha osservato che, “sebbene possa riconoscersi il carattere soddisfacente dell’abrogazione, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per circa cinque mesi, nel corso dei quali non è possibile escludere che essa abbia avuto una qualche applicazione”; né la difesa regionale ha fornito alcun elemento utile.

La sentenza n. **70**, nel prendere atto che “la norma statale evocata come parametro interposto (...) è entrata in vigore quattro giorni dopo la impugnata disposizione regionale”, ha così articolato la decisione: da un lato, ha dichiarato illegittima la norma censurata “a partire dalla data di entrata in vigore” del nuovo parametro interposto; dall’altro, ha ritenuto cessata la materia del contendere con riguardo all’arco temporale precedente alla suddetta data. Infatti, “poiché la norma regionale impugnata è entrata in vigore il 16 aprile 2019 mentre la norma statale è entrata in vigore il 19 aprile 2019, la disposizione non può avere avuto applicazione per i pochi giorni precedenti”. Secondo la sentenza n. **77**, nessuna delle modifiche intervenute nella censurata disciplina statale “è tale da indurre (...) a ritenere cessata la materia del contendere. Il carattere non soddisfacente delle modifiche apportate, prima dell’intervenuta abrogazione, alle norme impuginate, che potrebbero comunque aver trovato applicazione, impone una valutazione nel merito (...). Inoltre, la natura innovativa delle (...) modifiche normative impedisce di estendere il giudizio alle medesime”. L’ordinanza n. **140** ha osservato che il sopravvenuto d.P.C.m. 8 marzo 2019 “non ha comportato l’abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impuginate o, comunque, inciso in alcun modo sui termini delle questioni”; pertanto, escluso il carattere soddisfacente della normativa sopravvenuta, la Corte non ha potuto dichiarare la cessazione della materia del contendere. La sentenza n. **174** ha disatteso la richiesta provinciale di una pronuncia di cessazione della materia del contendere poiché – per quanto la disposizione impugnata sia rimasta in vigore per un periodo di tempo limitato (dal 7 agosto al 24 dicembre 2019) e non risulti, anche secondo quanto documentato dalla difesa provinciale, che essa abbia trovato *medio tempore* applicazione – lo *ius superveniens* (non fatto oggetto di censure governative) non si è rivelato soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente. La sentenza n. **194** non ha accolto una richiesta regionale tesa a ottenere una dichiarazione di cessazione della materia del contendere in quanto lo *ius superveniens* “non abroga né espressamente, né per incompatibilità”, una delle denunciate disposizioni che “rimane vigente” nel suo “contenuto normativo”.

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. **16, 31, 63, 159, 180, 199**; ordinanze nn. **23, 28, 48, 68, 107, 109, 110, 124, 162, 207, 215, 216, 221, 232, 241, 266**). In generale, le ordinanze nn. **48, 107, 162, 216, 221** hanno rammentato che “la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell’art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l’estinzione del processo” (analogamente le ordinanze nn. **28, 68, 109, 110, 124, 207, 215, 232, 241, 266**).

La sentenza n. **16** ha evidenziato che, “successivamente al deposito del ricorso, molte delle disposizioni impuginate sono state abrogate o modificate in senso totalmente o parzialmente soddisfacente per il ricorrente”. Il Presidente del Consiglio dei ministri, avendo ritenuto tali abrogazioni e modifiche “idonee a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati”, ha rinunciato parzialmente al ricorso e la Regione ha dichiarato di accettare la rinuncia. L’ordinanza n. **107** ha sottolineato che la difesa della Regione Toscana ha dichiarato “di rinunciare a entrambi i ricorsi, sulla base, da un lato, del riconoscimento, operato dalla difesa statale nell’atto di costituzione in giudizio, dell’inapplicabilità alla Regione delle norme statali impuginate inerenti alle modalità di espletamento delle procedure concorsuali

(...), e, dall'altro, della sopravvenuta abrogazione delle ulteriori norme statali impugnate relative all'impiego delle graduatorie". La sentenza n. **159** ha osservato che la rinuncia parziale al ricorso statale, accettata dalla resistente, è seguita alla "sopravvenuta abrogazione delle norme" introdotte dalle denunciate disposizioni ad opera della legge lombarda n. 23 del 2019. La sentenza n. **199** ha pronunciato l'estinzione parziale in riferimento a questioni concernenti disposizioni regionali "non (...) ricomprese nella deliberazione di impugnativa del Consiglio dei ministri", ritenendo sufficiente a tal fine che la Regione "ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale" e che le parti "hanno chiesto (...) di dichiarare l'estinzione del giudizio". In proposito, si è reputata irrilevante la circostanza che la difesa regionale non abbia depositato "alcuna delibera di accettazione della rinuncia ad opera della Giunta regionale", essendo "la deliberazione dell'organo politico (...) necessaria soltanto per la rinuncia al ricorso"; inoltre, la mancata inclusione delle norme *de quibus* "nella delibera di autorizzazione al ricorso è di per sé significativa dell'assenza dell'interesse dello Stato a ricorrere. Essendo mancata, in positivo, la delibera di autorizzazione a impugnare tale disposizione, non occorre il *contrarius actus*, in negativo, di una deliberazione di rinuncia da parte dell'organo politico".

L'ordinanza n. **23** ha chiarito che l'accettazione della rinuncia statale al ricorso non implica la previa deliberazione della Giunta regionale che l'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953 prevede "solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale". Per contro, a tutti gli atti per cui le norme integrative e la predetta legge non prescrivono formalità, si applica il principio, di portata generale, secondo il quale "le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità". La sentenza n. **199** ha richiamato il costante indirizzo secondo cui "la deliberazione dell'organo politico è necessaria soltanto per la rinuncia al ricorso, non anche per l'accettazione della rinuncia all'impugnazione".

Nell'ipotesi in cui la controparte costituita non accetti la rinuncia, non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo ma deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **5** e **172**; ordinanza n. **101**). In generale, la sentenza n. **172** ha rammentato che, "in ipotesi di intervenuta abrogazione della disposizione impugnata, dopo l'instaurazione del giudizio, a fronte della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, non essendo pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, né risultando un suo interesse a coltivare il giudizio, si può dichiarare cessata la materia del contendere".

La sentenza n. **5** ha pronunciato la cessazione della materia del contendere in relazione a una questione promossa dallo Stato avverso una legge regionale modificata successivamente al ricorso. Dopo la novella, il ricorrente ha presentato rinuncia all'impugnazione limitatamente alla detta questione e la Regione resistente, pur in assenza di formale accettazione, è risultata priva di un interesse a coltivare il giudizio, tenendo conto del fatto che "aveva richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, all'indomani della modifica legislativa e prima dell'atto di rinuncia parziale al ricorso". L'ordinanza n. **101** ha dichiarato cessata la materia del contendere dopo che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri ha dato atto che "la legge impugnata non ha avuto *medio tempore* applicazione", riconoscendo che, "in considerazione dell'entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 48 del 2019, sono venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione". Alla dichiarazione di rinuncia al ricorso non ha fatto seguito l'accettazione della Regione resistente né è emerso un suo contrario interesse a coltivare il giudizio. La sentenza n. **172** ha pronunciato la cessazione della materia del contendere in quanto, a seguito della modifica e poi dell'abrogazione del comma denunciato ad opera di due leggi regionali sopravvenute, il Presidente del Consiglio dei ministri "ha rinunciato all'impugnazione limitatamente a tale disposizione e, (...) con nuova memoria, ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere, pur in assenza di accettazione della rinuncia. La Regione, a sua volta, in sede di udienza pubblica, ha dichiarato che nulla osta a questa definizione del giudizio".

In mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso comporta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative, l'estinzione del processo (sentenza n. **166**; ordinanze nn. **23**, **226**, **277**).

La sentenza n. **166** ha evidenziato che, nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio, sulla base dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione, ha dichiarato di rinunciare all'impugnazione di una delle norme censurate, in conformità alla delibera precedentemente assunta dal Consiglio dei ministri. "Non essendosi la Regione Puglia costituita in giudizio", in relazione alle specifiche questioni in esame, l'intervenuta rinuncia ha determinato l'estinzione parziale del processo. L'ordinanza n. **226** ha sottolineato che il Presidente del Consiglio, "previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri (...), ha rinunciato

al ricorso (...) sul presupposto che lo *ius superveniens* ha modificato le norme impugnate in coerenza con i rilievi formulati”; e che “le stesse norme non hanno trovato applicazione *medio tempore*, come comunicato dalla Regione”. L’ordinanza n. **277** ha constatato che la Regione, previa conforme deliberazione della Giunta, ha rinunciato al ricorso “sul presupposto che lo *ius superveniens* ha abrogato la disposizione impugnata, venendo meno l’interesse alla coltivazione del giudizio”.

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2020 hanno registrato **9** casi di riunione (sentenze nn. **39, 70, 78, 174, 194, 200, 250**; ordinanze nn. **23** e **107**) e **19** di separazione (sentenze nn. **16, 25, 62, 88, 106, 144, 166, 172, 174, 178, 194, 199, 200, 214, 217, 233, 273, 281**; ordinanza n. **207**).

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. **174, 194, 200**). Tale tecnica è stata impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall’impugnazione di disposizioni dal contenuto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio affinché con una sola decisione siano risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali o provinciali, la riunione è stata disposta perché “i ricorsi promuovono questioni analoghe in riferimento a parametri coincidenti” (ordinanza n. **23**); per la connessione soggettiva e oggettiva dei giudizi (sentenza n. **39**); perché i ricorsi “propongono questioni simili nell’oggetto e nei parametri” (sentenza n. **70**); “in ragione della connessione esistente tra le norme censurate con i vari ricorsi” (sentenza n. **174**); “in ragione della (...) connessione oggettiva” dei giudizi (sentenze nn. **194** e **200**); per “la sostanziale identità e sovrapposizione delle questioni” (sentenza n. **250**).

Per quanto concerne le impugnative regionali o provinciali avverso leggi statali, i ricorsi sono stati riuniti perché sollevano “questioni relative alle medesime norme, censurate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti e, per il resto, questioni relative a norme comunque oggettivamente connesse” (sentenza n. **78**); perché i giudizi sono “inerenti alla medesima disciplina statale, impugnata in relazione a identici parametri” (ordinanza n. **107**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

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

Nelle **11** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni e delle Province autonome (sentenze nn. **56, 76, 77, 78, 155, 208**; ordinanze nn. **107, 162, 220, 221, 277**), lo Stato risulta sempre costituito, tranne che in una circostanza (ordinanza n. **277**).

Con riguardo alle **81** pronunce rese su ricorsi statali (sentenze nn. **5, 16, 20, 25, 27, 31, 38, 39, 43, 45, 53, 62, 63, 70, 72, 88, 91, 98, 106, 117, 126, 128, 130, 131, 133, 134, 138, 141, 143, 144, 159, 161, 163, 166, 170, 172, 174, 177, 178, 180, 187, 194, 199, 200, 209, 214, 217, 227, 233, 235, 236, 247, 250, 251, 255, 257, 258, 265, 272, 273, 274, 279, 281**; ordinanze nn. **23, 28, 48, 68, 101, 109, 110, 124, 140, 207, 215, 216, 226, 232, 241, 242, 243, 266**), le **7** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni e delle Province autonome hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **23** e **226**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **72** e **251**); illegittimità costituzionale, estinzione del processo e non fondatezza (sentenza n. **166**); non fondatezza (sentenze nn. **27** e **170**).

In particolare, i casi di mancata costituzione hanno interessato le Regioni Basilicata (sentenza n. **27**; ordinanza n. **23**), Calabria (sentenza n. **251**) e Puglia (sentenze nn. **72, 166, 170**; ordinanza n. **226**).

Per quanto concerne la presentazione di memorie illustrative ad opera delle parti costituite, l’art. 10 delle norme integrative ne ammette il deposito nella cancelleria della Corte, nel numero di copie sufficiente, fino al ventesimo giorno libero prima dell’udienza.

La sentenza n. **16** ha dichiarato inammissibile una memoria regionale depositata “utilizzando il servizio postale, con conseguente impossibilità di tenere conto della documentazione ad essa allegata” ai fini di un’eventuale declaratoria di cessazione della materia del contendere. Ai sensi dell’art. 28 delle norme

integrative, “soltanto il deposito del ricorso introduttivo può essere effettuato avvalendosi del servizio postale” e, “ai fini dell’osservanza dei termini per il deposito, vale la data di spedizione. Una regola analoga non può essere estesa alle memorie illustrative da depositare in vista dell’udienza di discussione. La modalità di deposito per il tramite del servizio postale, se effettuata l’ultimo giorno utile (o in uno degli ultimi giorni utili), rende infatti probabile la circostanza che la controparte non possa usufruire per intero del termine di venti giorni, previsto dall’art. 10 delle Norme integrative anche a garanzia del corretto dispiegarsi del contraddittorio”. Analogamente, la sentenza n. **25** ha rammentato che, ai sensi dell’art. 28, comma 1, delle norme integrative, il deposito effettuato mediante trasmissione con il servizio postale è consentito soltanto per i ricorsi, mentre “può considerarsi rituale solo il deposito di memorie in formato cartaceo nella cancelleria della Corte”. Nella specie, nonostante l’irritualità del deposito mediante il servizio postale, la circostanza che la difesa regionale abbia confermato in udienza il contenuto della memoria ha consentito ugualmente di pronunciare la cessazione della materia del contendere.

La sentenza n. **56** ha ritenuto inammissibili “le ulteriori censure con cui la ricorrente, in sede di memoria illustrativa, estende la questione (...) anche ad altre disposizioni, ampliando in tal modo” indebitamente il *thema decidendum*.

La sentenza n. **62** ha definito questioni in ordine alle quali erano stati disposti incumbenti istruttori con ordinanza allegata alla sentenza n. 197 del 2019. “Nel termine assegnato di sessanta giorni, la Regione Siciliana ha ottemperato alla richiesta istruttoria, mentre lo Stato vi ha provveduto solo in data 24 dicembre 2019, oltre la scadenza del termine suddetto. La Regione Siciliana ha depositato memoria e ulteriore documentazione amministrativa, anch’esse fuori termine, in data 30 dicembre 2019, chiedendo, tra l’altro, che sia dichiarata inammissibile la tardiva risposta dello Stato”. La pronuncia ha considerato inammissibile, per tardività, la documentazione probatoria presentata fuori termine dalle parti, rispettivamente il 24 e il 30 dicembre 2019, sottolineando che il termine assegnato dalla Corte per gli incumbenti istruttori “deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l’esigenza di assicurare tempestività all’espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire – in ordine a uno strumento processuale, pregiudiziale ai fini del decidere – la parità delle parti in un giudizio in via d’azione”. Del resto, la prassi di reiterare nell’ambito dei giudizi incidentali richieste istruttorie in caso di insufficienza della risposta pervenuta in prima battuta “non contrasta con l’inammissibilità di una risposta tardiva nel giudizio in via di azione quando l’altra parte abbia ottemperato nel termine assegnato”. La Corte, infatti, “deve valutare preliminarmente se i dati trasmessi dalla parte diligente siano idonei ad assicurare – ai fini del decidere – certezza e affidabilità. Ciò in coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale, la cui incisività è naturalmente collegata all’esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive. Solo ove detti dati non siano sufficienti possono essere richiesti nuovi ulteriori incumbenti istruttori, assegnando tuttavia, in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, un nuovo termine a entrambe le parti”. Nella specie, i dati presentati nei termini dalla Regione resistente sono stati giudicati “sufficienti ai fini del decidere, senza che sia necessario ricorrere ad ulteriori incumbenti”.

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” (sentenze nn. **56** e **134**). “Tale orientamento va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative” apportate con la delibera dell’8 gennaio 2020, “non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale” (sentenza n. **56** e allegata ordinanza letta all’udienza del 25 febbraio 2020).

La sentenza n. **56**, confermando il citato provvedimento dibattimentale, ha dichiarato inammissibili gli interventi *ad adiuvandum* dell’Associazione EFFE SERVIZI e della C.RO.NO. Service società cooperativa e gli interventi *ad opponendum* della Federazione Nazionale UGL Taxi (UGL TAXI), dell’Associazione Tutela Legale Taxi, della Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma (FEDERTAXI), della A.T.I. Taxi, della TAM – Tassisti Artigiani Milanese, della ANAR – Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti, del TAXIBLU – Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa e dei rispettivi rappresentanti legali, in proprio, quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente. La sentenza n. **134** ha pronunciato l’inammissibilità dell’intervento dell’Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS).

L’ordinanza n. **28**, meramente dichiarativa dell’estinzione del processo, ha dato atto dell’intervento *ad adiuvandum* della Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia). L’ordinanza n. **242** di rinvio della causa a nuovo ruolo ha constatato l’intervento dell’associazione ANCE Sicilia – Collegio

regionale dei Costruttori Edili Siciliani.

8. Le decisioni della Corte

Le **92** decisioni rese nel 2020 sono costituite da **69** sentenze e **23** ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

È stata pronunciata **1** ordinanza letta in udienza (nel giudizio definito con la sentenza n. **56**), concernente l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

8.2. Le decisioni processuali

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

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 **25** (sentenze nn. **16, 31, 63, 159, 166, 180, 199**; ordinanze nn. **23, 28, 48, 68, 107, 109, 110, 124, 162, 207, 215, 216, 221, 226, 232, 241, 266, 277**), per un totale di **25** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata in prevalenza dichiarata con sentenza (sentenze nn. **16, 31, 63, 159, 166, 180, 199**) e in un caso con ordinanza (ordinanza n. **207**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata sempre dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **23, 28, 48, 68, 107, 109, 110, 124, 162, 215, 216, 221, 226, 232, 241, 266, 277**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia del ricorrente all'impugnazione (sentenze nn. **16, 31, 63, 159, 180, 199**; ordinanze nn. **23, 28, 48, 68, 107, 109, 110, 124, 162, 207, 215, 216, 221, 232, 241, 266**).

Nei giudizi definiti con la sentenza n. **166** e con le ordinanze nn. **23, 226, 277** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

L'ordinanza n. **23** consta di un unico capo di dispositivo dichiarativo dell'estinzione, a seguito di rinuncia statale, di tre giudizi riuniti, in uno dei quali la Regione non si era costituita.

B] Si sono registrate **9** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **5, 25, 70, 78 – 2 dispositivi –, 117, 172, 174, 200**; ordinanza n. **101**), per un totale di **10** dispositivi. Tali decisioni sono, innanzitutto, derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **25, 78 – 2 dispositivi –, 117, 174, 200**), *medio tempore* rimaste inattuato.

La cessazione dichiarata dalla sentenza n. **70** ha riguardato una norma regionale relativamente al breve periodo intercorso tra la sua entrata in vigore e quella della nuova disciplina statale evocata come parametro interposto. La cessazione pronunciata dalle sentenze nn. **5** e **172** e dall'ordinanza n. **101** è, invece, conseguita alla mancata accettazione della rinuncia, anche parziale, al ricorso da parte della Regione resistente.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **20** (sentenze nn. **39, 56 – 5 dispositivi –, 62, 106, 117, 130, 134 – 2 dispositivi –, 143, 144 – 2 dispositivi –, 163, 172, 174 – 2 dispositivi –, 177 – 2 dispositivi –, 180, 199 – 2 dispositivi –, 208, 258, 265, 272, 279**), per un totale di **29** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **56, 62, 106, 117, 130, 134, 144, 174, 180, 258, 279**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **39** e **172**), del parametro (sentenza n. **144**), delle fonti interposte (sentenze nn. **143** e **163**); per l'omessa considerazione del pertinente parametro statutario (sentenza n. **174**); per l'insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **265**); per il difetto di motivazione sulla ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenza n. **56**); per difetto di corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Governo (sentenze nn. **177, 199, 272**) o della Giunta regionale (sentenza n. **208**) di autorizzazione all'impugnazione.

D] Si sono registrate **3** pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità (sentenza n. **76**;

ordinanze nn. **140** e **220**), per un totale di **3** dispositivi.

La sentenza n. **76** ha riscontrato la carenza di “specifiche e puntuali argomentazioni” a sostegno di talune delle censure. L’ordinanza n. **140** ha rilevato “la assoluta genericità delle censure” del ricorrente. L’ordinanza n. **220** ha ravvisato la sopravvenuta mancanza di oggetto derivante dalla declaratoria di illegittimità della norma impugnata successivamente alla proposizione del ricorso.

E] Sono state adottate **2** pronunce recanti un dispositivo di rinvio della causa a nuovo ruolo (ordinanze nn. **242** e **243**). Con esse la Corte ha rigettato eccezioni pregiudiziali della Regione di inammissibilità del ricorso statale notificato a mezzo PEC riconoscendo che il vigente quadro normativo consente di effettuare una valida notifica dei ricorsi introduttivi dei giudizi in via principale mediante posta elettronica certificata. Tuttavia, “in ragione della novità del caso, nonché dell’affidamento riposto dalla resistente” su un precedente indirizzo giurisprudenziale, è stato disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo per consentire alle parti di depositare eventuali memorie illustrative e di discutere il merito del ricorso in una nuova udienza pubblica, restando impregiudicata ogni altra valutazione di rito.

8.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **45** (sentenze nn. **5 – 2 dispositivi –**, **20, 25, 27, 31, 39, 43 – 4 dispositivi –**, **45, 53, 56 – 2 dispositivi –**, **62 – 2 dispositivi –**, **70, 76 – 2 dispositivi –**, **77, 78 – 4 dispositivi –**, **88, 91 – 2 dispositivi –**, **106, 126, 128, 130, 131, 134 – 3 dispositivi –**, **138, 143, 161, 166 – 2 dispositivi –**, **170 – 2 dispositivi –**, **174 – 2 dispositivi –**, **177 – 7 dispositivi –**, **187, 194 – 5 dispositivi –**, **199 – 2 dispositivi –**, **200 – 2 dispositivi –**, **208 – 2 dispositivi –**, **209, 214, 227, 247, 250 – 3 dispositivi –**, **255, 258 – 2 dispositivi –**, **272, 273, 281 – 3 dispositivi –**), per un totale di **79** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal riscontro della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **5, 20, 39, 43, 45, 53, 56, 62, 76, 77, 78, 88, 91, 106, 126, 128, 134, 138, 161, 166, 170, 174, 177, 187, 194, 199, 200, 208, 209, 227, 247, 250, 255, 258, 272, 273, 281**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha determinato o concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **27, 56, 78, 208, 273**.

Anche nell’ambito del giudizio in via principale si può rilevare l’impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **25, 31, 43, 91, 130, 131, 143, 194, 199, 214, 250, 281** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata “nei sensi di cui in motivazione”, facendo così riferimento all’interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Si riscontrano, inoltre, sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **27, 43, 174, 258**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenza n. **273**).

La sentenza n. **62**, nella quale è impiegata la formula “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione”, pur rilevando “criticità circa il perfezionamento dei procedimenti che dovrebbero condurre alla proficua utilizzazione dei fondi europei”, ha precisato che l’accoglimento del ricorso statale darebbe luogo a una stasi tale da pregiudicare “in modo quasi certamente definitivo” detta utilizzazione. Pertanto, in nome del principio di leale cooperazione, le parti sono state invitate a porre rapidamente in atto il procedimento concertato (o altro equivalente) e a tradurlo nei provvedimenti “indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi”.

La sentenza n. **70** ha ritenuto non fondata una questione per “la natura meramente abrogativa della disposizione impugnata”, incidente su una norma contestualmente dichiarata illegittima.

La sentenza n. **76** ha altresì imputato alla Regione di non avere dimostrato che la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicare “lo svolgimento delle funzioni regionali, producendo uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale”. Una delle questioni esaminate dalla sentenza n. **78** è stata rigettata in base al rilievo che “la ricorrente non ha offerto concreti elementi” (ad esempio, il mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato) “a sostegno della inidoneità delle misure impugate a raggiungere i fini” perseguiti.

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

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le sentenze che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **44** (sentenze nn. **5, 16, 38, 39 – 2 dispositivi –**, **43 – 2 dispositivi –**, **56 – 2 dispositivi –**, **62, 63, 70 – 2 dispositivi –**, **72, 88 – 2 dispositivi –**, **98, 106, 117, 130, 133, 134 – 5 dispositivi –**, **141, 144, 155, 159, 163, 166 – 3 dispositivi –**, **172, 177 – 4 dispositivi –**, **178 – 2 dispositivi –**, **187, 194 – 3 dispositivi –**, **199, 200 – 2 dispositivi –**, **217 – 3 dispositivi –**, **227 – 4 dispositivi –**, **233 – 3 dispositivi –**, **235, 236, 247 – 2 dispositivi –**, **250, 251, 257, 258 – 2 dispositivi –**, **272 – 2 dispositivi –**, **273, 274, 281**), per un totale di **72 dispositivi**.

In dettaglio delle **44** sentenze di accoglimento, **2** hanno riguardato lo Stato (sentenze nn. **56 e 155**), **5** la Regione Basilicata (sentenze nn. **5, 88, 106, 117, 233**), **3** la Regione Calabria (sentenze nn. **133, 163, 251**), **2** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **273 e 281**), **2** la Regione Lazio (sentenze nn. **172 e 217**), **3** la Regione Liguria (sentenze nn. **134, 178, 200**), **2** la Regione Lombardia (sentenze nn. **159 e 274**), **1** la Regione Marche (sentenza n. **272**), **2** la Regione Molise (sentenze nn. **227 e 257**), **1** la Regione Piemonte (sentenza n. **38**), **5** la Regione Puglia (sentenze nn. **70, 72, 166, 177, 258**), **1** la Regione Sardegna (sentenza n. **43**), **7** la Regione siciliana (sentenze nn. **16, 62, 130, 144, 194, 199, 235**), **3** la Regione Toscana (sentenze nn. **39, 98, 141**), **2** la Regione Valle d’Aosta (sentenze nn. **187 e 250**), **3** la Regione Veneto (sentenze nn. **63, 236, 247**).

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **37** pronunce (sentenze nn. **5, 16, 38, 39 – 2 dispositivi –**, **43 – 2 dispositivi –**, **62, 70 – 2 dispositivi –**, **72, 88 – 2 dispositivi –**, **98, 106, 130, 133, 134 – 2 dispositivi –**, **141, 163, 166 – 3 dispositivi –**, **172, 177 – 4 dispositivi –**, **178 – 2 dispositivi –**, **187, 194, 199, 200, 217 – 3 dispositivi –**, **227 – 4 dispositivi –**, **233 – 3 dispositivi –**, **235, 236, 247, 250, 251, 257, 258 – 2 dispositivi –**, **272, 273, 281**), per un totale di **56** dispositivi.

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **163, 200, 236, 251**).

Uno dei capi di dispositivo della sentenza n. **70** reca la declaratoria di illegittimità di una delle impugnate norme regionali “a partire dalla data” di entrata in vigore della sopravvenuta disciplina statale di principio evocata come parametro interposto. Uno dei due capi di accoglimento *tout court* della sentenza n. **134** ha dichiarato altresì illegittimo un comma limitatamente alle parole espressamente indicate in dispositivo. La sentenza n. **194** ha impiegato nel suo primo capo di dispositivo la formula “nella parte in cui prevede” con valore descrittivo della norma integralmente caducata. Una delle illegittimità pronunciate dalla sentenza n. **217** ha determinato “l’inapplicabilità” di commi recanti “norme strettamente collegate” a quella caducata. La sentenza n. **247** ha giudicato illegittima una disposizione regionale “nella parte in cui inserisce” un articolo di legge, determinando l’integrale caducazione del relativo contenuto precettivo.

B] Si è registrata **1** decisione contenente un dispositivo di natura additiva (sentenza n. **194**), per un totale di **1** dispositivo. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui non prevede” (sentenza n. **194**) un determinato contenuto.

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **10** (sentenze nn. **56 – 2 dispositivi –**, **117, 134 – 3 dispositivi –**, **144, 155, 159, 194, 200, 247, 274**), per un totale di **13** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **194 e 274**) un certo contenuto, “nella parte in cui ha sostituito” un periodo di un comma (sentenza n. **56**), “nella parte in cui ha aggiunto” (sentenza n. **56**), “aggiunge” (sentenza n. **159**) o “ha sostituito” (sentenza n. **200**) un comma, “nella parte in cui sopprime” talune aree naturali (sentenza n. **134**), “nella parte in cui modifica” i confini di alcuni parchi (sentenza n. **134**), “nella parte in cui si applica” anche a talune aree del territorio regionale (sentenza n. **144**), “nella parte in cui inserisce” un articolo e “limitatamente” a una certa previsione (sentenza n. **247**), “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **117 e 134**) o “limitatamente al periodo” (sentenza n. **155**) specificamente indicati in dispositivo.

Il capo della sentenza n. **134** recante la declaratoria di illegittimità limitatamente alle parole indicate in dispositivo contiene altresì la statuizione di incostituzionalità *tout court* di due ulteriori commi dell’impugnato articolo di legge regionale.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **2** (sentenze nn. **63 e 134**), per un totale di **2** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” un certo divieto (sentenza n. **63**) o “nella parte in cui stabilisce” (sentenza n. **134**) una data

regola “anziché” il (sentenza n. **134**) [o “in luogo del” (sentenza n. **63**)] precetto costituzionalmente imposto o compatibile.

E] È stato adottato **1** dispositivo di illegittimità costituzionale consequenziale ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. **272**).

La sentenza n. **272** ha ritenuto che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’impugnato art. 2, l’intero testo della legge marchigiana n. 29 del 2019, esclusivamente riferita al divieto di localizzazione giudicato incostituzionale, “è divenuto privo di ogni significato giuridico”.

9. La correzione degli errori materiali

Nel 2020 sono state adottate **3** ordinanze di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L’ordinanza n. **29** ha disposto la correzione dell’errore materiale presente nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 233 del 2019. L’ordinanza n. **83** ha emendato l’errore materiale contenuto nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 16 del 2020. L’ordinanza n. **154** ha corretto l’errore materiale riscontrato nel dispositivo della sentenza n. 77 del 2020.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2020 la Corte ha reso **5** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **17, 22, 240**; ordinanze nn. **6 e 175**).

2. I soggetti del conflitto

Tutti i conflitti decisi nel 2020 (tranne quelli decisi con ordinanza n. **175** e con sentenza n. **240**) sono stati promossi contro lo Stato da Regioni (sentenze nn. **6, 17, 22**).

In particolare hanno proposto ricorso le seguenti Regioni ordinarie: Emilia-Romagna (ordinanza n. **6**); Puglia (sentenza n. **22**). In un caso (sentenza n. **17**) il ricorso è stato presentato da una Regione ad autonomia speciale (Regione Siciliana).

L'ordinanza n. **175** ha deciso il conflitto promosso dal Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS), in relazione ai comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto, con riferimento alle funzioni in materia di riapertura delle attività produttive e commerciali nell'ambito della cosiddetta "fase 2" dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La sentenza n. **240** ha deciso il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento – previa declaratoria di non spettanza alla Regione – della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, con la quale sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il PTPR.

Ai sensi dell'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa.

L'ordinanza n. **175**, nel negare la legittimazione a proporre ricorso al CODACONS, ha ribadito che, in forza del tenore della richiamata disposizione, "nessun elemento letterale o sistematico [...] consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953".

3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti

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. **22** – che ha deciso un conflitto promosso dalla Regione Puglia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima, 21 febbraio 2019, n. 260, con la quale è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto il rinnovo della composizione della medesima commissione – è stato ribadito che il conflitto è ammissibile nel caso in cui venga contestata "l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente" e non solo il modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo.

4. L'interesse al ricorso

La sentenza n. **22**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità del conflitto formulata dal resistente, ha ribadito che “la mera sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato – che continua ad essere presente nell'ordinamento, pur se in una situazione di quiescenza – non fa venir meno l'interesse al ricorso, dal momento che la lesione delle attribuzioni costituzionali può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo, quindi, perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze”.

5. Il tono costituzionale del conflitto

La sentenza n. **17** – nel rigettare un'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata in relazione alla pendenza, dinanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio, di un giudizio avente a oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento che ha dato origine al conflitto – ha chiarito che “il modello dei conflitti fra enti si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto”.

La sentenza n. **22** ha ribadito che “costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”. In altri termini, l'ammissibilità del conflitto intersoggettivo da atti giurisdizionali è condizionata dalla presenza del tono costituzionale - il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (...), nonché dall'esigenza che il ricorso non si risolva in un mezzo improprio di censura sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale. È stato evidenziato, infine, che al ricorrere di tali condizioni, quando, in particolare, oggetto di ricorso siano sentenze o altri atti giurisdizionali, il conflitto intersoggettivo è costantemente ritenuto ammissibile “anche laddove l'atto sia non definitivo e altresì contestualmente impugnato in sede giurisdizionale”.

6. L'oggetto del conflitto

6.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2020 hanno avuto a oggetto i seguenti atti: il provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani (sentenza n. **17**); la sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima, con cui è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto il rinnovo della composizione della medesima commissione (sentenza n. **22**); la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica, con cui sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il PTPR (sentenza n. **240**).

6.2. I comportamenti censurati

I conflitti decisi nel 2020 hanno avuto a oggetto i seguenti comportamenti: l'omessa riconvocazione della conferenza dei servizi, rinviata con nota n. 13005 del 17 agosto 2018, in relazione alla progettazione degli interventi di potenziamento del sistema autostradale e tangenziale di Bologna “Passante nord di Bologna”, di cui all'Accordo 15 aprile 2016 (ordinanza n. **6**); i comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto, con riferimento alle funzioni in materia di riapertura delle attività

produttive e commerciali nell'ambito della cosiddetta "fase 2" dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (ordinanza n. **175**);

7. Il parametro del giudizio

In sede di conflitto la Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione: di norme degli statuti delle autonomie speciali e/o delle relative discipline attuative (sentenza n. **17**); di parametri contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **22** e **240**; ordinanze nn. **6** e **175**); di parametri extracompetenziali (sentenze nn. **22** e **240**); del principio di leale collaborazione (sentenze nn. **17** e **240**; ordinanze n. **6**).

8. La tutela cautelare

L'infondatezza, in ogni sua parte, del proposto ricorso per conflitto ha comportato l'assorbimento dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

In **3** occasioni (sentenze nn. **17** e **240**; ordinanza n. **175**) la Corte ha deciso il conflitto dichiarando assorbita l'istanza di sospensione presentata dal ricorrente.

9. La riunione dei giudizi

Nel 2020 non sono state registrate ipotesi di riunioni di giudizi.

10. Le decisioni della Corte

Delle **5** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **3** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **17**, **22**, **240**) e **2** in forma di ordinanza (ordinanze nn. **6** e **175**).

10.1. Le decisioni interlocutorie

Non si sono registrate decisioni interlocutorie.

10.2. Le decisioni processuali

A] Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di improcedibilità.

B] Ad una decisione di manifesta inammissibilità del conflitto si è giunti nell'ordinanza n. **175**. In essa la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Coordinamento delle associazioni e dei comitati dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS) nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto, in relazione ai comportamenti formali da esse posti in essere, con riferimento alle funzioni in materia di riapertura delle attività produttive e commerciali nell'ambito della cosiddetta "fase 2" dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

C] L'ordinanza n. **6** ha 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.

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

10.3. Le decisioni di merito

Delle **3** decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto (sentenze nn. **17**, **22**, **240**), **2** (sentenze nn. **22** e **240**) hanno accolto il ricorso; diversamente, la sentenza n. **17** ha registrato l'opposto esito di rigetto.

10.3.1. Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **22** ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Puglia nei confronti dello Stato, dichiarando che non spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia attestante la composizione della medesima commissione, e ha annullato, per l'effetto, la sentenza del TAR Puglia 21 febbraio 2019, n. 260.

La sentenza n. **240** ha dichiarato che non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale approvare la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR), e ha annullato, per l'effetto, la suddetta deliberazione e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503.

10.3.2. Le decisioni di rigetto

La sentenza n. **17**, nel respingere il ricorso proposto dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato, ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Banca d'Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019 con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e sono stati nominati gli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2020 la Corte ha reso **14** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze nn. **9, 59, 60, 69, 82, 84, 86, 129, 148, 176, 195, 196, 197, 198**).

L'ordinanza n. **9** ha deciso il conflitto promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto, in ragione della mancata adozione da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, sulle leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché – attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta – sia necessario adottare una disciplina attuativa del risultato del *referendum* idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata.

Con l'ordinanza n. **59** è stato deciso il conflitto promosso dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia a seguito del rifiuto opposto con nota del 12 aprile 2019 dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Direzione generale dei detenuti e del trattamento e del successivo silenzio-diniego del Ministro della giustizia in relazione alla nota dello stesso magistrato con la quale si invitava a comunicare le determinazioni in ordine al rilascio di copia di un documento contenuto nel fascicolo processuale di un detenuto.

L'ordinanza n. **60** si è pronunciata su 3 ricorsi presentati da alcuni Presidenti di Gruppi parlamentari, da singoli deputati nonché dai Gruppi parlamentari di appartenenza, a seguito dell'*iter* e approvazione della legge n. 160 del 2019 – riguardante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e il bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 – avvenuta successivamente alla presentazione al Senato di un maxi-emendamento, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia.

Le ordinanze nn. **69, 82, 148** hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare.

L'ordinanza n. **84** ha deciso il conflitto promosso dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione civile, a seguito dell'avviso di vendita dell'Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria 29 luglio 2019, n. prot. 7068, pubblicato per la vendita di alcuni immobili di proprietà dell'esecutata Estate Mare srl, beni già pignorati e poi attinti da confisca.

L'ordinanza n. **86** ha deciso il conflitto promosso da Gregorio De Falco, nella qualità di senatore, avverso la proclamazione a senatrice, nella seduta n. 140 del 31 luglio 2019, da parte dell'Assemblea del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, di Emma Pavanelli, candidata nella lista MoVimento 5 Stelle (M5S) nella Regione Umbria, con l'assegnazione del seggio non attribuito nella Regione Siciliana a causa dell'incapienza dei candidati della lista M5S.

Con l'ordinanza n. **129** la Corte si è pronunciata sul conflitto promosso da Cosimo Maria Ferri, nella qualità di membro della Camera dei deputati, avverso l'atto del Procuratore generale presso la Corte di cassazione 5 luglio 2019, n. 17567/92/19D, in relazione all'intercettazione da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, del 9 maggio 2019.

L'ordinanza n. **176** si è pronunciata sul conflitto promosso da Raffaele Fantetti, nella qualità di senatore, a seguito dell'*iter* di approvazione della proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1585-B (Modifiche agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari).

L'ordinanza n. **195** ha deciso il conflitto promosso dai senatori Andrea Cangini, Nazario Pagano e Tommaso Nannicini – nella qualità di legali rappresentanti del Comitato promotore della consultazione

referendaria sul testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» - nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Presidente della Repubblica e del Governo, in relazione all'art. 1-bis, comma 3, del d.l. n. 26 del 2020, contenente disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, nonché al d.P.R. 17 luglio 2020 di indizione del *referendum* popolare confermativo della menzionata legge costituzionale.

Con l'ordinanza n. **196** è stato deciso il conflitto promosso dall'Associazione «+Europa» – nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa – a seguito dell'inserimento dell'art. 1-bis, comma 5, nel testo del d.l. n. 26 del 2020, con la legge di conversione n. 59 del 2020, che ha introdotto l'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per poter presentare le proprie liste e candidature nell'ambito delle elezioni delle Regioni a statuto ordinario previste per l'anno 2020, senza prevedere una deroga in favore dei partiti politici già presenti in seno al Parlamento nazionale.

L'ordinanza n. **197** si è occupata del conflitto promosso da Gregorio De Falco, nella qualità di senatore, a seguito dell'*iter* di approvazione – al Senato della Repubblica, nei giorni 18 e 19 giugno 2020, mediante voto di fiducia *ex art.* 161, comma 3-bis del regolamento del Senato – dell'articolo unico di conversione del d.l. n. 26 del 2020 contenente disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 59 del 2020, nonché della conseguente indizione mediante il d.P.R. 17 luglio 2020 dei comizi referendari in riferimento al testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento in data 8 ottobre 2019.

L'ordinanza n. **198** ha deciso il conflitto promosso dalla Regione Basilicata a seguito dell'approvazione definitiva in data 8 ottobre 2019 da parte del Parlamento del testo di legge costituzionale, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei Parlamentari», e del conseguente d.P.R. 17 luglio 2020 che ha indetto i relativi comizi referendari.

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.

L'ordinanza n. **82** ha ribadito che “la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo è idonea a instaurare il giudizio ove sussistano (...) gli estremi sostanziali di un valido ricorso”. In termini analoghi si è espressa l'ordinanza n. **84** che ha ribadito che “non osta all'ammissibilità del conflitto la forma di ordinanza dell'atto di promovimento, in quanto il *nomen juris* non è decisivo, se l'atto possiede (...) i requisiti sostanziali di un valido ricorso, con l'indicazione delle ragioni del conflitto e la richiesta di un regolamento delle attribuzioni costituzionali”.

3. *I soggetti del conflitto*

Nell'ordinanza n. **9** la Corte, soffermandosi sul profilo soggettivo del conflitto, ha precisato “che, essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i *referendum* ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati, in quanto configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, [...], non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso”.

L'ordinanza n. **60** ha affrontato vari profili relativi alla sussistenza del requisito soggettivo necessario per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In particolare, nel risolvere negativamente la questione della legittimazione ad agire di alcuni gruppi parlamentari, ha chiarito che “l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (...) – venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni – non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del

Parlamento”. Quanto, poi, alla legittimazione dei singoli parlamentari, è stato ricordato che la stessa è stata riconosciuta nell’ordinanza n. 17 del 2019, a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost. In quella occasione era stato precisato “che il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione” e che, di conseguenza, “è necessario che il parlamentare allegghi e compri una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente”, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi alla Corte *ex art. 37*, primo comma, della legge n. 87 del 1953. In termini analoghi si sono espresse le successive ordinanze nn. **129**, **176**, **197**, nelle quali è stato sottolineato che il singolo parlamentare deve, in particolare, motivare “la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali”, a difesa della quale la Corte è chiamata a pronunciarsi (similmente l’ordinanza n. **86**).

L’ordinanza n. **84** ha escluso “che l’Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria possa essere qualificata (...) come potere dello Stato, agli effetti dell’art. 37 della legge n. 87 del 1953”. Infatti, nel caso specifico, è stato evidenziato che la fattispecie “si esaurisce su un piano essenzialmente privatistico, come testimonia la circostanza che l’ordinanza-ricorso sollecciti, in definitiva, l’annullamento degli atti di una sequenza negoziale, qual è quella instaurata dall’avviso di vendita e destinata a culminare nell’aggiudicazione”. Conseguentemente è stato escluso “che l’Agenzia del demanio, nell’adozione dell’atto oggetto del presente conflitto, possa essere qualificata come organo abilitato ad esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene”.

L’ordinanza n. **86** ha ribadito il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare a proporre conflitto a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost., “inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare”. Negli stessi termini si è espressa anche l’ordinanza n. **129**.

L’ordinanza n. **195**, pronunciandosi sul profilo della legittimazione attiva, ha ribadito il costante orientamento volto a riconoscere “la legittimazione del Comitato promotore del *referendum* a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto titolare, nell’ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum*”. Più in particolare, è stato ricordato che “rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande; ma non anche – in assenza di situazioni eccezionali – la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all’interno del periodo prestabilito”.

Nell’ordinanza n. **196** la Corte, deliberando sulla sussistenza del requisito soggettivo ai fini dell’ammissibilità del conflitto, ha ribadito che “i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell’art. 134 Cost.; [...] pertanto, ai partiti politici non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali (...); né, del resto, l’indubbia funzione di rappresentanza di interessi politicamente organizzati (...), svolta dai partiti politici, consente di riconoscere la legittimazione di questi ultimi quali poteri dello Stato”.

L’ordinanza n. **198** si è soffermata diffusamente sulla nozione di “potere dello Stato”, ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (*ex art. 37* della legge n. 87 del 1953), soprattutto in riferimento agli enti territoriali. In termini generali è stato ribadito che la menzionata nozione “abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (...) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita”. Con specifico riferimento agli enti territoriali è stato ricordato che deve negarsi in radice la possibilità di qualificarli come “potere dello Stato nell’accezione propria dell’art. 134 Cost., essendo essi distinti dallo Stato, pur concorrendo tutti a formare la Repubblica nella declinazione risultante dall’art. 114, primo comma, Cost.”. Più in particolare, con riferimento alla Provincia, è stato affermato che quest’ultima “non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell’accezione propria dell’art. 134 della Costituzione (...), sicché essa non è legittimata a promuovere ricorso per conflitto di

attribuzione tra poteri dello Stato, non diversamente dal Comune (...) e dalla Regione”. Quanto alla Regione, è stato precisato “che, in ogni caso, in base alla vigente disciplina dei conflitti di attribuzione spettanti alla giurisdizione di questa Corte, né la Regione né singoli organi di essa possono essere considerati poteri dello Stato ai quali sia riconoscibile la legittimazione passiva nei giudizi regolati dagli artt. 37 e 38 della legge n. 87 del 1953 e dall’art. 26 delle norme integrative. D’altra parte, “la Regione, quando esercita poteri rientranti nello svolgimento di attribuzioni determinanti la propria sfera di autonomia costituzionale o di funzioni ad essa delegate, non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell’accezione propria dell’art. 134 Cost.”.

4. I profili oggettivi

4.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2020 hanno avuto ad oggetto i seguenti atti: nota del 12 aprile 2019 del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria – Direzione generale dei detenuti e del trattamento – contenente il rifiuto di rilascio di copia di un documento contenuto nel fascicolo processuale, richiesto con formale istanza dal detenuto interessato e autorizzato dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia con l’ordinanza emessa a conclusione del procedimento per reclamo di cui all’art. 18-ter della l. n. 354 del 1975 (ordinanza n. **59**); l’*iter* e l’approvazione della legge n. 160 del 2019 relativa al bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e al bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (ordinanza n. **60**); deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (approvazione del doc. IV-ter, n. 5-A), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni rese da A.C.B., senatrice all’epoca dei fatti, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. (ordinanza n. **69**); la deliberazione del 10 gennaio 2017 (approvazione del doc. IV-quater, n. 4) del Senato della Repubblica con la quale è stato affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Gabriele Albertini, all’epoca dei fatti parlamentare europeo, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. (ordinanza n. **82**); l’avviso di vendita dell’Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria 29 luglio 2019, n. prot. 7068, pubblicato per la vendita di alcuni immobili di proprietà dell’esecutata Estate Mare srl, beni già pignorati e poi attinti da confisca (ordinanza n. **84**); la proclamazione a senatrice, nella seduta n. 140 del 31 luglio 2019, da parte dell’Assemblea del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, di Emma Pavanelli, candidata nella lista MoVimento 5 Stelle (M5S) nella Regione Umbria, con l’assegnazione del seggio non attribuito nella Regione Siciliana a causa dell’incapienza dei candidati della lista M5S (ordinanza n. **86**); l’atto del Procuratore generale presso la Corte di cassazione 5 luglio 2019, n. 17567/92/19D, in relazione all’intercettazione da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, del 9 maggio 2019 (ordinanza n. **129**); la delibera (Doc. IV-ter, n. 1, 9 gennaio 2019) con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni, rilasciate il 13 gennaio 2014 dall’allora senatore del Partito democratico S. E., riguardanti L. P., fossero espresse nell’esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. (ordinanza n. **148**); l’approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati, nella seduta dell’8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), e l’approvazione della medesima proposta di legge, in seconda deliberazione, da parte del Senato della Repubblica in data 11 luglio 2019 (ordinanza n. **176**); l’art. 1-bis, comma 3, del d.l. n. 26 del 2020, (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge n. 59 del 2020, nonché il d.P.R. 17 luglio 2020 di indizione del *referendum* popolare confermativo del testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» approvato dal Parlamento l’8 ottobre 2019 (ordinanza n. **195**); l’*iter* di approvazione - al Senato della Repubblica, nei giorni 18 e 19 giugno 2020, mediante voto di fiducia *ex art.* 161, comma 3-bis del regolamento del Senato - dell’articolo unico di conversione del d.l. n. 26 del 2020 contenente disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 59 del 2020, nonché la conseguente indizione mediante il d.P.R. 17 luglio 2020 dei comizi referendari in riferimento al testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 240 del 12 ottobre 2019 (ordinanza n. **197**); l'approvazione definitiva in data 8 ottobre 2019 da parte del Parlamento del testo di legge costituzionale, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei Parlamentari» e il conseguente d.P.R. 17 luglio 2020 che ha indetto i relativi comizi referendari (ordinanza n. **198**).

Nell'ordinanza n. **129** è stato ribadito che per costante giurisprudenza costituzionale, “ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri, non è sufficiente che sia lamentata la lesione di parametri costituzionali da parte degli atti impugnati, ma occorre che il ricorrente abbia cura di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali” a difesa della quale la Corte è chiamata a pronunciarsi.

4.2. I comportamenti censurati

I conflitti decisi nel 2020 hanno avuto a oggetto i seguenti comportamenti: l'omissione da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, dell'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché – attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta – sia necessario adottare una disciplina attuativa del medesimo, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata (ordinanza n. **9**); silenzio-diniego del Ministro della giustizia in relazione alla nota del Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia del 6 giugno 2019, con la quale si chiedeva il rilascio di copia di un documento contenuto nel fascicolo processuale, richiesto con formale istanza dal detenuto interessato e autorizzato dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia con l'ordinanza emessa a conclusione del procedimento per reclamo di cui all'art. 18-*ter* della legge n. 354 del 1975 (ordinanza n. **59**); l'omissione da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, dell'introduzione, in favore dei partiti politici già presenti in seno al Parlamento nazionale, della deroga rispetto all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per poter presentare le proprie liste e candidature nell'ambito delle elezioni delle Regioni a statuto ordinario previste per l'anno 2020 (ordinanza n. **196**).

Nell'ordinanza n. **9**, in merito all'idoneità di una legge a determinare conflitto di attribuzione, è stato ribadito che è configurabile un conflitto di attribuzione in relazione ad una norma recata da una legge o da un atto avente forza di legge “tutte le volte in cui da essa possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze (...), ad eccezione dei casi in cui esiste un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge”. In altri termini, se “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”, ciò nondimeno, va riconosciuta l'ammissibilità del ricorso per conflitto su atto legislativo “anche nell'ipotesi in cui lo stesso soggetto direttamente interessato non sia nella condizione di poter rilevare la lesione delle attribuzioni costituzionali sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale”.

5. La tutela cautelare

In **4** ordinanze la Corte ha deciso il conflitto dichiarando assorbita (ordinanze nn. **195, 197, 198**) o preclusa (ordinanza n. **196**) la questione relativa all'istanza di tutela cautelare presentata dai ricorrenti.

6. La riunione dei giudizi

L'ordinanza n. **60** ha disposto la riunione dei giudizi in quanto i tre ricorsi, “aventi il medesimo oggetto, presentano argomentazioni in larga parte sovrapponibili”.

7. Le decisioni della Corte

Quando la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto ha disposto che i relativi ricorsi e le ordinanze di ammissibilità venissero notificati alla parte resistente, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, 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 (ordinanze nn. **69, 82, 148**).

Si è registrata **1** decisione di estinzione del processo (ordinanza n. **59**) per rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, intervenuta nella fase di delibazione dell'ammissibilità.

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle ordinanze nn. **9, 60, 84, 86, 129, 176, 195, 196, 197, 198**.

L'ordinanza n. **9** ha dichiarato inammissibile, per mancanza dei presupposti oggettivi, il ricorso promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto – nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa – in relazione all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, in ragione della mancata adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, sulle leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché – attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta – sia necessario adottare una disciplina attuativa del risultato del *referendum* idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata.

L'ordinanza n. **60** ha dichiarato inammissibile, per mancanza dei requisiti soggettivi, i ricorsi presentati da alcuni Presidenti di Gruppi parlamentari, da singoli deputati nonché dai Gruppi parlamentari di appartenenza – nei confronti del Governo, della V^a Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, dell'Assemblea e del Presidente della Camera dei deputati, nonché, per quanto occorra, della V^a Commissione permanente (Bilancio), della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica – a seguito dell'*iter* e approvazione della legge n. 160 del 2019 – riguardante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e il bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - avvenuta successivamente alla presentazione al Senato di un maxi-emendamento, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia.

L'ordinanza n. **84** ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso proposto dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione civile, nei confronti dell'Agenzia del demanio – Direzione regionale della Liguria, in quanto è stato escluso che quest'ultima, nell'adozione dell'atto oggetto del conflitto, potesse essere qualificata come organo abilitato a esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene.

L'ordinanza n. **86** ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso promosso da Gregorio De Falco, nella qualità di senatore, avverso la proclamazione a senatrice, nella seduta n. 140 del 31 luglio 2019, da parte dell'Assemblea del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, di Emma Pavanelli, candidata nella lista Movimento 5 Stelle (M5S) nella Regione Umbria, con l'assegnazione del seggio non attribuito nella Regione Siciliana a causa dell'incapienza dei candidati della lista M5S.

Con l'ordinanza n. **129** la Corte ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso presentato da Cosimo Maria Ferri, nella qualità di membro della Camera dei deputati, avverso l'atto del Procuratore generale presso la Corte di cassazione 5 luglio 2019, n. 17567/92/19D, in relazione all'intercettazione da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, del 9 maggio 2019.

L'ordinanza n. **176** ha dichiarato la manifesta inammissibilità, per mancanza della legittimazione soggettiva, del ricorso promosso da Raffaele Fantetti, nella qualità di senatore, nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica avverso l'*iter* di approvazione della proposta di legge costituzionale Atto Camera n. 1585-B (Modifiche agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari).

L'ordinanza n. **195** ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso proposto dai senatori Andrea Cangini, Nazario Pagano e Tommaso Nannicini – nella qualità di

legali rappresentanti del Comitato promotore della consultazione referendaria sul testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» - nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Presidente della Repubblica e del Governo, in relazione all'art. 1-*bis*, comma 3, del d.l. n. 26 del 2020, contenete disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, nonché al d.PR 17 luglio 2020 di indizione del *referendum* popolare confermativo.

L'ordinanza n. **196** ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso presentato dall'Associazione «+Europa» - nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa - a seguito dell'inserimento dell'art. 1-*bis*, comma 5, nel testo del d.l. n. 26 del 2020, con la legge di conversione n. 59 del 2020, che ha introdotto l'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per poter presentare le proprie liste e candidature nell'ambito delle elezioni delle Regioni a statuto ordinario previste per l'anno 2020, senza prevedere una deroga in favore dei partiti politici già presenti in seno al Parlamento nazionale.

L'ordinanza n. **197** ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso promosso da Gregorio De Falco, nella qualità di senatore - nei confronti del Senato della Repubblica, nonché, «se dichiarato ammissibile», nei confronti del Governo della Repubblica e dei Ministri dell'interno e della giustizia - a seguito dell'*iter* di approvazione - al Senato della Repubblica, nei giorni 18 e 19 giugno 2020, mediante voto di fiducia *ex art.* 161, comma 3-*bis* del regolamento del Senato - dell'articolo unico di conversione del d.l. n. 26 del 2020 contenente disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 59 del 2020, nonché degli atti conseguenti, cioè l'indizione mediante il d.P.R. 17 luglio 2020 per i giorni 20 e 21 settembre 2020 dei comizi referendari in riferimento al testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 240 del 12 ottobre 2019.

L'ordinanza n. **198** ha dichiarato inammissibile, per mancanza della legittimazione soggettiva, il ricorso promosso dalla Regione Basilicata - nei confronti del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'interno, del Ministro della giustizia, della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, nonché nei confronti della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, in persona del Presidente della Giunta regionale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in persona dei Presidenti delle rispettive Giunte provinciali - avente ad oggetto l'approvazione definitiva in data 8 ottobre 2019 da parte del Parlamento del testo di legge costituzionale, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei Parlamentari» e dell'inserimento dell'art. 1-*bis*, comma 3, nel testo del d.l. n. 26 del 2020, recante «Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020», operate dal Parlamento con la legge di conversione n. 59 del 2020, e l'emanazione, da parte del Governo e del Presidente della Repubblica, del d.P.R. 17 luglio 2020.

8. La correzione degli errori materiali

Nel 2020 è stata adottata **1** ordinanza per la correzione di errore materiale contenuto in una decisione resa in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri. In particolare, si tratta dell'ordinanza n. **211** che ha corretto l'errore materiale contenuto nel decimo capoverso del “Considerato” dell'ordinanza n. 195 del 2020.

Sezione II

La fase del merito

1. Le decisioni della Corte

Nel 2020 non risultano adottate pronunce relativamente alla fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2020 la Corte ha reso **1** decisione (sentenza n. **10**) in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

La sentenza n. **10** ha riguardato il quesito avente ad oggetto l'abrogazione di alcune disposizioni contenute nei testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (rispettivamente il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993) attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali, nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019, che contiene una norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero dei parlamentari, nonché nell'art. 3 della legge n. 165 del 2017, nelle parti – peraltro eccedenti il mero richiamo ad esso contenuto nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 – in cui stabilisce i principi e criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa legge n. 165 del 2017. Per ulteriori riferimenti alla citata sentenza, si rinvia alla trattazione svolta *infra*, Parte II, Cap. III, Sez. I, par. 3.7.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nella sentenza n. **10** è stato confermato quanto deciso nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, nella quale era stato disposto “sia di consentire l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum*” ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, “sia – prima ancora – di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte”. Tuttavia, la suddetta ammissione “non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita (...) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni”.

3. Le decisioni della Corte

La sentenza n. **10** ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* – ritenuta legittima con ordinanza del 20 novembre 2019, pronunciata dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione – per “l'eccessiva manipolatività del quesito referendario”, tale da renderlo “incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del *referendum* previsto all'art. 75 Cost.”.

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

La sentenza n. **10** ha dichiarato manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai Consigli regionali promotori in riferimento all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970. L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. Per la Corte, quindi, l'aver escluso l'ammissibilità del *referendum* per una diversa ragione ha reso priva di rilievo l'eccepita questione di legittimità costituzionale.

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il principio personalista

1.1. La tutela del disabile e dei soggetti deboli (la rilevanza delle relazioni umane e familiari)

La sentenza n. **18** ha richiamato la giurisprudenza costituzionale che “ravvisa nelle relazioni umane, specie di tipo familiare, fattori determinanti per il pieno sviluppo e la tutela effettiva delle persone più fragili, e ciò in base al principio personalista garantito dalla nostra Costituzione, letto anche alla luce degli strumenti internazionali, tra i quali (...) la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006” (sentenze nn. 83 del 2019 e 2 del 2016). Infatti, “una tutela piena dei soggetti deboli richiede anche la continuità delle relazioni costitutive della personalità umana” (sentenza n. 203 del 2013) e “il diritto del disabile di ricevere assistenza nell’ambito della sua comunità di vita rappresenta il fulcro delle tutele apprestate dal legislatore e finalizzate a rimuovere gli ostacoli suscettibili di impedire il pieno sviluppo della persona umana” (sentenza n. 232 del 2018). In dichiarata attuazione dei principi costituzionali e internazionali, la legge n. 112 del 2016 (cosiddetta legge del “Dopo di noi”), ha ritenuto che “proprio in relazione alle persone con grave disabilità il sostegno offerto dai genitori è essenziale, preoccupandosi di stabilire che, alla morte dei genitori o al sopravvenire dell’incapacità di assistere il figlio, siano predisposte le necessarie misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, volte ad assicurare il benessere, la piena inclusione sociale e l’autonomia”. Per la disamina della pronuncia si veda la voce *La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare*.

1.2. I diritti inviolabili del minore all’educazione e a vivere una relazione diretta e personale con i genitori

I diritti della persona di minore età a essere educata da entrambi i genitori e a vivere con essi una relazione diretta e personale “devono senz’altro essere ricondotti al novero di quei diritti inviolabili dell’uomo che la Repubblica si impegna a riconoscere e garantire”. Così la sentenza n. **102** nella quale si è altresì affermato che “il principio personalista, che permea tutta la Costituzione italiana e che trova espressione anche e soprattutto” nell’art. 2 Cost., “impone di riconoscere e garantire i diritti della persona non solo come singolo, ma anche nelle relazioni in cui essa concretamente si trova, e nelle quali soltanto essa si può sviluppare”.

2. La dignità della persona

2.1. La necessità di garantire, in ambito familiare e senza aggravio per le strutture pubbliche, condizioni esistenziali accettabili ai soggetti non autosufficienti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, la voce *La diversità funzionale della pensione di inabilità e dell’indennità di accompagnamento (diretta ad assicurare ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana)* in *I rapporti economici – L’assistenza*.

3. I diritti fondamentali

3.1. L'incidenza della relativa garanzia sul bilancio e il divieto di condizionare a esigenze finanziarie l'erogazione delle prestazioni essenziali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L'effettività della garanzia costituzionale e la doverosa erogazione delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, come tali non comprimibili per esigenze finanziarie; la sinergica coerenza dei comportamenti dei soggetti coinvolti in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute.*

3.2. L'esclusione dall'ambito dell'art. 2 Cost. dell'aspirazione della madre intenzionale a essere genitore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione.*

4. Il diritto all'identità personale e l'interesse alla conservazione della condizione identitaria acquisita dal figlio riconosciuto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **127**, la voce *L'impugnazione del riconoscimento del figlio: la legittimazione del soggetto che abbia effettuato il riconoscimento nella consapevolezza della sua non veridicità in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione.*

5. La reputazione della persona quale diritto inviolabile intimamente connesso alla sua dignità

L'ordinanza n. **132** ha sottolineato che la reputazione della persona “costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 37 del 2019, n. 379 del 1996, n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973) e una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (ex multis, Corte EDU, sentenza 6 novembre 2018, Vicent del Campo contro Spagna), che lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interprivati”, “oltre che un diritto espressamente riconosciuto dall'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Un diritto, altresì, connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona” (sentenza n. 265 del 2014) e “susceptibile di essere leso dalla diffusione di addebiti non veritieri o di rilievo esclusivamente privato”

6. Il diritto all'abitazione

6.1. L'inclusione nel catalogo dei diritti inviolabili

La sentenza n. **44** ha rammentato che “il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (sentenze nn. 106 del 2018, 168 del 2014, 209 del 2009, 404 e 217 del 1988). “Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi bene di primaria importanza” (sentenze nn. 166 del 2018, 38 del 2016, 168 del 2014 e 209 del 2009).

6.2. L'edilizia residenziale pubblica quale servizio sociale per il soddisfacimento di un bisogno primario

La sentenza n. **44** ha chiarito che l'edilizia residenziale pubblica “è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento” di un bisogno primario, “perché serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014). “L’edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell’ambito dei servizi sociali” *ex artt.* 1, comma 2, della legge n. 328 del 2000 e 128, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998.

6.3. La (illegittima) previsione della residenza o dell’occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 44 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3, commi primo e secondo, Cost., l’art. 22, comma 1, lett. b), della legge lombarda n. 16 del 2016, nella parte in cui prevedeva la residenza o l’occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale quale requisito per l’accesso al beneficio dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica. La disposizione censurata è stata ritenuta in contrasto sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, in quanto fonte di irragionevole disparità di trattamento a danno di chi non fosse in possesso del requisito richiesto, sia con il principio di eguaglianza sostanziale perché tale requisito contraddiceva la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica. Poiché la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, “la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l’esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione”. Il requisito stesso si risolve, pertanto, “in una soglia rigida che porta a negare l’accesso all’ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (...). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli” (sentenza n. 107 del 2018). Inoltre, “la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il rischio di instabilità del beneficiario dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro”. In ogni caso, “è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria (...) ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall’accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica”. La Corte ha, poi, ribadito che “quello 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), con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito (...) 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”. Le medesime considerazioni hanno indotto il Collegio a ritenere che nemmeno la condizione di previa occupazione ultraquinquennale presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell’edilizia residenziale pubblica. Inoltre, se tale requisito può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, “è innegabile che configurare l’occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio”.

7. La solidarietà

7.1. L’indennizzo per i soggetti danneggiati da vaccinazioni quale completamento del patto di solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute

Si veda, in relazione alla sentenza n. 118, la voce *L’estensione dell’indennizzo ex lege n. 210 del 1992 a chi abbia riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell’integrità psico-fisica, a causa del vaccino anti-epatite A, raccomandato ma non obbligatorio in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute.*

7.2. La connotazione solidaristica del sistema della previdenza obbligatoria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

8. Volontariato e Terzo settore

8.1. Il principio di sussidiarietà orizzontale quale esplicitazione della profonda socialità della persona umana e delle forme di solidarietà poste, con i diritti inviolabili dell'uomo, alla base della convivenza prefigurata dal Costituente

Si veda, in relazione alla sentenza n. 131, la voce *Sussidiarietà orizzontale e procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria: il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale in La funzione amministrativa*.

8.2. La delimitazione degli enti beneficiari dei finanziamenti di appositi programmi di prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 27 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata n. 43 del 2018, che individua come beneficiari dei finanziamenti regionali di appositi programmi e progetti finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo, tra gli altri, le «Associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale». La Corte ha rilevato che, in linea generale, ai sensi della legge-quadro sul volontariato n. 266 del 1991, l'iscrizione nei registri per le organizzazioni di volontariato è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, nonché per stipulare convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali. Con il d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore), è stato istituito il registro unico nazionale del terzo settore, strumento di conoscenza degli enti che ne fanno parte; tuttavia, non essendo ancora operativo, continuano ad applicarsi le norme previgenti. In via transitoria, alle associazioni di promozione sociale è applicabile l'art. 7 della legge n. 383 del 2000 che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali, un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno, che svolgono attività in almeno cinque Regioni e in almeno venti Province del territorio nazionale. L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati. «Ne consegue che, tra i destinatari dei finanziamenti previsti dalla disposizione regionale censurata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, sono ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale». L'ambito applicativo della norma in esame non si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza e non discriminazione ma «trova giustificazione nella *ratio* del complessivo intervento legislativo regionale, volto a prevenire ed affrontare a livello locale il fenomeno del cyberbullismo». La scelta delle associazioni con certificata esperienza nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori nel territorio regionale, requisito qualificante per l'accesso ai finanziamenti, «valorizza la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale».

9. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

9.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto

9.1.1. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

La sentenza n. 237 ha richiamato il principio secondo cui «in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio, mentre quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del

giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non già l'estensione ad altri casi di quest'ultima" (sentenze nn. 208 del 2019, 298 del 1994 e 383 del 1992; ordinanze nn. 666 e 582 del 1988). Nel contempo, il legislatore, "una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una normativa più generale, non potrebbe, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la ratio, senza per ciò stesso peccare di irrazionalità (sentenza n. 416 del 1996)".

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *L'estensione al credito per rivalsa IVA del privilegio mobiliare generale attribuito al credito per le retribuzioni dei professionisti e dei prestatori d'opera in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le cause legittime di prelazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, la voce *Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *La facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione in seguito alla modifica dell'originaria imputazione in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del procedimento con messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, la voce *La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore (norme della Regione Sardegna) in Le materie di competenze esclusiva statale – Ordinamento civile.*

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **44**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza o dell'occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Lombardia) in Il diritto all'abitazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *L'inclusione del sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato dalla lieve entità del fatto nel novero dei reati "ostativi" in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, la voce *L'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell'istanza di chiamata del terzo in garanzia in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **65**, la voce *L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania) in I tributi – La tassa automobilistica regionale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **74**, la voce *L'illegittima preclusione al magistrato di sorveglianza dell'applicazione della misura in via provvisoria anche quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi (fermo il limite massimo di quattro anni) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La semilibertà.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **79**, la voce *La mancata previsione, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, di ipotesi di omesso pagamento integrale dell'importo determinato dal giudice nel concedere il termine di grazia in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La tutela del locatore nei confronti del conduttore moroso.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *L'estensione dell'indennizzo ex lege n. 210 del 1992 a chi abbia riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa del vaccino anti-epatite A, raccomandato ma non obbligatorio in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **167**, la voce *La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015) in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, la voce *L'introduzione, con sentenza di accoglimento, del beneficio della non menzione, nei certificati del casellario chiesti dall'interessato, dei provvedimenti concernenti la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità in caso di condanna per le contravvenzioni di guida sotto l'influenza dell'alcool in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **186**, la voce *La (illegittima) preclusione dell'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **188**, la voce *La sanzione disciplinare della retrocessione in sostituzione della destituzione in I rapporti economici – Il lavoro – Il rapporto di lavoro degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione (autoferrotranvieri).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, la voce *La (illegittima) sanzione della perdita di efficacia dell'impugnazione stragiudiziale di atti negoziali e datoriali di gestione del rapporto di lavoro (nella specie il trasferimento) in caso di tempestivo deposito del ricorso cautelare ante causam in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La tutela cautelare.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **223**, la voce *L'impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti di retribuzioni e contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili (opponibilità ai creditori "qualificati") in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **224**, la voce *Il necessario allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta a chi abbia conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso successivi al verificarsi dei fatti in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **237**, la voce *L'(illegittima) esclusione dalla riammissione agli incentivi, in caso di errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio non influente sull'utile collocazione in graduatoria, degli altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diversi da quelli eolici iscritti nel registro EOLN-RG 2012 in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **257**, la voce *L'(illegittima) internalizzazione di personale privato nell'organico regionale (norme della Regione Molise istitutive di una struttura di supporto all'attività dei servizi territoriali per il lavoro) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **260**, la voce *La preclusione per i delitti puniti con l'ergastolo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **267**, la voce *Il riconoscimento (a seguito di sentenza di accoglimento) del rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute nei giudizi promossi per fatti di servizio e conclusi con accertamento negativo di responsabilità in L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – Il giudice di pace.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **273**, la voce *La garanzia del mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento per il personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di Comparto in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **276**, la voce *L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio) in La tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

9.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti

Per costante giurisprudenza costituzionale, richiamata dall'ordinanza n. **46**, “la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 155 del 2014, 108 del 2006 e 340 del 2004). L'eterogeneità delle situazioni poste a confronto “rende dunque «di fondamento la censura in ordine alla assunta violazione del principio di parità di trattamento (sentenza n. 215 del 2014) e inidonea la norma indicata come *tertium comparationis* a svolgere tale funzione (sentenza n. 276 del 2016)”.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **85**, la violazione del principio di uguaglianza “sussiste qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 155 del 2014, 108 del 2006, 340 e 136 del 2004).

L'art. 3 Cost. “vieta irragionevoli equiparazioni di trattamento di situazioni differenziate” (sentenza n. **102**).

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **165**, “la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 85 del 2020, 155 del 2014, 108 del 2006, 340 e 136 del 2004). Di conseguenza, “la non omogeneità delle fattispecie normative messe a confronto rende il *tertium comparationis* indicato dal giudice *a quo* inidoneo a svolgere tale funzione” (sentenze nn. 276 e 133 del 2016; ordinanza n. 46 del 2020).

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *L'estensione al credito per rivalsa IVA del privilegio mobiliare generale attribuito al credito per le retribuzioni dei professionisti e dei prestatori d'opera in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le cause legittime di prelazione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **24**, la voce *L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, la voce *L'estensione (con effetto solo pro futuro) delle modifiche peggiorative dei tassi di interesse ai buoni postali fruttiferi emessi in precedenza in I rapporti economici – La tutela del risparmio*.

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **27**, la voce *La delimitazione degli enti beneficiari dei finanziamenti di appositi programmi di prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo (norme della Regione Basilicata) in Volontariato e Terzo settore.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **32**, la voce *L'(illegittima) esclusione dal beneficio dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione che abbiano in concreto raggiunto un adeguato grado di rieducazione prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019 in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **46**, la voce *La sospensione per diciotto mesi dalle cariche elettive negli enti locali di coloro che, già assolti in primo grado, siano stati condannati in secondo grado in via non definitiva per taluni delitti in I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **54**, la voce *L'esclusione degli affini dal novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta prevista per i trasferimenti per donazione o altra liberalità tra vivi in I tributi – L'imposta sulle successioni e sulle donazioni.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **66**, la voce *L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il procedimento per decreto penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **73**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **81**, la voce *Il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida ai condannati per reati in materia di stupefacenti in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **85**, la voce *L'esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici dell'impresa in concordato preventivo con continuità aziendale mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, la voce *L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Segnalazione al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale. Nella decisione è richiamata la sentenza n. 211 del 2018 che ha utilizzato l'art. 3 Cost. “quale (unico) fondamento della pronuncia di illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva una preclusione automatica all'accesso alla detenzione domiciliare, ritenuta incompatibile con le esigenze preminenti di tutela del figlio minore del condannato”.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *La (illegittima) previsione di un termine per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza pari a 24 ore, anziché a 15 giorni (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *La mancata inclusione del coniuge del dante causa nel novero dei soggetti (i discendenti) esonerati dal pagamento dell'imposta in caso di trasferimento di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni in I tributi – L'imposta sulle successioni e sulle donazioni.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **127**, la voce *L'impugnazione del riconoscimento del figlio: la legittimazione del soggetto che abbia effettuato il riconoscimento nella consapevolezza della sua non veridicità in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **136**, la voce *Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, la voce *Il divieto di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **142**, la voce *Il differimento quinquennale dell'efficacia dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese in relazione ai rapporti con l'amministrazione finanziaria in I tributi – La riscossione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *La sanzione amministrativa pecuniaria, in favore della Cassa delle ammende, a carico del genitore responsabile di atti pregiudizievoli per il minore in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *La (illegittima) commisurazione alla sola anzianità di servizio dell'indennità spettante al lavoratore (assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015) in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **151**, la voce *La residenza da almeno un anno nel paese ospitante quale requisito per l'affidamento a personale italiano o straniero, da parte delle scuole italiane all'estero, di insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **164**, la voce *L'istituzione e la disciplina delle posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) nel riassetto organizzativo delle Agenzie fiscali (requisiti di accesso, procedura selettiva interna, funzioni, livelli di responsabilità e di retribuzione) in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **165**, la voce *La facoltà del singolo ateneo di ricorrere (fino al 31 dicembre 2021) alla procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l'abilitazione scientifica nazionale in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **186**, la voce *La pacifica estensione del principio di uguaglianza nel campo dei diritti fondamentali e l'esigenza di una causa normativa non irrazionale per l'introduzione di regimi differenziati (il divieto di porre gli stranieri in un'ingiustificata condizione di minorazione sociale) in Lo straniero*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **191**, la voce *La presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per le persone indiziate di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, la voce *L'imputazione ai soci delle società di persone del reddito societario indipendentemente dalla sua effettiva percezione (attribuzione "per trasparenza") in I tributi – L'IRPEF*.

L'ordinamento non può tenere in considerazione un'eventuale "differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali". "Diversamente opinando, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia". Così la sentenza n. **230** per la quale si veda la voce *La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **245**, la voce *La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19* in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, la voce *La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis, secondo comma, cod. pen.– Invito al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **260**, la voce *La preclusione per i delitti puniti con l'ergastolo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, la voce *Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **276**, la voce *L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)* in *La tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

9.1.3. Uguaglianza e presunzioni assolute

La sentenza n. **191** ha ribadito che "le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, e cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*; evenienza che si riscontra segnatamente allorché sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa" (sentenza n. 139 del 2010).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **191**, la voce *La presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per le persone indiziate di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari*.

9.1.4. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, la voce *La proroga degli incarichi di posizione organizzativa in essere (norme della Regione Toscana)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, la voce *Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

9.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

9.2.1. La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità

Nella sua struttura tipica, il sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost. “muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio*” della specifica previsione sottoposta a scrutinio. Così la sentenza n. **44**.

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 del 2018 e 272 del 2015). Così la sentenza n. **56**.

La sentenza n. **212**, nel sottolineare come “in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità” e il controllo di costituzionalità debba “limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute”, ha puntualizzato che “nel relativo sindacato deve essere verificato 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 proprio 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” (sentenze nn. 71 del 2015, 17 del 2011, 229 e 50 del 2010, 221 del 2008 e 1130 del 1988; ordinanza n. 141 del 2001).

La sentenza n. **253** ha richiamato il costante orientamento secondo cui, “sebbene in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità e il controllo di costituzionalità debba limitarsi a riscontrare se sia stato, o no, superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute”, “deve comunque essere verificato, in tale valutazione, 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 proprio attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi scelti dal legislatore nella sua discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità perseguite, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenze nn. 71 del 2015, 17 del 2011, 229 e 50 del 2010, 221 del 2008 e 1130 del 1988; ordinanza n. 141 del 2011).

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

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **2**, la voce *La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno* in *I tributi – La riscossione*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **3**, la voce *L'attribuzione del beneficio alla persona offesa dal reato non abbiente (le valutazioni del pubblico ministero e del giudice sulla rilevanza penale dei fatti)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, la voce *Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio* in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, la voce *La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **24**, la voce *L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **27**, la voce *La delimitazione degli enti beneficiari dei finanziamenti di appositi programmi di prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo (norme della Regione Basilicata) in Volontariato e Terzo settore.*

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **44**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza o dell'occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Lombardia) in Il diritto all'abitazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **50**, la voce *L'inapplicabilità della misura per l'espiazione di pena, anche residua, non superiore a due anni in caso di condanna per reati ostativi, ove non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **54**, la voce *L'esclusione degli affini dal novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta prevista per i trasferimenti per donazione o altra liberalità tra vivi in I – L'imposta sulle successioni e sulle donazioni.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **57**, la voce *L'estensione degli effetti dell'informazione prefettizia antimafia interdittiva agli atti funzionali all'esercizio di un'attività imprenditoriale puramente privatistica (legittimo strumento amministrativo di natura cautelare e preventiva) in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **67**, la voce *Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Reiterata segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La sospensione dell'ordine di esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *L'inserimento nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari di Regioni e Province autonome di un obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale e il conseguente condizionamento a tale obiettivo di una quota dell'indennità di risultato in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **89**, la voce *La preclusione al giudice della possibilità di effettuare, in sede di liquidazione del compenso, l'adeguamento degli onorari commisurati a tempo, in caso di omesso adeguamento periodico in via amministrativa – Reiterato biasimo per la persistente inadempienza dell'amministrazione in L'ordinamento giurisdizionale – Gli ausiliari del giudice.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, la voce *La decorrenza del trattamento straordinario di integrazione salariale (conseguente al contratto di solidarietà difensiva) dal trentesimo giorno successivo alla presentazione tardiva della domanda da parte dell'impresa in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *La competenza del magistrato di sorveglianza in tema di conversione, per insolvibilità del condannato, delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione delle pene pecuniarie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **97**, la voce *La riconosciuta facoltà dei detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità di scambiare oggetti (sentenza di accoglimento che limita il divieto assoluto ai detenuti appartenenti a gruppi diversi) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale (art. 41-bis ord. pen.).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *La (illegittima) previsione, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di una proroga del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal Piano di Indirizzo*

Energetico Ambientale Regionale (norme della Regione Basilicata) 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.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *La mancata inclusione del coniuge del dante causa nel novero dei soggetti (i discendenti) esonerati dal pagamento dell'imposta in caso di trasferimento di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni in I tributi – L'imposta sulle successioni e sulle donazioni.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **122**, la voce *Il provvedimento di sospensione dell'erogazione in caso di sopravvenuta misura cautelare personale a carico del richiedente o del beneficiario (anche per reati diversi da quelli concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche e da quelli connotati da particolare allarme sociale) in I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **127**, la voce *L'impugnazione del riconoscimento del figlio: la legittimazione del soggetto che abbia effettuato il riconoscimento nella consapevolezza della sua non veridicità in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **144**, la voce *L'(illegittimo) ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette (norme della Regione siciliana) in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, la voce *La (illegittima) previsione dell'attribuzione del beneficio del cosiddetto "incremento al milione di lire" (euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, di età pari o superiore a 60 anni, anziché di età superiore a 18 anni (sentenza di accoglimento con efficacia ex nunc) – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **156**, la voce *L'(illegittima) esclusione dell'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – Le esimenti.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **157**, la voce *Le modalità di rappresentazione contabile, da parte degli enti del SSN, dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati (inclusione tra gli elementi del patrimonio netto e utilizzazione per la sterilizzazione degli ammortamenti) in La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **158**, la voce *La preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati in sede di applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (la riaffermazione della natura di "imposta d'atto") in I tributi – L'imposta di registro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, la voce *Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto in La funzione normativa – La legge-provvedimento.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **186**, la voce *La (illegittima) preclusione dell'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **188**, la voce *La sanzione disciplinare della retrocessione in sostituzione della destituzione in I rapporti economici – Il lavoro – Il rapporto di lavoro degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione (autoferrotranvieri).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **191**, la voce *La presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per le persone indiziate di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, la voce *La (illegittima) sanzione della perdita di efficacia dell'impugnazione stragiudiziale di atti negoziali e datoriali di gestione del rapporto di lavoro (nella specie il trasferimento) in caso di tempestivo deposito del ricorso cautelare ante causam* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La tutela cautelare*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, la voce *L'illegittima preclusione della lettura in dibattimento delle dichiarazioni, divenute irripetibili, rese al GIP in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato, citato come "testimone assistito"* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **223**, la voce *L'impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti di retribuzioni e contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili (opponibilità ai creditori "qualificati")* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **234**, le voci *Il contenuto raffreddamento della dinamica perequativa delle pensioni di importo superiore, Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato – Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici* e *La (illegittima) durata quinquennale (anziché triennale) in I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **237**, la voce *L'(illegittima) esclusione dalla riammissione agli incentivi, in caso di errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio non influente sull'utile collocazione in graduatoria, degli altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diversi da quelli eolici iscritti nel registro EOLN-RG 2012* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **238**, la voce *L'inapplicabilità della speciale causa estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal codice dell'ambiente ai procedimenti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della nuova disciplina* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **253**, la voce *La possibilità (introdotta con sentenza di accoglimento), per il giudice adito con ricorso sommario di cognizione, di disporre il mutamento del rito qualora sia proposta in via riconvenzionale una causa pregiudiziale soggetta a riserva di collegialità* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **275**, la voce *L'indizione per il 2018 di un concorso per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi nel Comparto scuola aperto anche agli assistenti amministrativi, pur privi dell'ordinario requisito culturale ma in possesso, alla data di entrata in vigore della legge, di esperienza triennale nelle mansioni* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, la voce *La (illegittima) limitazione della concessione degli incentivi occupazionali ad assunzioni, inserimenti e stabilizzazioni di soggetti residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni* in *Le Regioni a statuo speciale e le province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

9.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **85**, la voce *L'esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici dell'impresa in concordato preventivo con continuità aziendale mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese* in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *La (illegittima) commisurazione alla sola anzianità di servizio dell'indennità spettante al lavoratore (assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo*

2015) in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **164**, la voce *La disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale nelle Agenzie fiscali (esonero dalla prova preselettiva e possibilità di una riserva fino al 50% dei posti in favore del personale interno)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **165**, la voce *La facoltà del singolo ateneo di ricorrere (fino al 31 dicembre 2021) alla procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l'abilitazione scientifica nazionale* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, la voce *Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, la voce *L'estensione (con effetto solo pro futuro) delle modifiche peggiorative dei tassi di interesse ai buoni postali fruttiferi emessi in precedenza* in *I rapporti economici – La tutela del risparmio*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *L'individuazione dell'utilizzatore quale unico soggetto passivo in caso di locazione finanziaria del veicolo (anche nel periodo compreso tra il 15 agosto e il 31 dicembre 2015)* in *I tributi – La tassa automobilistica regionale*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **70**, le voci *Ammissibilità e limiti* in *La funzione normativa – La legge retroattiva e La (illegittima) previsione di interventi di ristrutturazione ricostruttiva anche con diversa sistemazione plano-volumetrica o diverse dislocazioni del volume massimo consentito nell'area di pertinenza (norme della Regione Puglia introduttive di una surrettizia sanatoria e difformi dal sopravvenuto principio statale)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **94**, la voce *La sospensione temporanea dell'accesso al pensionamento anticipato ex lege n. 449 del 1997* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, la voce *L'(illegittima) approvazione, con decreto-legge, del programma operativo straordinario (POS) 2015-2018 per la Regione Molise* in *La funzione normativa – La legge provvedimento*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **133**, la voce *La (illegittima) stabilizzazione, senza concorso pubblico, dei rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti che collaboravano, con contratti individuali per chiamata diretta, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale (norma della Regione Calabria autoqualificata come interpretativa)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **234**, le voci *Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici* in *I rapporti economici – La previdenza – Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato e Le modificazioni peggiorative dei rapporti di durata ("retroattività impropria"): il limite della ragionevolezza e il rispetto del legittimo affidamento dei cittadini* in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, la voce *Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **276**, la voce *L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio) in La tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

9.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *Il provvedimento prefettizio di restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto a seguito di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova (illegittimità della prevista applicazione della confisca) in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **136**, la voce *Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, la voce *La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis, secondo comma, cod. pen. – Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **260**, la voce *La preclusione per i delitti puniti con l'ergastolo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato*.

9.2.6. Ragionevolezza e automatismi legislativi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **24**, la voce *L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **67**, la voce *Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Reiterata segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La sospensione dell'ordine di esecuzione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, la voce *L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione in La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Segnalazione al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **123**, le voci *La necessità di un giudizio di proporzionalità in concreto e la tendenziale illegittimità di automatismi espulsivi in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – Le sanzioni disciplinari e La sanzione disciplinare del licenziamento in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente (interpretazione adeguatrice volta a preservare la verifica giudiziale di proporzionalità) in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

9.2.7. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

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

La sentenza n. **56** ha chiarito che “il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più (...) la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale”.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *Il nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente, finalizzato a evitare interferenze con il servizio di taxi (coerenza delle misure, ad eccezione dell'illegittimo obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, la voce *La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **208**, la voce *L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria* in *Le materie di competenza concorrente – Porti e aeroporti civili*.

10. Il legittimo affidamento

10.1. L'ammissibilità di modifiche sfavorevoli, purché non sproporzionate, della disciplina dei rapporti di durata (in tema di pensioni)

La sentenza n. **263** ha puntualizzato che, nell'ambito dei rapporti di durata, “non sorge un affidamento meritevole di tutela nell'immutabilità della relativa disciplina” (sentenza n. 127 del 2015). “Ben può, infatti, il legislatore introdurre modificazioni in senso sfavorevole, anche con riguardo a diritti soggettivi perfetti, a condizione che l'intervento attuato trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini” (sentenza n. 234 del 2020). Piuttosto, “sono precluse quelle modificazioni che peggiorino, senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività” (sentenza n. 349 del 1985).

11. Il diritto al lavoro

11.1. La procedimentalizzazione del potere datoriale di licenziamento e la rilevanza delle prescrizioni formali (obbligo di motivazione e regole del contraddittorio) quali garanzie della dignità e del diritto di difesa del lavoratore

La sentenza n. **150** ha sottolineato che, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, le prescrizioni formali “rivestono una essenziale funzione di garanzia, ispirata a valori di civiltà giuridica” e che “il rispetto della forma e delle procedure (...) segna le tappe di un lungo cammino nella progressiva attuazione dei principi costituzionali”. L'obbligo di motivazione, inizialmente subordinato a una specifica richiesta del lavoratore, ha assunto caratteri più stringenti, in seguito alle novità introdotte dalla legge n. 92 del 2012. “Il datore di lavoro è, infatti, obbligato a dar conto in maniera sollecita e circostanziata delle giustificazioni per l'applicazione della sanzione più grave, secondo il principio di buona fede che permea ogni rapporto obbligatorio e vincola le parti a comportamenti univoci e trasparenti. L'obbligo di

motivazione, che ha il suo corollario nella immutabilità delle ragioni del licenziamento, è tratto qualificante di una disciplina volta a delimitare il potere unilaterale del datore di lavoro, al fine di comprimere ogni manifestazione arbitraria dello stesso. Le previsioni dell'art. 7 della legge n. 300 del 1970 (...) assegnano un ruolo centrale al principio del contraddittorio, più che mai cruciale nell'esercizio di un potere privato che si spinge fino a irrogare la sanzione espulsiva" (sentenza n. 204 del 1982). "La conoscibilità delle norme disciplinari, la preventiva contestazione dell'addebito, il diritto del lavoratore di essere sentito, non sono vuote prescrizioni formali, ma concorrono a tutelare la dignità del lavoratore, come traspare anche dalla collocazione sistematica della norma nel Titolo I dello statuto dei lavoratori, denominato «Della libertà e dignità del lavoratore». Dopo questo intervento del legislatore, il potere disciplinare, nient'affatto dimidiato né tanto meno sospeso, assume le cadenze di un procedimento: esso si estrinseca nel rispetto di precise regole e si snoda attraverso fasi successive (...). Le garanzie sancite dall'art. 2 della legge n. 604 del 1966 e dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori consistono nell'imporre alle parti di esternare le contrapposte ragioni, al fine di chiarire i punti controversi e favorire, ove possibile, composizioni stragiudiziali. Tali garanzie preludono a un esercizio più efficace del diritto di difesa nel corso della fase giudiziale che il lavoratore può scegliere di instaurare successivamente. La violazione delle prescrizioni formali e procedurali, all'origine di un possibile e più ampio contenzioso riferito al recesso del datore di lavoro, rischia di disperdere gli elementi di prova che si possono acquisire nell'immediatezza dei fatti e attraverso un sollecito contraddittorio e incide, pertanto, sull'effettività del diritto di difesa del lavoratore". L'obbligo di motivazione e la regola del contraddittorio "sono riconducibili al principio di tutela del lavoro, enunciato dagli artt. 4 e 35 Cost., che impone al legislatore di circondare di doverose garanzie e di opportuni temperamenti il recesso del datore di lavoro" (sentenze nn. 194 del 2018 e 45 del 1965). "Anche i vincoli di forma e di procedura rientrano nell'ambito delle garanzie prescritte dalle norme ora richiamate, lette congiuntamente, proprio perché volte ad ampliare il perimetro delle tutele che circonda la persona del lavoratore". Sin da epoca risalente, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che "l'inosservanza del principio del contraddittorio e delle scansioni procedurali imposte dall'art. 7 dello statuto dei lavoratori può incidere sulla sfera morale e professionale del lavoratore e crea ostacoli o addirittura impedimenti alle nuove occasioni di lavoro che il licenziato deve poi necessariamente trovare. Tanto più grave è il pregiudizio che si verifica se il licenziato non sia posto in grado di difendersi e fare accertare l'insussistenza dei motivi disciplinari, peraltro unilateralmente mossi e addebitati dal datore di lavoro" (sentenza n. 427 del 1989). "Il contraddittorio esprime un valore essenziale per la persona del lavoratore" (sentenza n. 364 del 1991) e "anche l'obbligo di motivazione risponde ad analoghe esigenze di tutela. La violazione di tale obbligo, difatti, non solo preclude in radice il dispiegarsi del contraddittorio, ma reca offesa alla dignità del lavoratore, esposto all'irrogazione della sanzione espulsiva senza avere adeguata cognizione delle ragioni che la giustificano".

12. La tutela dell'ambiente e del paesaggio

12.1. Il riconoscimento, anche a livello convenzionale, di una nuova relazione tra comunità territoriale e ambiente circostante e il passaggio da una tutela meramente conservativa alla valorizzazione degli interessi pubblici e delle collettività locali

La sentenza n. 71 ha riconosciuto che "la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale; ciò soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, secondo cui il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni. In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio. Da ciò consegue inevitabilmente il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate. (...) tale fenomeno si inquadra in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale" (sentenza n. 179 del 2019).

12.2. La tutela paesaggistica quale valore unitario, prevalente e a concertazione necessaria e il principio fondamentale e inderogabile della pianificazione congiunta (l'imprescindibile partecipazione della componente statale)

La sentenza n. 240 ha ribadito che, sebbene l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici, "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" (sentenze nn. 66 del 2018, 64 del 2015 e 197 del 2014). L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica "comporta, dunque, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale". La giurisprudenza costituzionale ha affermato che "la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene (...) a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza". Essa "richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale (...) affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni". In particolare, l'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio pone un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). "Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica (...), e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenze nn. 86 del 2019, 178, 68 e 66 del 2018, 210 del 2016, 64 del 2015, 197 del 2014, 211 del 2013). Pertanto, "l'intervento della Regione, volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta, costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (...), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato". Inoltre, "la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti (...). Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che 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: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali" (sentenza n. 182 del 2006).

12.3. La sottoposizione a vincolo ambientale come misura di tutela di valori costituzionali primari

La sentenza n. 276 ha chiarito che "la sottoposizione a vincolo ambientale – quale è quello derivante dall'istituzione o ampliamento di un parco, in quanto diretto a conservare e proteggere il valore ambientale riconosciuto all'area interessata – mira a realizzare interessi di rango costituzionale, quali quelli protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991)", che la Corte ha qualificato come "valori costituzionali primari" (sentenza n. 126 del 2016).

12.4. L'incorporazione e la necessaria sinergia tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica in tema di usi civici e assetti fondiari collettivi

La sentenza n. 71 si è soffermata sul “rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici”. Già in tempi risalenti, la sentenza n. 142 del 1972 ha definito il sintagma “usi civici” come un’“espressione di comodo” che comprende “istituti e discipline varie dell’intero territorio nazionale”. Oggi, “sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di ‘assetto fondiari collettivi’, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore – all’interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l’utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili. Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all’unità d’Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale”. Il d.l. n. 312 del 1985 ha inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell’onnicomprendiva locuzione “usi civici”. La *ratio* dell’evoluzione legislativa è stata individuata nel fatto che “l’integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza” (sentenza n. 247 del 1997; ordinanze nn. 68 e 158 del 1998), “con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell’uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo (...) non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo (ordinanza n. 316 del 1998). Ciò rispondeva (...) a una scelta, tutt’altro che irrazionale, diretta a salvaguardare vaste porzioni di territorio, non solo secondo aspetti tipicamente paesistici ovvero secondo ubicazioni o aspetti morfologici, ma anche secondo lo speciale regime giuridico: regime della loro appartenenza a determinati soggetti pubblici (...), caratterizzati da natura associativa e da gestione di domini collettivi e dall’amministrazione di terre demaniali di uso civico (...) con attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali”. Pertanto, “le zone vincolate in ragione dell’appartenenza a università agrarie o dell’assoggettamento a usi civici comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell’ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell’uomo e della società in cui vive”. La competenza statale in materia 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 e si impongono al rispetto del legislatore regionale. Dunque, “l’evoluzione dell’ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime”. In tale prospettiva, la sentenza n. 113 del 2018 ha riconosciuto “la legittimazione di alcuni utenti-condomini a rappresentare gli interessi alla conservazione del regime giuridico anche in opposizione all’ente esponenziale di tali patrimoni”. I condomini hanno facoltà di promuovere provvedimenti petitori e possessori, *uti singuli et cives*, a beneficio della collettività cui appartengono, sicché, “nell’ambito della più generale tutela paesistico-ambientale, la descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l’eventuale esito positivo dell’azione vada a beneficio della generalità dei condomini”. In definitiva, la tutela paesistico-ambientale “incorpora ed è consustanziale” alla “salvaguardia del regime dei beni d’uso civico”, sicché “l’esercizio di quest’ultima deve operare in assoluta sinergia” con la prima.

12.5. La (illegittima) previsione di cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Rimprovero ai legislatori regionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 71, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

12.6. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018 che, nell'ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, ha disposto, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, l'applicazione alle zone interessate delle misure di salvaguardia *ex art. 8* della legge regionale n. 29 del 1997, con conseguente divieto dell'attività edificatoria. In primo luogo, è stata esclusa la disparità di trattamento tra i sottoscrittori del programma integrato di intervento (PRINT) Ecovillage, da realizzare su una frazione dell'area interessata dall'ampliamento, e i proprietari di terreni inclusi nel parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge, per i quali si è fatta salva la disciplina attuativa già approvata. In relazione a questi ultimi, la clausola di salvaguardia non è stata prevista dalla legge istitutiva del parco o da quelle che hanno modificato l'estensione bensì dal piano del parco, con conseguente erronea indicazione del *tertium comparationis*. Peraltro, il censurato comma 2 è risultato coerente con la disciplina della materia, sia statale che regionale, in quanto si è limitato a disporre misure di salvaguardia nelle more dell'adeguamento del piano del parco, che, in base all'art. 26, comma 6 della legge regionale n. 29 del 1997, ha valore di piano urbanistico e sostituisce i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. Sotto un diverso profilo, la denunciata disparità di trattamento dei sottoscrittori del PRINT Ecovillage non è stata ravvisata nemmeno rispetto ai sottoscrittori dei PRINT limitrofi, esclusi dall'ampliamento del parco. Il perimetro dell'ampliamento, sia pure operato con legge regionale secondo una prassi già sperimentata, corrisponde all'originaria proposta di ampliamento avanzata nel 2002 in sede di adozione del piano del parco e si collega espressamente al procedimento della sua formazione e agli atti istruttori acquisiti in quella sede, ove sono illustrate le qualità paesaggistiche e storico-archeologiche dell'area. Si è altresì tenuto conto dell'avvenuta urbanizzazione *medio tempore* delle zone escluse dall'ampliamento, la quale incide sul pregio ambientale di un territorio e sulla sua inclusione in un'area naturale protetta. È stata esclusa anche la lesione dell'affidamento basato sull'approvazione del PRINT e sulla sottoscrizione della convenzione urbanistica. La tesi secondo cui un'area di pregio ambientale non potrebbe essere tutelata qualora sia oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già adottato "attribuisce alla pianificazione urbanistica un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale e ciò contraddice la funzione stessa dei vincoli aventi tale ultima finalità". La sottoposizione a vincolo ambientale mira infatti a realizzare interessi di rango costituzionale e i valori primari protetti dagli artt. 9, secondo comma, e 32 Cost., a cui "non può opporsi l'eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area e si porrebbe quindi in contraddizione con l'avvenuto riconoscimento del suo valore. L'aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale". Peraltro, mediante la partecipazione al procedimento di formazione del piano del parco, le aspettative dei proprietari, anche derivanti dalla precedente attitudine edificatoria dei terreni, possono trovare considerazione nel piano che potrà consentire le attività compatibili con le finalità istitutive del parco. In ogni caso, l'art. 25 della legge quadro stabilisce che il piano del parco regionale ha valore anche di piano urbanistico e sostituisce i piani di qualsiasi livello, così introducendo uno standard uniforme di tutela ambientale vincolante per la legislazione regionale. La prevalenza dei vincoli paesaggistici sulle previsioni dei piani urbanistici è stata sottolineata anche dal Consiglio di Stato che, nel caso di vincoli apposti con atti amministrativi, ha individuato solo nel concreto inizio dell'edificazione il momento in cui l'interesse del privato a costruire condiziona la possibilità di piena tutela dell'interesse paesaggistico.

13. Lo straniero

13.1. La pacifica estensione del principio di uguaglianza nel campo dei diritti fondamentali e l'esigenza di una causa normativa non irrazionale per l'introduzione di regimi differenziati (il divieto di porre gli stranieri in un'ingiustificata condizione di minorazione sociale)

La sentenza n. 186 ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale "ha, già da tempo, superato l'apparente ostacolo frapposto dal dato letterale dell'art. 3 Cost. (che fa riferimento ai cittadini),

sottolineando che, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali (sentenza n. 120 del 1967)". Peraltro, "al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria (sentenza n. 432 del 2005). Nelle singole situazioni concrete, la posizione dello straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino (...) e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato. Infatti, la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento" (sentenze nn. 104 del 1969, 144 del 1970, 177 e 244 del 1974, 62 del 1994, 245 del 2011; ordinanze nn. 503 del 1987 e 490 del 1988). "Pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri (sentenza n. 104 del 1969), esso non può porre gli stranieri (...) in una condizione di minorazione sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi" (sentenze nn. 166 del 2018, 230, 119 e 22 del 2015, 309, 202, 172, 40 e 2 del 2013, 172 del 2012, 245 e 61 del 2011, 249 e 187 del 2010, 306 e 148 del 2008, 324 del 2006, 432 del 2005, 252 e 105 del 2001, 203 del 1997, 62 del 1994, 54 del 1979, 244 e 177 del 1974, 144 del 1970, 104 del 1969, 120 del 1967).

13.2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **182**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

13.3. La (illegittima) preclusione dell'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo

La sentenza n. **186** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015 (come introdotto dall'art. 13, comma 1, lett. a, n. 2, del d.l. n. 113 del 2018), il quale escludeva che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo fosse titolo per l'iscrizione anagrafica. In via preliminare, la Corte – dopo aver dato conto di un'interpretazione della norma volta a escludere il denunciato effetto preclusivo dell'iscrizione anagrafica – ha ritenuto praticabile l'interpretazione opposta in quanto la suddetta preclusione è desumibile dalla relazione illustrativa del provvedimento d'urgenza, da alcune circolari diramate dal Ministero dell'interno dopo la sua entrata in vigore e dal dato letterale delle disposizioni introdotte. Nel merito la previsione normativa è stata ritenuta illegittima per irrazionalità intrinseca, in ragione della sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 113 del 2018. Infatti, la finalità della disposizione censurata – che è quella di liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza degli stranieri richiedenti asilo, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica degli stessi – contraddice la *ratio* complessiva del d.l. che ha come dichiarato obiettivo quello di aumentare il livello di sicurezza pubblica. Infatti, impedendosi l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, si finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio. In particolare – pur non potendosi negare che sui comuni interessati gravi un onere ulteriore (rispetto a quello gravante sugli altri comuni) connesso al disbrigo delle pratiche relative alla registrazione anagrafica dei richiedenti asilo – non è giustificabile la "sottrazione" di una categoria di stranieri in quanto in tal modo si finisce per accrescere, anziché ridurre, "i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo", così come si finisce per incidere negativamente su aspetti "di particolare importanza, anche a fini sanitari, poiché è sulla base dell'anagrafe dei residenti che il comune può avere contezza delle effettive presenze sul suo territorio ed essere in condizione di esercitare in maniera adeguata le funzioni attribuite al sindaco" dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, "soprattutto in caso di emergenze sanitarie circoscritte al territorio comunale". La Corte, poi, ha accolto anche le censure prospettate per l'irragionevole disparità di trattamento che la norma determinava tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani. Preliminarmente, è stato ricordato che, nonostante l'art. 3 Cost. faccia espresso

riferimento ai soli cittadini, “il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali (sentenza n. 120 del 1967)”, anche se “nelle singole situazioni concrete, la posizione dello straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino (...) e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato”. Tuttavia, nel caso di specie la norma censurata – negando l’iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano – “riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione”. Essa, inoltre, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide irragionevolmente sulla “pari dignità sociale”, riconosciuta dallo stesso art. 3 Cost. “alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano”. In altri termini, “pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri (...), esso non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di minorazione sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”. È stato, altresì, evidenziato che “il diniego di iscrizione anagrafica presenta effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all’accesso ai servizi anche ad essi garantiti” in quanto “la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza (art. 13, comma 1, lettera b, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018), rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l’accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell’erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell’anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica”. Infine, è stata dichiarato illegittimo in via consequenziale l’intero art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 in quanto il complesso delle disposizioni ivi contenute costituisce “un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica”.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale

1.1. Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari

“L’art. 275, comma 1, cod. proc. pen. dispone in via generale che, nella scelta della misura cautelare da adottare in presenza dei presupposti di cui ai precedenti artt. 273 e 274, il giudice debba tenere conto della specifica idoneità di ciascuna misura in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, nonché, al comma 2, della proporzionalità della misura all’entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata (...). Il comma 3, primo periodo, della disposizione chiarisce inoltre, in applicazione del generale requisito di necessità di ogni misura che incide in senso restrittivo sui diritti fondamentali della persona, che la più gravosa delle misure cautelari personali coercitive, vale a dire la custodia cautelare in carcere, può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate. Tali principi – che secondo la lettura fornita dalla giurisprudenza di legittimità operano non solo nella fase genetica della misura, ma anche durante l’intera sua esecuzione, imponendo una costante verifica della perdurante idoneità della misura applicata a fronteggiare le esigenze che concretamente permangano o residuino (...) – riflettono il rango assegnato, nel nostro ordinamento, al diritto alla libertà personale, definito inviolabile dall’art. 13, primo comma, Cost. Essi corrispondono, altresì, all’interpretazione dell’art. 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) fornita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, secondo la quale la carcerazione preventiva deve apparire come la soluzione estrema che si giustifica solamente allorché tutte le altre opzioni disponibili si rivelino insufficienti” (sentenze 8 marzo 2018, Pouliou contro Grecia; 27 novembre 2014, Koutalidis contro Grecia; 2 luglio 2009, Vafiadis contro Grecia; 8 novembre 2007, Lelièvre contro Belgio). “E si compendiano, in definitiva, nel principio del minor sacrificio della libertà personale (sentenza n. 299 del 2005), il cui rispetto è necessario anche a garantire la compatibilità con la presunzione di innocenza di cui all’art. 27, secondo comma, Cost. della compressione della libertà personale dell’indagato e dell’imputato sino alla condanna definitiva”. Così la sentenza n. 191 la quale ha altresì aggiunto che, rispetto alla generalità delle persone indiziate di reato, “la triplice valutazione imposta dall’art. 275 cod. proc. pen. – compendiabile, in termini familiari al diritto costituzionale, nella verifica della idoneità, necessità e proporzionalità della misura cautelare – è interamente affidata alla discrezionalità del giudice, salvi i limiti puntualmente indicati dalla legge in favore dell’interessato nelle numerose disposizioni che hanno nel corso del trentennio di vita del codice arricchito l’originario essenziale tessuto normativo dell’art. 275 cod. proc. pen. Rispetto a coloro che sono indiziati di avere commesso specifiche categorie di reato individuate dal legislatore, la scelta del giudice sulla misura cautelare è, tuttavia, variamente limitata anche a sfavore dell’interessato. Ciò accade, in particolare, nei casi previsti dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell’art. 275 cod. proc. pen.: disposizioni, queste, che non erano previste nella versione originaria del codice, e costituiscono il frutto di una tortuosa evoluzione legislativa, peraltro intrecciatasi – specie nell’ultimo decennio – con le numerose pronunce” della Corte sul tema.

1.2. L’adozione di misure custodiali: tassatività ed eccezionalità delle ipotesi e necessario rispetto dei principi costituzionali, oltre che del limite della non manifesta irragionevolezza

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 137, “la determinazione delle ipotesi tassative, di per sé eccezionali, nelle quali è consentito adottare misure custodiali (...) spetta al legislatore, ai sensi

dell'art. 13 della Costituzione, nel rispetto degli altri principi costituzionali e nei limiti della non manifesta irragionevolezza” (ordinanze nn. 137 del 2003 e 40 del 2002).

1.3. I provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale

1.3.1. La discrezionalità del legislatore nella determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza

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

1.3.2. La natura servente rispetto alla tutela di esigenze costituzionali

“(…) i provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale, secondo quanto imposto dall'art. 13, comma 3, Cost., possono essere adottati solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale (sentenza n. 223 del 2004)”. Così la sentenza n. **137**.

1.3.3. La facoltà del giudice di applicare al pervenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penal – Le misure cautelari*.

1.4. La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative

Si veda, in relazione alla sentenza n. **252**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

2. La libertà di domicilio

2.1. La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative

Si veda, in relazione alla sentenza n. **252**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

3. La libertà di circolazione (non comporta il diritto di guidare veicoli a motore)

L'ordinanza n. **81**, nel richiamare la sentenza n. 80 del 2019, ha confermato che la libertà di circolare non comporta, di per sé, il diritto di guidare veicoli a motore (sentenze nn. 274 del 2016 e 6 del 1962).

4. La libertà di manifestazione del pensiero

4.1. Qualificazione come diritto fondamentale coesistente al regime democratico e di libertà garantito dalla Costituzione

“La libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come coesistente al regime di libertà garantito dalla

Costituzione (sentenza n. 11 del 1968), pietra angolare dell'ordine democratico (sentenza n. 84 del 1969), cardine di democrazia nell'ordinamento generale (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019). Né è senza significato che, nella prima sentenza della sua storia, la Corte (...) abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge proprio in ragione del suo contrasto con l'art. 21 Cost. (sentenza n. 1 del 1956)". Così l'ordinanza n. **132**.

4.2. La libertà di stampa quale garanzia del diritto dei cittadini all'informazione e della libertà dell'opinione pubblica in un sistema democratico

Nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, "la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sentenza n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo diritto all'informazione dei cittadini: un diritto quest'ultimo qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale, e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie (...) in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti" (sentenze nn. 206 del 2019, 155 del 2002 e 112 del 1993). Così l'ordinanza n. **132** per la quale l'attività giornalistica merita di essere "salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta (sentenza n. 172 del 1972) che possa indebolire la sua vitale funzione nel sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere".

4.3. I limiti alla libertà di informare derivanti dal bilanciamento con la reputazione della persona o altri interessi e diritti di pari rango costituzionale

Il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri media, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione "richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti, tanto nell'ottica costituzionale quanto in quella convenzionale". Così l'ordinanza n. **132** che colloca fra tali limiti, "in posizione eminente, la reputazione della persona, che costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost." e "una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU", che "lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interprivati", "oltre che un diritto espressamente riconosciuto dall'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Un diritto, altresì, connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona (...) e suscettibile di essere leso dalla diffusione di addebiti non veritieri o di rilievo esclusivamente privato".

5. Le prestazioni personali e patrimoniali

5.1. La chiara desumibilità dalla legge della concreta entità della prestazione

In riferimento all'art. 23 Cost., la sentenza n. **168** ha sottolineato che "la concreta entità della prestazione imposta deve essere chiaramente desumibile dalla legge" (sentenze nn. 240 del 2017 e 190 del 2007).

5.2. Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato

5.2.1. Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **234**, l'analoga voce in *I rapporti economici – La previdenza – Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato*.

Il prelievo sulle pensioni, "se destinato a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, (...) si colloca fra le prestazioni patrimoniali imposte per legge (art. 23 Cost.). In tal caso, il prelievo si

sottrae al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost.” (sentenze nn. 234 del 2020 e 173 del 2016). Così la sentenza n. 263.

5.2.2. La (illegittima) durata quinquennale (anziché triennale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 234, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza – Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato*.

6. I principi costituzionali in materia penale

6.1. Il principio di legalità

6.1.1. La legalità penale quale contenuto di un diritto fondamentale della persona accusata, incomprimibile, non bilanciabile e caratterizzante l'identità costituzionale dell'ordinamento nazionale

La sentenza n. 278 ha affermato che la garanzia del principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.) nel suo complesso (tale da coprire anche le implicazioni sostanziali delle norme processuali) “dà corpo e contenuto a un diritto fondamentale della persona accusata di aver commesso un reato, diritto che – avendo come contenuto il rispetto del principio di legalità – da una parte, non è comprimibile non entrando in bilanciamento con altri diritti in ipotesi antagonisti; si tratta, infatti, di una garanzia della persona contro i possibili arbitri del legislatore, la quale rappresenta un valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali” (sentenze nn. 32 del 2020, 236 del 2011 e 394 del 2006). Dall'altra parte, la garanzia espressa dal principio di legalità “appartiene al nucleo essenziale dei diritti di libertà che concorrono a definire la identità costituzionale dell'ordinamento giuridico nazionale, quale riconosciuta dall'ordinamento dell'Unione europea” (ordinanza n. 24 del 2017). Nello statuto delle garanzie di difesa dell'imputato, il principio di legalità, “esteso fino a comprendere anche la determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati, ha un ruolo centrale, affiancandosi al principio di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.) e a quello della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.). Da ultimo, esso si proietta finanche sull'esecuzione della pena quanto al regime delle misure alternative della detenzione”.

6.1.2. Il divieto di applicazione retroattiva della pena più severa

6.1.2.1. La duplice ratio di garantire ai consociati una ragionevole prevedibilità delle conseguenze delle proprie condotte e di arginare abusi del potere legislativo a tutela dello stato di diritto (un celebre precedente della Corte Suprema statunitense)

La sentenza n. 32 ha puntualizzato che “dall'art. 25, secondo comma, Cost. discende pacificamente tanto il divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante, quanto il divieto di applicare retroattivamente una legge che preveda una pena più severa per un fatto già in precedenza incriminato” (sentenza n. 223 del 2018); divieto, quest'ultimo, che trova esplicita menzione negli artt. 7, par. 1, secondo periodo, CEDU, 15, par. 1, secondo periodo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e 49, par. 1, seconda proposizione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). “La *ratio* di tale divieto è almeno duplice. Per un verso, il divieto in parola mira a garantire al destinatario della norma una ragionevole prevedibilità delle conseguenze cui si esporrà trasgredendo il precetto penale. E ciò sia per garantirgli – in linea generale – la certezza di libere scelte d'azione (sentenza n. 364 del 1988); sia per consentirgli poi – nell'ipotesi in cui sia instaurato un procedimento penale a suo carico – di compiere scelte difensive, con l'assistenza del proprio avvocato, sulla base di ragionevoli ipotesi circa i concreti scenari sanzionatori a cui potrebbe andare incontro in caso di condanna (...). Ma una seconda *ratio*, altrettanto cruciale, non può essere trascurata. Come già acutamente colse una celebre decisione della Corte Suprema statunitense a qualche anno appena di distanza dalla proclamazione del divieto di *ex post facto laws* nella Costituzione federale, il divieto in parola erige un bastione a garanzia dell'individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo, da sempre tentato di stabilire o aggravare *ex post* pene per fatti già compiuti. Quel divieto – scriveva nel 1798 la Corte Suprema – deriva con ogni probabilità dalla consapevolezza dei padri

costituenti che il Parlamento della Gran Bretagna aveva spesso rivendicato, e in concreto utilizzato, il potere di stabilire, a carico di chi avesse già compiuto determinate condotte ritenute di particolare gravità per la *salus rei publicae*, pene che non erano previste al momento del fatto, o che erano più gravi di quelle sino ad allora stabilite. Ma quelle leggi, osservava la Corte, in realtà «erano sentenze in forma di legge»: null'altro, cioè, che «l'esercizio di potere giudiziario» da parte di un Parlamento animato, in realtà, da intenti vendicativi contro i propri avversari (Corte Suprema degli Stati Uniti, *Calder v. Bull*, 3 U.S. 386, 389 (1798)). Il divieto di applicazione retroattiva di pene non previste al momento del fatto, o anche solo più gravi di quelle allora previste, opera in definitiva come uno dei limiti al legittimo esercizio del potere politico che stanno al cuore stesso del concetto di 'stato di diritto'. Un concetto, quest'ultimo, che evoca immediatamente la soggezione dello stesso potere a una 'legge' pensata per regolare casi futuri, e destinata a fornire a tutti un trasparente avvertimento sulle conseguenze che la sua trasgressione potrà comportare”.

6.1.2.2. *L'estensione del principio alle norme che non comportano mere modifiche delle modalità esecutive bensì una trasformazione della natura della pena incidente sulla libertà personale del condannato, in deroga al criterio generale di applicazione della legge in vigore al momento dell'esecuzione (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria della pena)*

La sentenza n. 32 ha sottolineato come “vi siano ragioni assai solide a fondamento della soluzione, sinora consacrata dal diritto vivente, secondo la quale le pene devono essere eseguite – di regola – in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato. In primo luogo, dal momento che l'esecuzione delle pene detentive è un fenomeno che si dipana diacronicamente, spesso anche a notevole distanza dal fatto di reato, non può non riconoscersi che nel tempo inevitabilmente muta il contesto, fattuale e normativo, nel quale l'amministrazione penitenziaria si trova a operare. Da ciò deriva la necessità di fisiologici assestamenti della disciplina normativa, chiamata a reagire continuamente a tali mutamenti. Ove il regime di esecuzione delle pene detentive dovesse restare cristallizzato alla disciplina vigente al momento del fatto, ad esempio, non potrebbero essere applicate a chi avesse commesso un omicidio negli anni Ottanta o Novanta le restrizioni all'uso dei telefoni cellulari o di internet oggi previste dall'ordinamento penitenziario. In secondo luogo, le (fisiologicamente mutevoli) regole trattamentali sono basate esse stesse su complessi bilanciamenti tra i delicati interessi in gioco – *ex multis*: la tutela dei diritti fondamentali dei condannati, ma anche il controllo della residua pericolosità criminale del detenuto all'interno e all'esterno del carcere, in un quadro di limitatezza complessiva delle risorse a disposizione –; bilanciamenti i cui esiti mal si prestano a essere ricondotti alla logica binaria della soluzione più favorevole o più sfavorevole per il singolo condannato, con la quale è però costretto ad operare il divieto di applicazione retroattiva della legge penale. Si pensi a una eventuale riduzione delle ore d'aria, a fronte però di maggiori opportunità di lavoro extramurario. Ma soprattutto, un rigido e generale divieto di applicazione retroattiva di qualsiasi modifica della disciplina relativa all'esecuzione della pena o delle misure alternative alla detenzione che dovesse essere ritenuta in concreto deteriore per il condannato finirebbe per creare, all'interno del medesimo istituto penitenziario, una pluralità di regimi esecutivi paralleli, ciascuno legato alla data del commesso reato. Ciò che creerebbe non solo gravi difficoltà di gestione per l'amministrazione, ma anche differenze di trattamento tra i detenuti; con tutte le intuibili conseguenze sul piano del mantenimento dell'ordine all'interno degli istituti, che è esso pure condizione essenziale per un efficace dispiegarsi della funzione rieducativa della pena. (...) La regola appena enunciata deve, però, soffrire un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato. In tal caso, infatti, la successione normativa determina, a ogni effetto pratico, l'applicazione di una pena che è sostanzialmente un *aliud* rispetto a quella stabilita al momento del fatto: con conseguente piena operatività delle *rationes* (...) che stanno alla base del divieto di applicazione retroattiva delle leggi che aggravano il trattamento sanzionatorio previsto per il reato”, vale a dire la garanzia per i consociati di una ragionevole prevedibilità delle conseguenze delle proprie condotte e la salvaguardia dello stato di diritto. “Ciò si verifica, paradigmaticamente, allorché al momento del fatto fosse prevista una pena suscettibile di essere eseguita 'fuori' dal carcere, la quale – per effetto di una modifica normativa sopravvenuta al fatto – divenga una pena che, pur non mutando formalmente il

proprio *nomen iuris*, va eseguita di norma ‘dentro’ il carcere. Tra il ‘fuori’ e il ‘dentro’ la differenza è radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa. La pena da scontare diventa qui un *aliud* rispetto a quella prevista al momento del fatto; con conseguente inammissibilità di un’applicazione retroattiva di una tale modifica normativa, al metro dell’art. 25, secondo comma, Cost. E ciò vale anche laddove la differenza tra il ‘fuori’ e il ‘dentro’ si apprezzi in esito a valutazioni prognostiche relative, rispettivamente, al tipo di pena che era ragionevole attendersi al momento della commissione del fatto, sulla base della legislazione allora vigente, e quella che è invece ragionevole attendersi sulla base del mutato quadro normativo”. Anche la giurisprudenza della Corte suprema statunitense “mostra non a caso come – ai fini della verifica del carattere deteriore della modifica normativa sulla concreta vicenda esecutiva – non possa prescindersi da una valutazione prognostica circa la creazione, da parte della legge sopravvenuta, di un serio rischio che il condannato possa essere assoggettato a un trattamento più severo di quello che era ragionevolmente prevedibile al momento del fatto, in termini di minore probabilità di accesso a modalità extramurarie di esecuzione della sanzione (come il *parole* negli Stati Uniti, o le misure alternative alla detenzione nell’ordinamento italiano)”. Per l’ulteriore disamina della pronuncia si veda, in particolare, la voce *L’(illegittima) applicazione retroattiva delle modifiche sfavorevoli in tema di divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione nonché di accesso alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale, in conseguenza dell’inclusione dei reati contro la pubblica amministrazione nel novero dei delitti “ostativi” in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, la voce *La ritenuta inapplicabilità retroattiva del divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione ai fatti di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina commessi prima dell’inserimento del relativo delitto nel novero dei reati “ostativi” (l’attrazione nell’alveo dell’art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull’esecuzione della pena in caso di modifiche incidenti sulla libertà personale del condannato) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale.*

6.1.2.3. La rilevanza del momento della condotta per i reati “a evento differito”

La sentenza n. **260** ha puntualizzato che una disciplina avente un’immediata ricaduta sulla tipologia e sulla durata delle pene applicabili, benché incidente sul codice di rito, soggiace non già al principio processuale del *tempus regit actum* bensì ai principi di garanzia del diritto penale sostanziale, tra cui il divieto di applicare una pena più grave di quella prevista al momento del fatto, affermato sia dalla giurisprudenza di Strasburgo, con specifico riguardo alla disciplina del giudizio abbreviato in relazione ai reati puniti con l’ergastolo (Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2) sia dalla giurisprudenza costituzionale “con riferimento a tutte le norme processuali o penitenziarie che incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato (sentenza n. 32 del 2020)”. L’identificazione del *tempus commissi delicti* riveste particolare importanza per i reati a evento differito, “caratterizzati da uno iato temporale tra il momento di commissione della condotta e quello di verifica dell’evento”. Tuttavia, “se una delle *rationes* fondamentali del divieto di applicazione retroattiva di leggi penali che inaspriscano il trattamento sanzionatorio è quella di assicurare che il consociato sia destinatario di un chiaro avvertimento circa le possibili conseguenze penali della propria condotta, sì da preservarlo da un successivo mutamento peggiorativo a sorpresa del trattamento penale” (sentenze nn. 230 del 2012 e 394 del 2006), “una tale funzione non può che essere riferita (...) al momento del compimento della condotta (...) nel quale la norma esplica la sua capacità deterrente”.

6.1.3. Il canone di determinatezza dei comportamenti sanzionabili

6.1.3.1. L’impiego di un’enunciazione sintetica, di una tecnica esemplificativa, di concetti extragiuridici nonché di dati di esperienza e la rilevanza dell’opera maieutica della giurisprudenza

La giurisprudenza costituzionale ha “costantemente ribadito il principio secondo cui il ricorso a un’enunciazione sintetica della norma incriminatrice, piuttosto che a un’analitica enumerazione dei comportamenti sanzionati, non comporta, di per sé, un vizio di indeterminatezza purché, mediante l’interpretazione integrata, sistemica e teleologica, sia possibile attribuire un significato chiaro,

intelligibile e preciso alla previsione normativa (sentenze n. 25 e n. 24 del 2019 e n. 172 del 2014). È peraltro compatibile con il principio di determinatezza l'uso, nella formula descrittiva dell'illecito sanzionato, di una tecnica esemplificativa oppure di concetti extragiuridici diffusi o, ancora, di dati di esperienza comune o tecnica (così già la sentenza n. 42 del 1972), tanto più ove (...) l'opera maieutica della giurisprudenza, specie di legittimità, consenta di specificare il precetto legale (sentenza n. 139 del 2019)". Così la sentenza n. **145**.

6.1.4. L'estensione delle relative garanzie a norme non formalmente qualificate come penali (l'irrelevanza della collocazione topografica di una disposizione)

"(...) la collocazione topografica di una disposizione non può mai essere considerata decisiva ai fini dell'individuazione dello statuto costituzionale di garanzia ad essa applicabile. In plurime occasioni, la giurisprudenza costituzionale ha, d'altronde, già esteso le garanzie discendenti dall'art. 25, secondo comma, Cost. a norme non qualificate formalmente come penali dal legislatore" (sentenze nn. 63 del 2019, 223 del 2018, 68 del 2017 e 196 del 2010; ordinanza n. 117 del 2019). "Tale principio non può non valere anche rispetto alle norme collocate nel codice di procedura penale, allorché incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato". Così la sentenza n. **32**.

6.1.5. La tendenziale preclusione di interventi in malam partem della Corte

La giurisprudenza costituzionale, "alla luce della riserva di legge posta nel secondo comma dell'art. 25 Cost., ha da tempo chiarito che non sono consentite, in materia penale, pronunce che estendano il novero delle condotte punibili" (sentenze nn. 155 e 37 del 2019, 236 e 143 del 2018). Così l'ordinanza n. **219** che ha dichiarato manifestamente inammissibili, per carente argomentazione sulla disciplina denunciata, insufficiente descrizione della fattispecie e indebita richiesta di intervento additivo *in malam partem*, le questioni di costituzionalità dell'art. 731 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, Cost., nella parte in cui sanziona l'inosservanza dell'obbligo di impartire o far impartire l'istruzione elementare e non anche l'analogo inadempimento con riguardo alla scuola media inferiore di 1° grado e ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore. In particolare, la Corte ha escluso che, nella specie, si fosse al "cospetto dell'introduzione di norme penali di ingiustificato favore riguardo a determinati soggetti o a comportamenti sottratti a una previsione incriminatrice di carattere generale, oppure a fenomeni di scorretto esercizio del potere legislativo, o ancora alla violazione di obblighi di matrice sovranazionale", ipotesi specifiche nelle quali "la giurisprudenza costituzionale considera ammissibile il controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem*".

6.1.6. L'applicabilità del principio alla prescrizione dei reati

6.1.6.1. La riconduzione al concetto di legge del tempus commissi delicti delle regole sostanziali e processuali sulla proiezione diacronica della punibilità

La sentenza n. **278** ha richiamato e circoscritto la portata del principio di legalità con riguardo all'istituto della prescrizione. La determinazione della durata del tempo, il cui decorso estingue il reato per prescrizione, "ricade nell'area di applicazione del principio di legalità posto dall'art. 25, secondo comma, Cost., a mente del quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. È la legge del *tempus commissi delicti* che non solo definisce la condotta penalmente rilevante e ad essa riconduce la pena (...), ma anche fissa il tempo oltre il quale la sanzione non potrà essere applicata per essere il reato estinto per prescrizione (...), tempo che può essere anche illimitato allorché per delitti gravissimi (puniti con la pena dell'ergastolo) sia la legge stessa a prevedere che la prescrizione non estingue i reati". Questa proiezione diacronica della punibilità "integra la fattispecie penale nel senso che non solo l'autore del fatto deve essere posto in grado di conoscere *ex ante* qual è la condotta penalmente sanzionata (ossia la fattispecie di reato) e quali saranno le conseguenze della sua azione in termini di sanzioni applicabili (ossia la pena), ma deve egli avere anche previa consapevolezza della disciplina concernente la dimensione temporale in cui sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della sua responsabilità penale (ossia la durata del tempo di prescrizione del reato), anche se ciò non comporta la precisa predeterminazione del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione. Il principio di legalità richiede che la persona accusata di un reato abbia, al momento della commissione del fatto, contezza della linea di orizzonte temporale – tracciata

dalla durata, per così dire ‘tabellare’, prevista in generale dall’art. 157 cod. pen., ma talora fissata con norme speciali in riferimento a particolari reati (...) – entro la quale sussisterà, in ogni caso, la punibilità della condotta contestata. Le norme che definiscono tale dimensione temporale devono essere vigenti al momento in cui la condotta, penalmente rilevante come reato, è posta in essere. Anche se per reati gravissimi (quelli puniti con l’ergastolo) il legislatore (...) prevede la loro punibilità senza limiti di tempo, il principio di legalità è parimenti rispettato nella misura in cui tale imprescrittibilità risulta posta da una disposizione di legge in vigore al momento della commissione del fatto”. Nel nostro ordinamento la prescrizione “costituisce un istituto di natura sostanziale che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l’effetto di impedire l’applicazione della pena, sicché rientra nell’alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall’art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza” (sentenze nn. 115 del 2018, 324 del 2008, 393 del 2006; ordinanza n. 24 del 2017). In definitiva, “la prescrizione, pur determinando, sul versante processuale, l’arresto della procedibilità dell’azione penale, si configura come causa di estinzione del reato sul piano più specificamente sostanziale”. La dimensione diacronica della punibilità “concerne innanzi tutto la definizione tabellare del tempo di prescrizione dei reati, che coglie il profilo strettamente sostanziale”; ma “non l’esaurisce perché essa, poi, si colloca nel processo e può risentire indirettamente delle vicende e di singoli atti di quest’ultimo nella misura in cui (...) sono previste e disciplinate, in particolare, l’interruzione e la sospensione del decorso del tempo di prescrizione dei reati alle condizioni e nei limiti di legge (artt. 159 e 160 cod. pen.); sicché non è mai prevedibile *ex ante* l’esatto termine finale in cui si compie e opera la prescrizione, termine che può essere raggiunto in un arco temporale variabile e dipendente da fattori plurimi e in concreto non predeterminabili”.

6.1.6.2. Determinatezza e irretroattività delle regole sostanziali e processuali in tema di prescrizione

La sentenza n. 278 ha precisato che il rispetto del principio di legalità “comporta innanzi tutto che – come la condotta penalmente sanzionata deve essere definita dalla legge con sufficiente precisione e determinatezza, talché sarebbe costituzionalmente illegittima la previsione di un reato in termini sostanzialmente indefiniti e generici” (sentenza n. 25 del 2019) – “parimenti la fissazione della durata del tempo di prescrizione deve essere sufficientemente determinata. Tale non è – sul versante sostanziale della garanzia – la cosiddetta regola Taricco di derivazione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale – ampliando la misura tabellare del tempo di prescrizione di alcuni reati fiscali in materia di tributi armonizzati – non ha ingresso nel nostro ordinamento, neppure *ex nunc*, stante il difetto di determinatezza del presupposto che condiziona la maggiore estensione temporale della prescrizione (sentenza n. 115 del 2018). Inoltre il rispetto del principio di legalità implica la non retroattività della norma di legge che, fissando la durata del tempo di prescrizione dei reati, ne allunghi il decorso ampliando *in peius* la perseguibilità del fatto commesso. Il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, infatti, si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell’esigenza della calcolabilità delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale” (sentenze nn. 236 del 2011 e 394 del 2006). Simmetricamente, la norma che riduca la durata del tempo di prescrizione “costituisce disposizione penale più favorevole ai sensi dell’art. 2 cod. pen., applicabile *in melius* anche ai fatti già commessi in precedenza (quindi retroattivamente) nei limiti di operatività della *lex mitior*” riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 393 del 2006). “Il rispetto del principio di legalità coinvolge anche la disciplina della decorrenza, della sospensione e dell’interruzione della prescrizione” perché essa concorre “a determinare la durata del tempo il cui decorso estingue il reato per prescrizione. Si tratta di vicende processuali che incidono sulla complessiva durata del tempo di prescrizione dei reati. L’interruzione del termine prescrizionale – che dipende dall’adozione di determinati provvedimenti, tassativamente indicati – ne comporta l’azzeramento del computo con la ripresa *ex novo* del relativo corso (art. 160 cod. pen.). Sicché è impossibile, per l’imputato, prevedere *ex ante* quante volte il termine sarà azzerato, ma c’è la garanzia del limite di durata massima della prescrizione, pur interrotta nel suo decorso, anche se per reati di particolare allarme sociale (...), ove anche soggetti a prescrizione, il regime dell’interruzione del decorso di quest’ultima non ha un limite di durata massima”. Parimenti, “non sarà prevedibile *ex ante* per l’imputato quante volte il decorso del termine di prescrizione sarà sospeso (art. 159 cod. pen.), senza peraltro che sussista alcun limite massimo di durata del termine prescrizionale, fatta salva l’ipotesi della sospensione del processo per assenza

dell'imputato". Pertanto, "le regole del processo possono avere un'incidenza sulla disciplina della prescrizione".

6.2. La retroattività della *lex mitior*

6.2.1. Il principio di uguaglianza quale fondamento costituzionale

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 238 afferma che "il principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., secondo cui nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso". Infatti, tale precetto deve essere interpretato "nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato" (sentenze nn. 63 del 2019, 236 del 2011, 215 del 2008 e 393 del 2006). L'applicazione retroattiva della legge favorevole "non è, quindi, imposta dall'art. 25, secondo comma, Cost., la cui *ratio* immediata è (...) quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo (sentenza n. 394 del 2006). Il fondamento costituzionale è invece da rinvenire nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice".

6.2.2. L'ammissibilità costituzionale di limitazioni e deroghe, purché ragionevolmente giustificabili in relazione a interessi contrapposti di analogo rilievo

La sentenza n. 238 ha ribadito che, mentre "l'irretroattività *in peius* della legge penale costituisce un valore assoluto e inderogabile, la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli (sentenza n. 236 del 2011)". Quanto al criterio di valutazione della legittimità costituzionale delle deroghe, il principio di retroattività della legge favorevole "può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo, con la conseguenza che la scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole (sentenza n. 393 del 2006)". La sentenza n. 236 del 2011, in seguito alla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, ha affermato che "il principio di retroattività *in mitius* attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., ha acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo; ma ben può il legislatore introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione".

Il principio di retroattività della norma penale più favorevole "rinviene il proprio fondamento non già nell'art. 25 Cost., ma nel principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), essendo quindi suscettibile di limitazioni e deroghe che, tuttavia, devono giustificarsi in relazione alla necessità di preservare interessi contrapposti di analogo rilievo" (sentenze nn. 63 del 2019, 215 del 2008 e 394 del 2006) e "possono trovare fondamento e limite anche nel condizionamento ad attività processuali (sentenza n. 238 del 2020)". Così la sentenza n. 278.

6.2.3. L'ambito di operatività

La sentenza n. 238 ha affermato che "l'ambito di operatività del principio di retroattività *in mitius* non deve essere limitato alle sole disposizioni concernenti la misura della pena, ma va esteso a tutte le norme sostanziali che, pur riguardando profili diversi dalla sanzione in senso stretto, incidono sul complessivo

trattamento riservato al reo” (sentenza n. 236 del 2011). “Il principio non si riferisce, dunque, soltanto a quelle norme che concernono in senso stretto la pena, ma anche a quelle disposizioni che incidono su discipline penali di natura sostanziale” (sentenze nn. 393 del 2006, 455, 85 e 72 del 1998; ordinanze nn. 317 del 2000, 288 e 51 del 1999, 219 del 1997, 294 e 137 del 1996).

6.3. Il principio di personalità della responsabilità penale (contenuto minimale)

La sentenza n. 102 ha identificato il “contenuto minimale” del principio di personalità della responsabilità penale di cui all’art. 27, primo comma, Cost. nel “divieto di prevedere e applicare pene a danno di una persona per un fatto altrui (sentenza n. 364 del 1988)”.

6.4. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva

6.4.1. La compatibilità di misure ispirate a una logica cautelare

Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva “è violato allorché la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità, ma non quando la norma risponde a una logica in senso lato cautelare (sentenza n. 248 del 2019)”. Così la sentenza n. 168.

6.4.2. Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 191, l’analoga voce in *La libertà personale*.

6.4.3. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l’ergastolo

La sentenza n. 260 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione all’art. 27, secondo comma, Cost., degli artt. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e 3 della legge n. 33 del 2019 che, rispettivamente, dispongono la preclusione del giudizio abbreviato per gli imputati di delitti puniti con l’ergastolo e l’abrogazione delle pene applicabili nel previgente regime. L’imputazione formulata dal pubblico ministero è oggetto di un primo vaglio del GIP che, al termine dell’udienza preliminare, è tenuto a provvedere sulla richiesta originaria dell’imputato e sull’eventuale riproposizione della domanda di giudizio abbreviato e ad ammetterlo al rito, qualora lo stesso giudice dia al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell’imputazione, tale da rendere ammissibile il giudizio abbreviato. Il comma 6-*ter* dell’art. 438 prevede, poi, il recupero in sede dibattimentale della riduzione di pena conseguente al giudizio abbreviato, allorché non sia risultato provato il fatto così come contestato dall’accusa; e già nella fase preliminare del dibattimento si deve ritenere che la corte di assise possa ammettere l’imputato al giudizio abbreviato, allorché gli sia stato erroneamente negato dal GUP. La preclusione del giudizio abbreviato dipende, dunque, soltanto nella fase iniziale dalla valutazione del pubblico ministero, la quale è vagliata dai giudici che intervengono nelle fasi successive del processo ed è sempre suscettibile di correzione, quanto meno nella forma del riconoscimento della riduzione di pena connessa alla scelta del rito, come accade rispetto a ogni altro rito alternativo. Né sembra affiorare alcuna “volontà punitiva del legislatore nei confronti di imputati che sono presunti non colpevoli”. Quanto alla necessità di affrontare in ogni caso il dibattimento, sulla base di un’imputazione per delitto punibile con l’ergastolo, la Corte ha ribadito che “non esiste un diritto di rango costituzionale ad accedere a qualsiasi rito alternativo per qualunque imputato, e che l’ordinamento processuale ben può condizionare l’accesso al giudizio abbreviato a specifiche condizioni, la cui determinazione è affidata alla discrezionalità del legislatore, salvi i limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà”, e tra le quali può figurare la tipologia di reato contestato dal pubblico ministero e sottoposto al vaglio successivo di diversi giudici nelle varie fasi processuali. All’asserita intenzione legislativa di assicurare comunque la condanna all’ergastolo si è replicato che “l’inflizione della pena presuppone – nel rito ordinario come in quello abbreviato – la prova della responsabilità dell’imputato, che dovrà in ogni caso essere oggetto di puntuale dimostrazione da parte del pubblico ministero, al metro dello standard probatorio dell’«oltre ogni ragionevole dubbio»; e che “nemmeno nel giudizio ordinario l’imputato sarà indefettibilmente punito con la pena dell’ergastolo, ove ritenuto colpevole, ben potendo essere riconosciute anche in quella sede, in suo favore, circostanze attenuanti che potrebbero determinare l’applicazione di una pena detentiva temporanea”.

6.5. I reati

6.5.1. *L'inapplicabilità della speciale causa estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal codice dell'ambiente ai procedimenti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della nuova disciplina*

La sentenza n. 238 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*octies* del d.lgs. n. 152 del 2006, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che la causa estintiva del reato, contemplata nel precedente art. 318-*septies*, non si applica ai procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis*, introdotta nel codice dell'ambiente dalla legge n. 68 del 2015. La Parte Sesta-*bis* prevede una speciale procedura estintiva per le fattispecie contravvenzionali di cui il contravventore può beneficiare se adempie a un'apposita prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, nel termine e con le modalità indicati, e al pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione, con conseguente estinzione della stessa e archiviazione del procedimento. Tali disposizioni, consentendo l'estinzione del reato prima che abbia inizio l'azione penale, hanno una chiara valenza sostanziale, oltre che processuale, e costituiscono norme più favorevoli al reo, rilevanti nel regime ordinario della successione delle leggi penali nel tempo. Il principio della retroattività della *lex mitior* non si riferisce soltanto alle norme che concernono in senso stretto la pena, ma anche a quelle disposizioni che incidono su discipline penali di natura sostanziale. Il suo fondamento costituzionale è da rinvenire nel principio di eguaglianza che impone di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice; peraltro, la regola della retroattività *in mitius* è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli. La scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza. In effetti, nella norma censurata possono rinvenirsi ragioni idonee a giustificare l'inapplicabilità della causa estintiva del reato *ex art. 318-septies* ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data della sua entrata in vigore. La normativa si basa su una complessa disciplina procedimentale, cadenzata diacronicamente nel momento in cui l'organo di vigilanza impartisce al contravventore le prescrizioni di ripristino dell'integrità ambientale, poi in quello della verifica e del controllo dell'adempimento e, infine, in quello dell'ammissione alla speciale oblazione amministrativa ambientale e del pagamento della somma. Il reato si estingue solo all'esito di tutto ciò, sicché la disposizione più favorevole presuppone necessariamente l'applicabilità delle altre disposizioni procedurali, logicamente condizionate al fatto che l'azione penale non sia stata già esercitata non essendo possibile una regressione nella fase delle indagini preliminari. La Corte, inoltre, in riferimento all'identico modello di estinzione delle contravvenzioni previsto dal d.lgs. n. 758 del 1994, ha già affermato che "la nuova disciplina dell'estinzione del reato (...) è costruita in guisa tale da operare solo all'interno della fase delle indagini preliminari, essendo finalizzata (...) alla richiesta di archiviazione per estinzione del reato da parte del pubblico ministero (...) e, quindi, ad evitare l'esercizio dell'azione penale" (ordinanze nn. 460 del 1999, 415 e 121 del 1998). Il meccanismo delineato, in cui il PM interviene alla fine, per chiedere l'archiviazione per estinzione del reato oppure, in caso di inadempimento, per riprendere le indagini, si colloca necessariamente nella fase delle indagini preliminari per assicurare la realizzazione della finalità dell'istituto, che mira, da una parte, ad assicurare, nell'immediatezza dell'accertamento della commissione dell'illecito, il ripristino della situazione ambientale alterata, e, dall'altra, persegue un effetto deflattivo perché la definizione del procedimento in sede amministrativa evita la celebrazione del processo, determinando un alleggerimento del carico giudiziario (sentenza n. 76 del 2019). La mancata applicazione della più favorevole disposizione dell'art. 318-*septies* ai procedimenti per i quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della disposizione è pienamente ragionevole, non potendosi ipotizzare, senza smentire le ragioni di speditezza processuale a cui è ispirata la norma, una regressione del processo alla fase delle indagini preliminari al solo fine di attivare il meccanismo premiale. Del resto, il contravventore che abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato può avere comunque accesso all'oblazione prevista dall'art. 162-*bis* cod. pen.

6.5.2. La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis, secondo comma, cod. pen. – Invito al legislatore

La sentenza n. 248 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 590-bis cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ivi previste al secondo comma (il quale delinea la circostanza aggravante della guida in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica per l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope). Invero, le ipotesi base contemplate dal primo comma "appaiono normalmente connotate da un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa"; esse "hanno come possibile soggetto attivo non solo il conducente di un veicolo a motore ma anche, ad esempio, chi circoli sulla strada a bordo di una bicicletta. Inoltre, pur concernendo condotte produttive di gravi danni all'integrità fisica delle persone offese, tali fattispecie hanno per presupposto la violazione di qualsiasi norma relativa alla circolazione stradale diversa da quelle previste specificamente nei commi successivi e nelle quali possono incorrere anche gli utenti della strada più esperti". Simili violazioni "sono connotate da un disvalore inferiore a quello proprio delle assai più gravi ipotesi di colpa (...) le quali sono caratterizzate in gran parte dalla consapevole (o addirittura temeraria) assunzione di rischi irragionevoli: ad esempio da parte di chi si ponga alla guida di un veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti o significative quantità di alcool, ovvero superi del doppio la velocità massima consentita, circoli contromano o, ancora, inverta il senso di marcia in prossimità di una curva o di un dosso. Inoltre, a fronte di condotte consistenti in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, potrebbe discutersi dell'opportunità dell'inevitabile celebrazione del processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie laddove a quest'ultima sia stato assicurato l'integrale risarcimento del danno subito; e ciò anche a fronte dell'esigenza – di grande rilievo per la complessiva efficienza della giustizia penale – di non sovraccaricare quest'ultima dell'onere di celebrare processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima". Tuttavia, alla luce del criterio che circoscrive la sindacabilità delle scelte sanzionatorie del legislatore (anche relative al regime di procedibilità dei reati) ai casi di manifesta irragionevolezza, le riferite considerazioni (alla base di iniziative di legge pendenti in Parlamento, miranti a reintrodurre il regime di punibilità a querela delle lesioni stradali non aggravate), non sono sufficienti a connotare in termini di illegittimità la scelta, attuata con la legge del 2016 e confermata dal d.lgs. del 2018, di prevedere la procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di lesioni personali stradali gravi o gravissime. Tale scelta si iscrive nel quadro di un complessivo intervento volto a "inasprire il trattamento sanzionatorio per questa tipologia di reati, ritenuti di particolare allarme sociale a fronte dell'elevato numero di vittime di incidenti che ricorre ogni anno sulle strade" (sentenze nn. 223 e 88 del 2019). D'altra parte, l'auspicato ripristino della procedibilità a querela avrebbe riguardato non solo le ipotesi base ma tutte quelle previste dall'art. 590-bis, con la sola eccezione del secondo comma. In tal modo, sarebbero state abbracciate dalla regola della procedibilità a querela "anche fattispecie caratterizzate da violazioni delle norme sulla circolazione stradale commesse con piena consapevolezza e necessariamente foriere di rischi significativi per l'incolumità altrui, rispetto alle quali il legislatore ha – non irragionevolmente – avvertito il bisogno di un'energica reazione sanzionatoria, finalizzata a rafforzare l'efficacia deterrente della norma indipendentemente dalla richiesta di punizione della persona offesa". Né può essere ritenuto privo di giustificazione "il differente regime di procedibilità previsto per le lesioni stradali e le lesioni provocate nell'ambito dell'attività sanitaria", interessata da ripetuti interventi legislativi miranti a "delimitare l'ambito della responsabilità degli operatori sanitari rispetto ai criteri applicabili alla generalità dei reati colposi, onde contenere i rischi necessariamente connessi all'esercizio di una professione essenziale per la tutela della vita e della salute dei pazienti ed evitare, così, il ben noto fenomeno della cosiddetta medicina difensiva, produttivo di inutili sprechi di risorse pubbliche e scarsamente funzionale rispetto agli stessi scopi di tutela della salute". In conclusione, rientra nella discrezionalità del legislatore "l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare agli indubbi profili critici segnalati dalle ordinanze di rimessione, i quali – pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata – suggeriscono, tuttavia, una complessiva rieditazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis".

6.6. La sanzione penale

6.6.1. La fisionomia costituzionale della pena

La sentenza n. 73 ha efficacemente sintetizzato la “fisionomia costituzionale della pena, intesa come reazione proporzionata dell’ordinamento a un fatto di reato (oggettivamente) offensivo e (soggettivamente) rimproverabile al suo autore”.

6.6.2. Il principio del finalismo rieducativo della pena

6.6.2.1. Insussistenza di un’imprescindibile garanzia di un controllo di merito sulla quantificazione della sanzione

La sentenza n. 34 ha escluso che “la funzione rieducativa della pena postuli imprescindibilmente che sia assicurato un controllo di merito sulla quantificazione della sanzione operata dal giudice di primo grado, intesa segnatamente a evitare che siano inflitte pene sproporzionate per difetto” (sentenza n. 155 del 2019).

6.6.2.2. Invocabilità al fine di evitare sanzioni sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità del fatto

L’ordinanza n. 66 ha rammentato che la funzione rieducativa della pena “risulta costantemente evocata, nella giurisprudenza costituzionale, in relazione alla necessità che la pena non sia sproporzionata per eccesso rispetto alla gravità del fatto di reato (*ex multis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018), e non certo a sostegno di pronunce il cui effetto sia quello di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto discrezionalmente dal legislatore”.

6.6.3. Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato

6.6.3.1. L’includibile esigenza di apprezzare il concreto contenuto di offensività del fatto e il relativo disvalore soggettivo

“(…) il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, da tempo affermato (...) sulla base di una lettura congiunta degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.” (sentenze nn. 40 del 2019, 233 del 2018, 236 del 2016, 343 del 1993), “esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell’autore, rendendolo più o meno rimproverabile”. Il principio in esame “esige insomma, in via generale, che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, 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.”. Così la sentenza n. 73.

6.6.4. La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato, salvo il limite della manifesta irragionevolezza

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 66, la voce *L’ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguglio e la condizione economica dell’imputato)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il procedimento per decreto penale*.

Per costante giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 75, “la discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato incontra il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2019 e n. 222 del 2018; ordinanza n. 207 del 2019), e tale limite vale anche nella definizione degli istituti processualpenalistici” (sentenze nn. 155 del 2019 e 236 del 2018).

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **136**, “la determinazione del trattamento sanzionatorio per i fatti previsti come reato è riservata alla discrezionalità del legislatore, che è particolarmente ampia trovando un limite solo nella manifesta irragionevolezza delle scelte operate nel definire la cornice edittale delle pene. Il livello, più o meno elevato, del contrasto delle condotte penalmente rilevanti mediante la definizione dell’intervallo tra il minimo e il massimo della pena appartiene alle scelte di politica criminale del legislatore, come anche quella di reprimere con pene più gravi fattispecie penali ritenute maggiormente lesive di beni giuridici tutelati e connotate da un accentuato allarme sociale”. La giurisprudenza costituzionale ha più volte rilevato “l’ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali” (sentenze nn. 284 del 2019, 233 e 222 del 2018, 179 del 2017, 148 del 2016).

6.6.5. La previsione di una congiunta pena detentiva e pecuniaria

6.6.5.1. L’autonomia della pena pecuniaria

La sentenza n. **136** ha chiarito che nel sistema sanzionatorio “la pena pecuniaria, anche quando sia comminata congiuntamente alla pena detentiva, conserva una sua autonomia non solo per la specifica funzione cui mira, ma anche per la necessaria proporzionalità alla gravità del fatto. La pena pecuniaria ha, infatti, una specifica funzione complementare del trattamento sanzionatorio quando concorre con la pena detentiva della reclusione in ragione dell’effetto miratamente dissuasivo, intrinseco nella decurtazione del patrimonio in favore dello Stato (sentenza n. 142 del 2017). Anche la pena pecuniaria, infatti, partecipa alla funzione rieducativa di cui all’art. 27, terzo comma, Cost. (sentenze n. 15 del 2020 e n. 233 del 2018). Inoltre, la misura della pena pecuniaria, che deve essere, al pari della pena detentiva, proporzionata alla gravità del fatto secondo i criteri di cui all’art. 133 cod. pen., è essa sola specificamente parametrata alle condizioni economiche del reo, ai sensi dell’art.133-*bis* cod. pen., applicabile per la determinazione dell’ammontare della multa o dell’ammenda”.

6.6.5.2. La rilevanza del complessivo trattamento sanzionatorio ai fini del giudizio sulla irragionevolezza della pena

La sentenza n. **136** ha rimarcato la rilevanza del complessivo trattamento sanzionatorio “quando la pena pecuniaria concorre congiuntamente con quella detentiva e non è invece a quest’ultima alternativa”. In proposito, la ragionevolezza della pena deve essere giudicata “secondo una valutazione complessiva della pena pecuniaria e della pena detentiva, dando rilievo all’unitarietà del trattamento sanzionatorio complessivamente predisposto dal legislatore” (sentenze nn. 233 del 2018 e 142 del 2017), in quanto “in tal modo si consente al giudice, attraverso la graduabilità della pena detentiva comminata congiuntamente a quella pecuniaria, un consistente margine di adeguamento del trattamento sanzionatorio alle particolarità del caso concreto” (ordinanze nn. 91 del 2008 e 475 del 2002).

6.6.6. Le circostanze del reato

6.6.6.1. Il regime ordinario del bilanciamento e l’ammissibilità di deroghe legislative, purché non manifestamente irragionevoli o arbitrarie (evoluzione normativa e riferimenti giurisprudenziali)

La sentenza n. **73** ha confermato che “deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato in via generale dall’art. 69 cod. pen., sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore, risultando sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio” (sentenze nn. 68 del 2012 e 88 del 2019), “non potendo però giungere in alcun caso a determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale” (sentenza n. 251 del 2012). Il vigente art. 69, quarto comma, cod. pen. è “il frutto di una duplice stratificazione normativa rispetto al testo originario del codice”. Nella versione del 1930, esso “sottraeva *tout court* alle regole sul bilanciamento enunciate nei commi precedenti le circostanze inerenti alla persona del colpevole e qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato”. Il seguente art. 70, secondo comma, tuttora dispone che, per circostanze inerenti alla persona del colpevole, si intendono quelle riguardanti l’imputabilità e la recidiva. “Il

legislatore intendeva, in tal modo, assicurare che il giudice fosse in ogni caso tenuto ad applicare separatamente le diminuzioni (o gli aggravamenti) di pena correlati alla capacità di intendere e di volere (...), così come gli aggravamenti di pena dipendenti dalla recidiva”. Il quarto comma dell’art. 69 cod. pen. fu modificato una prima volta dal d.l. n. 99 del 1974, che estese il meccanismo del bilanciamento a tutte le circostanze, comprese quelle inerenti alla persona del colpevole, conferendo così al giudice il potere di applicare, o non applicare, i relativi aumenti o diminuzioni di pena, in presenza di circostanze di segno contrario, ritenute equivalenti o prevalenti. La legge n. 251 del 2005 ha modificato nuovamente la disposizione, introducendo il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante nell’ipotesi, tra le altre, di recidiva reiterata, “precludendo così in modo assoluto al giudice di applicare, in tal caso, la relativa diminuzione di pena”. Il testo risultante dalla legge del 2005 è stato però già oggetto di numerose dichiarazioni di illegittimità costituzionale, che “hanno restaurato il potere discrezionale del giudice di ritenere prevalenti, rispetto alla recidiva reiterata, varie circostanze attenuanti nominativamente individuate”. Nella maggior parte dei casi, “si è trattato di circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva: così la lieve entità nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012), i casi di particolare tenuità nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014), i casi di minore gravità nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014), il danno patrimoniale di speciale tenuità nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017)”. Nella sola sentenza n. 74 del 2016, “la dichiarazione di illegittimità ha invece colpito il divieto di prevalenza di una circostanza – l’essersi il reo adoperato per evitare che il delitto di produzione e traffico di stupefacenti sia portato a conseguenze ulteriori – che mira invece a premiare l’imputato per la propria condotta *post delictum*; circostanza che è stata comunque ritenuta significativa, anche perché comporta il distacco dell’autore del reato dall’ambiente criminale nel quale la sua attività in materia di stupefacenti era inserita e trovava alimento, e lo espone non di rado a pericolose ritorsioni, determinando così una situazione di fatto tale da indurre in molti casi un cambiamento di vita”.

6.6.6.2. Il maggior grado di colpevolezza quale presupposto di applicabilità della recidiva

“(…) l’applicazione della recidiva, come da tempo chiarito dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, in tanto si giustifica in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, sia in concreto espressivo non solo di una maggiore pericolosità criminale, ma anche di un maggior grado di colpevolezza, legato alla maggiore rimproverabilità della decisione di violare la legge penale nonostante l’ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne” (sentenza n. 192 del 2007). La maggiore rimproverabilità “non può essere presunta in via generale sulla base del solo fatto delle precedenti condanne, dovendo – ad esempio – essere esclusa allorché il nuovo delitto sia stato commesso dopo un lungo lasso di tempo dal precedente, o allorché abbia caratteristiche affatto diverse”. Così la sentenza n. 73.

6.6.7. Le esimenti

6.6.7.1. Le cause di non punibilità quali deroghe a norme penali generali (condizioni per l’estensione)

Per costante orientamento giurisprudenziale, richiamato dalla sentenza n. 156, “le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore” (sentenze nn. 140 del 2009 e 8 del 1996).

6.6.7.2. La generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto

La sentenza n. 156 ha rammentato che l’art. 131-*bis* cod. pen., aggiunto dal d.lgs. n. 28 del 2015, “segna il punto di arrivo di una linea di sviluppo” avviata dall’art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988 e proseguita dall’art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, i quali rispettivamente “contemplano l’irrelevanza del fatto quale causa di improcedibilità nei confronti dell’imputato minorenni e la particolare tenuità del fatto quale causa di improcedibilità per i reati di competenza del giudice di pace”. Nell’illustrare “gli elementi differenziali fra tali istituti, pur nella loro comune ispirazione di fondo”, la sentenza n. 120 del 2019 ha

rilevato che “l’art. 131-*bis* cod. pen. prevede una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l’altrettanto generale presupposto dell’offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge”. Per delineare l’esimente generale, “il legislatore del 2015 ha considerato i reati al di sotto di una soglia massima di gravità – quelli per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, nonché quelli puniti con la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva – e ha tracciato una linea di demarcazione trasversale per escludere la punibilità – ma non l’illiceità penale – delle condotte che risultino, in concreto, avere un tasso di offensività marcatamente ridotto, quando appunto l’offesa è di particolare tenuità”. Il fatto particolarmente lieve “è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la rieducazione del condannato, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione (ordinanza n. 279 del 2017)”. Peraltro, l’esimente in esame si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante. Al riguardo, come ha chiarito la sentenza n. 207 del 2017, il quinto comma dell’art. 131-*bis* cod. pen. indica che “l’esistenza di un’attenuante, di cui la particolare tenuità del danno o del pericolo sia elemento costitutivo, di per sé non impedisce l’applicazione della causa di non punibilità, ma neppure la comporta automaticamente (...). Ciò in quanto la causa di non punibilità (...) richiede una valutazione complessiva di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, a norma dell’art. 133, primo comma, cod. pen., incluse quindi le modalità della condotta e il grado della colpevolezza, e non solo dell’entità dell’aggressione del bene giuridico protetto”.

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

6.6.8.1. I limiti invalicabili della manifesta irragionevolezza e dell’arbitrio

La sentenza n. 136 ha sottolineato che le scelte del legislatore in materia di sanzioni penali sono “sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione” (sentenza n. 68 del 2012). Il raffronto tra fattispecie normative, “finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, deve avere ad oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenza n. 161 del 2009). Il limite della discrezionalità del legislatore è superato solo allorché le pene comminate siano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato” (sentenze nn. 73 del 2020, 40 del 2019 e 233 del 2018).

La sentenza n. 137 ha confermato che “la configurazione delle fattispecie criminali e la determinazione della pena per ciascuna di esse costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore, coinvolgendo 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. 35 del 2018, 179 del 2017, 236 e 148 del 2016).

La sentenza n. 248 ha rammentato che, in linea generale, “le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate (...) soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza” (sentenze nn. 190 del 2020, 155 e 40 del 2019, 222 del 2018, 236 del 2016); “tale standard vige – più in particolare – anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati” (ordinanza n. 178 del 2003).

6.6.8.2. La necessaria indicazione di un idoneo tertium comparationis ovvero di specifici e cogenti punti di riferimento

La sentenza n. 137 ha ribadito che, “anche in presenza di norme manifestamente arbitrarie o irragionevoli, solo l’indicazione di un *tertium comparationis* idoneo, o comunque di specifici cogenti punti di riferimento, può legittimare l’intervento della Corte in materia penale, poiché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni riservate al legislatore. Se così non fosse, l’intervento, essendo creativo, interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore” (sentenze nn. 207 del 2017, 236 e 148 del 2016).

6.6.8.3. L'evoluzione del sindacato sulla proporzionalità della pena: l'affrancamento dalla necessaria evocazione di un *tertium comparationis* e l'affermazione del canone di proporzionalità intrinseca, ancorato al reperimento nel sistema di precisi punti di riferimento, utili per soluzioni interinali nelle more dell'intervento legislativo

La sentenza n. 136 ha rammentato che “la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità intrinseca della pena, che – ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (...) – valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali (sentenza n. 284 del 2019)”. L'affermazione di tali principi non incide comunque sulla “ampia discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio delle fattispecie criminose, sindacabile solo ove venga superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà oppure del manifesto difetto di proporzionalità”.

6.6.9. La determinazione legale del tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive: incompatibilità costituzionale di privilegi per i soli condannati abbienti e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 15 ha ritenuto inammissibili, per *aberratio ictus*, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui stabilisce il tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e detentive in ragione di 250 euro, o frazione di 250 euro, per un giorno di pena detentiva, anziché il diverso e più favorevole tasso previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. La Corte, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, ha evidenziato come l'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, che consente la sostituzione di una pena detentiva nel limite di sei mesi con una pena pecuniaria, contenga un rinvio “mobile” all'art. 135, cod. pen, per la determinazione del *quantum*. Tale ultima disposizione è applicabile ad ogni ipotesi in cui – in difetto di altra più specifica disciplina – si debba eseguire un ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive. Ma lo stesso art. 53 detta una disciplina speciale rispetto a quella dell'art. 135 cod. pen., stabilendo che la somma ivi indicata “– attualmente pari a 250 euro, o frazione di 250 euro, per ogni giorno di pena detentiva – possa essere aumentata sino a dieci volte, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria, della condizione economica complessiva dell'imputato o del suo nucleo familiare. Formulando questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto, invece, il solo art. 135 cod. pen., il giudice *a quo*, da un lato, censura una disposizione destinata ad operare in una pluralità di ipotesi (...) del tutto distinte rispetto alla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria (...); e dall'altro omette di censurare proprio la disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, che detta lo speciale criterio di ragguglio applicabile nel caso concreto”. Pur dando atto della inammissibilità delle questioni, il Collegio ha evidenziato le numerose incongruenze emerse dall'esame della disciplina interessata. Il citato art. 53, secondo comma, nel prevedere la possibilità di sostituzione della pena detentiva nel limite dei sei mesi con la pena pecuniaria, stabilisce, tra l'altro, che “il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare”. Per effetto di tale rinvio, il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva – innalzato con la legge n. 94 del 2009 – è attualmente pari a 250 euro. Il risultato è quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena detentiva. “Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria”, con il conseguente rischio di trasformare tale strumento “in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, secondo comma, Cost., il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza” (sentenza n. 131 del 1979). Le suesposte considerazioni hanno indotto la Corte a formulare l'auspicio che il legislatore, “nel quadro di un complessivo intervento – la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) – volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata

e di conversione in pene limitative della libertà personale” ponesse rimedio a tale problema. “E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l’effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva”.

6.6.10. L’illegittimo divieto di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata

La sentenza n. 73 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., l’art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata. L’attenuante del vizio parziale di mente trova la sua giustificazione nella ridotta rimproverabilità soggettiva dell’autore del reato, derivante dal minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta e dalla minore capacità di controllo degli impulsi, provocata da patologie o disturbi della personalità che, pur senza comprometterla del tutto, siano tali da diminuire grandemente la capacità di intendere e di volere e da rendere meritevole una punizione meno severa di quella applicabile nei confronti di chi si sia determinato a compiere una condotta identica in condizioni di normalità psichica. Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, ricavabile dalla lettura congiunta degli artt. 3 e 27, terzo comma Cost., richiede che la pena sia adeguatamente commisurata non solo all’offensività in concreto del fatto di reato, ma anche al relativo disvalore soggettivo, che non dipende solo dal contenuto della volontà criminosa e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dall’eventuale presenza di fattori psichici che abbiano influito sul processo motivazionale dell’agente. Tale principio impone dunque che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, “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”. L’aggravante della recidiva reiterata si fonda sull’assunto generale secondo cui merita un maggiore rimprovero chi commette nuovi reati, nonostante sia già stato “destinatario di un ammonimento individualizzato sul proprio dovere di rispettare la legge penale, indirizzatogli con le precedenti condanne”. Il divieto assoluto per il giudice di considerare prevalente l’attenuante del vizio parziale di mente sull’aggravante della recidiva reiterata – anche laddove le patologie o i disturbi riscontrati nel reo avessero inciso sulla sua personalità al punto da rendergli assai più difficile, nonostante le pregresse condanne, la decisione di astenersi dalla commissione di nuovi reati – non consentiva di condannare il semi-infermo di mente ad una pena inferiore a quella che dovrebbe essere inflitta per un reato di pari gravità oggettiva commesso da una persona in condizioni di normalità psichica, e pertanto con la piena capacità di rispondere positivamente all’ammonimento costituito dalle precedenti condanne. Tale disciplina non è risultata compatibile con l’esigenza di rango costituzionale che la pena sia proporzionata e calibrata sull’effettiva personalità del reo, risolvendosi in una “indebita parificazione sotto il profilo sanzionatorio di fatti di disvalore essenzialmente diverso, in ragione del diverso grado di rimproverabilità soggettiva”: un risultato che la giurisprudenza costituzionale “ha da tempi ormai risalenti considerato di per sé contrario all’art. 3 Cost. (sentenza n. 26 del 1979), prima ancora che alla finalità rieducativa e all’esigenza di personalizzazione della pena”. La previsione dell’attenuante in parola, quale circostanza ad effetto comune, caratterizza il sistema di diritto penale “costituzionalmente orientato”, come ricostruito fin dalla sentenza n. 364 del 1988, nel quale la rimproverabilità soggettiva costituisce un presupposto essenziale dell’an dell’imputazione del fatto al suo autore e della conseguente applicazione della pena. Peraltro, la declaratoria di incostituzionalità non ha inteso pregiudicare le esigenze di tutela della collettività rispetto alla pericolosità manifestata dal recidivo reiterato, dal momento che rimane comunque consentita l’applicazione di una misura di sicurezza nei confronti di chi sia stato condannato a una pena diminuita in ragione della sua infermità psichica. Le misure di sicurezza, non avendo valenza punitiva, non sono infatti subordinate alla rimproverabilità soggettiva dell’autore del reato, bensì alla sua persistente pericolosità sociale, vagliata caso per caso dal magistrato di sorveglianza una volta che la pena sia stata scontata (sentenze nn. 1102 del 1988 e 249 del 1983). Infine, è stato espresso l’auspicio per un’applicazione della misura di sicurezza con modalità tali da assicurare sia un efficace contenimento della pericolosità sociale del condannato semi-infermo di mente, sia adeguati trattamenti dei relativi disturbi (sentenza n. 253 del 2003), sia un concreto sostegno al suo riadattamento alla vita sociale. Una

razionale sinergia tra pene e misure di sicurezza può assicurare una prevenzione adeguata del rischio di commissione di nuovi reati “senza indebite forzature della fisionomia costituzionale della pena, intesa come reazione proporzionata dell’ordinamento a un fatto di reato (oggettivamente) offensivo e (soggettivamente) rimproverabile al suo autore”.

6.6.11. Il lavoro di pubblica utilità quale pena sostitutiva per la guida in stato di ebbrezza con funzione premiale

Il lavoro di pubblica utilità disciplinato dal comma 9-*bis* dell’art. 186 cod. strada “è, a tutti gli effetti, una pena sostitutiva (ordinanza n. 43 del 2013). Essa svolge, peraltro, anche una funzione premiale, in quanto il positivo svolgimento del lavoro sostitutivo determina per il condannato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato, riduzione a metà della durata della sospensione della patente e revoca della confisca del veicolo (sentenza n. 198 del 2015)”. Così la sentenza n. 75.

6.6.12. L’(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all’estero in danno del figlio minore – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. 102 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., l’art. 574-*bis*, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all’estero ai danni del figlio minore comportasse la sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporre detta sospensione. In via preliminare, la Corte ha evidenziato che l’elevata gravità del delitto *de quo* – che offende tanto il diritto dell’altro genitore, quanto il diritto del minore a vivere la propria relazione con quest’ultimo – segna una netta distinzione rispetto alle questioni accolte con le sentenze nn. 31 del 2012 e 7 del 2013, con le quali fu ritenuto illegittimo l’automatismo applicativo della pena accessoria della perdita della responsabilità genitoriale in conseguenza della condanna per i delitti, rispettivamente, di alterazione e soppressione di stato, entrambi solo eventualmente lesivi dell’interesse del minore. Tuttavia, il carattere intrinsecamente offensivo del delitto *ex art. 574-bis* cod. pen. rispetto allo stesso interesse del minore non è stato ritenuto sufficiente a giustificare l’automatica applicazione della pena accessoria, anche perché quest’ultima “presenta caratteri del tutto peculiari rispetto alle altre pene previste dal codice penale, dal momento che, incidendo su una relazione, colpisce direttamente, accanto al condannato, anche il minore, che di tale relazione è il co-protagonista”. L’irragionevolezza del censurato automatismo rispetto all’esigenza primaria di ricerca della soluzione ottimale per il minore è stata ravvisata sulla base di diverse argomentazioni. Innanzitutto, i fatti sussumibili nell’art. 574-*bis* cod. pen. possono presentare caratteristiche assai varie, anche in relazione alla loro concreta dimensione offensiva per l’interesse del minore. Ad esempio, la pena accessoria opererebbe tanto per le ipotesi più severamente sanzionate dal primo comma, quanto per quelle meno severamente punite dal secondo comma in quanto caratterizzate dalla sussistenza del consenso del minore ultraquattordicenne. In secondo luogo, il problema principale determinato dalla previsione dell’automatismo della menzionata pena accessoria consiste “nella cecità di questa conseguenza – concepita in chiave sanzionatoria dal legislatore – rispetto all’evoluzione, successiva al reato, delle relazioni tra il figlio minore e il genitore autore del reato”. Infatti, nonostante la commissione del delitto, “il mantenimento del rapporto con il genitore autore della sottrazione o trattenimento all’estero potrebbe risultare non pregiudizievole per il minore, e anzi corrispondere a un suo preciso interesse, che lo Stato avrebbe allora il dovere di salvaguardare, in via preminente rispetto alle stesse esigenze punitive nei confronti di chi abbia violato la legge penale”. Infine, l’irragionevolezza dell’automatismo è stata desunta anche dalla circostanza che la pena accessoria è destinata a essere inesorabilmente eseguita soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza, spesso a molti anni di distanza dal fatto. Infatti, mentre prima di tale momento, “l’ordinamento offre alle diverse autorità giurisdizionali che si succedono nel corso del procedimento penale – il giudice per le indagini preliminari, il tribunale in composizione monocratica, e infine la corte d’appello – un ampio margine di valutazione relativamente alla possibile adozione di un provvedimento cautelare di sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale”, tale margine di discrezionalità viene del tutto meno quando la sentenza di condanna passa in esecuzione, qualunque cosa sia accaduta nel frattempo e indipendentemente da qualsiasi valutazione circa l’interesse attuale del minore. Il limite del *devolutum* non ha consentito alla Corte di affrontare l’interrogativo se il giudice penale sia l’autorità giurisdizionale più idonea a valutare

se l'applicazione di una pena accessoria che coinvolge direttamente il minore sia il provvedimento più idoneo a salvaguardarne gli interessi. Tale interrogativo potrà essere affrontato dal legislatore, “ferma restando comunque la necessità di assicurare un coordinamento con le autorità giurisdizionali - tribunale dei minorenni, o, se del caso, tribunale ordinario civile – che siano già investite della situazione del minore”. Al riguardo, si è sottolineata la necessità di garantire il rispetto della previsione – sancita espressamente dall'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo e dagli artt. 3 e 6 della Convenzione europea dei diritti dei fanciulli, e ripresa in linea di principio dagli artt. 336-*bis* e 337-*octies* cod. civ. – “di sentire il minore che abbia un discernimento sufficiente, e di tenere in debito conto la sua opinione, in relazione a tutte le decisioni che lo riguardano”.

6.6.13. La pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato – Rinvio a nuova udienza e sollecitazione rivolta al legislatore

L'ordinanza n. 132 ha rinviato all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, nella parte in cui sanzionano con la pena della reclusione – in via, rispettivamente, alternativa e cumulativa rispetto alla multa – il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato. In esito a un'ampia disamina della giurisprudenza della Corte EDU in materia di libertà di espressione che ne ravvisa, in linea di principio, una violazione laddove vengano applicate pene detentive a giornalisti condannati per diffamazione, alla Corte è apparsa “necessaria e urgente una complessiva rimediazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa” censurata, “tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica”. La libertà di manifestazione del pensiero costituisce “un diritto fondamentale riconosciuto come coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione”, “pietra angolare dell'ordine democratico” e “cardine di democrazia nell'ordinamento generale”. Nell'ambito di questo diritto, “la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (...), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo diritto all'informazione dei cittadini”. I principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione “esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale”. Si presuppone, quindi, il pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie “in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti”. L'attività giornalistica merita di essere “salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta (...) che possa indebolire la sua vitale funzione nel sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere”. Per altro verso, “il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri media, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti (...). Fra tali limiti si colloca, in posizione eminente, la reputazione della persona, che costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. (...) e una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (...), che lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interprivati (...), oltre che un diritto espressamente riconosciuto dall'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Un diritto, altresì, connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona (...) e suscettibile di essere leso dalla diffusione di addebiti non veritieri o di rilievo esclusivamente privato”. Il punto di equilibrio tra la libertà di “informare” e di “formare” la pubblica opinione, da un lato, e la tutela della reputazione individuale, dall'altro, “non può però essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione”. Il bilanciamento sotteso alle censurate norme del codice penale e della legge sulla stampa “si impernia sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; limiti a loro volta ricostruiti dalla giurisprudenza civile (...) e penale (...) sulla base dei criteri tradizionali dell'interesse pubblico alla conoscenza della

notizia, della verità di essa (ovvero, nel caso di erroneo convincimento del giornalista relativo alla verità della notizia, nell'assenza di colpa nel controllo delle fonti) e della cosiddetta continenza formale". Un simile bilanciamento è divenuto ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU, che "al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. E ciò in funzione dell'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri". Si impone così una rimodulazione del bilanciamento "in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica (...) con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti; vittime che sono oggi esposte a rischi ancora maggiori che nel passato". In proposito, sono stati richiamati gli "effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai *social networks* e dai motori di ricerca in internet, il cui carattere lesivo per la vittima – in termini di sofferenza psicologica e di concreti pregiudizi alla propria vita privata, familiare, sociale, professionale, politica – e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato". "Un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore, sul quale incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività. Il legislatore, d'altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempra non solo il ricorso – nei limiti della proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito – a sanzioni penali non detentive nonché a rimedi civilistici e in generale riparatori adeguati (come, *in primis*, l'obbligo di rettifica), ma anche a efficaci misure di carattere disciplinare, rispondendo allo stesso interesse degli ordini giornalistici pretendere, da parte dei propri membri, il rigoroso rispetto degli standard etici che ne garantiscono l'autorevolezza e il prestigio, quali essenziali attori del sistema democratico. In questo quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio". In considerazione delle possibilità di intervento del legislatore e della limitatezza sia degli orizzonti del *devolutum* sia dei rimedi disponibili nonché dell'esame in corso di vari progetti di legge volti a revisionare la disciplina della diffamazione a mezzo stampa, la Corte ha ritenuto opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale, differire di un anno la trattazione delle questioni, adoperando una tecnica decisoria (già impiegata in tema di aiuto al suicidio: ordinanza n. 207 del 2018 e sentenza n. 242 del 2019) idonea a preservare la libertà di scelta del Parlamento e a prevenire l'applicazione *medio tempore* della disciplina indubbiata, attraverso la sospensione dei giudizi *a quibus* e l'invito agli organi giudiziari a valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza di analoghe questioni.

6.6.14. Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 136 ha dichiarato inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di costituzionalità dell'art. 625, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui stabilisce per il delitto di furto monoaggravato il minimo edittale della multa in 927 euro, misura sensibilmente superiore al minimo di 206 euro previsto per la più grave fattispecie di furto pluriaggravato (secondo comma). Fino alle modifiche apportate dalla legge n. 103 del 2017, le due figure, "sanzionate entrambe con la pena congiunta della reclusione e della multa", "si connotavano per una cornice edittale pienamente simmetrica: la fattispecie più grave era sanzionata in modo più severo, sia nella reclusione che nella multa, sia nel minimo che nel massimo". Simile situazione "è rimasta inalterata per lungo tempo, anche se il legislatore è intervenuto a più riprese" sia per incrementare il catalogo delle aggravanti sia per espungere da esso due circostanze, contestualmente trasformate negli autonomi delitti di furto in abitazione e furto con strappo. Pur in un contesto parzialmente modificato, l'originaria simmetria tra primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen. è rimasta sostanzialmente imm modificata, venendosi a fissare, da ultimo, in un trattamento sanzionatorio che puniva il furto monoaggravato con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da

euro 103 a 1.032 e il furto pluriaggravato con la reclusione da tre a dieci anni e la multa da euro 206 a 1.549. La simmetria delle cornici edittali – “in cui alla fattispecie meno grave corrispondeva un trattamento sanzionatorio, nel minimo e nel massimo di entrambe le pene della reclusione e della multa, meno grave di quello stabilito per l’ipotesi pluriaggravata” – è venuta meno con la legge n. 103 del 2017. Nel quadro della più ampia riforma di rilevanti istituti del sistema penale, essa “ha significativamente innovato il trattamento sanzionatorio di alcuni tra i più gravi delitti contro il patrimonio”. In particolare, il legislatore, “al fine di reprimere con maggiore severità condotte criminose di particolare allarme sociale, ha agito essenzialmente sui minimi edittali delle pene, elevandoli con l’effetto di limitare l’accesso ai benefici previsti dall’ordinamento penale”. Tuttavia, mentre per il furto monoaggravato è stata prevista la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 927 a 1.500, nessuna modifica ha interessato il furto pluriaggravato, la cui cornice edittale è rimasta quella della reclusione da tre a dieci anni e della multa da euro 206 a 1.549. Così operando, la novella ha determinato che entrambe le fattispecie “continuino a essere punite con la pena congiunta della reclusione e della multa, ma mentre la reclusione è prevista in misura più elevata, sia nel minimo che nel massimo, per il delitto pluriaggravato, ciò non è per la pena pecuniaria perché il minimo della multa è previsto, all’opposto, in misura più elevata (più del quadruplo) per la fattispecie meno grave”. Invero, prima della riforma, analoga asimmetria “connotava anche il minimo della multa della fattispecie delittuosa del furto in abitazione e del furto con strappo”: la nuova e autonoma fattispecie era originariamente sanzionata, “quanto al minimo della pena pecuniaria, con la multa di euro 309, in relazione all’ipotesi non aggravata (...), mentre la fattispecie monoaggravata e pluriaggravata (...) è stata punita con la pena pecuniaria di euro 206 di multa. Tale squilibrio sanzionatorio è stato corretto proprio dalla novella legislativa del 2017, che è intervenuta, elevando la cornice edittale di entrambe le fattispecie e, quanto al minimo della pena pecuniaria ha, in questo caso, equiparato la multa per le due ipotesi delittuose – sia nella configurazione semplice (...) sia in quelle, assimilate, monoaggravata e pluriaggravata (...) – nella più elevata ma identica misura di euro 927”. Tale parificazione è poi stata confermata dalla legge n. 36 del 2019 che ha innalzato per entrambe le fattispecie aggravate il minimo della multa a euro 1.000. “Invece lo stesso legislatore non è intervenuto sulla disposizione censurata”, sicché il minimo della multa per il furto monoaggravato è rimasto più elevato di quello previsto per il furto pluriaggravato. “È di tutta evidenza, pertanto, che il legislatore del 2017, nel considerare solo la fattispecie del furto monoaggravato, abbia creato un’asimmetria tra primo e secondo comma dell’art. 625 cod. pen., quale conseguenza di una difettosa tecnica normativa”, poiché, nella medesima disposizione, “vi è una pena pecuniaria, nel minimo, più elevata per l’ipotesi meno grave, rispetto alla fattispecie connotata da maggiore gravità”, seppur all’interno di un trattamento sanzionatorio complessivo che vede la multa concorrere necessariamente con la reclusione. A giudizio della Corte, la previsione per il furto monoaggravato della multa nella misura più elevata di quella stabilita per l’ipotesi pluriaggravata, stante l’ampia discrezionalità del legislatore, può “ridondare nella violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della pena (art. 27 Cost.) soltanto se detta asimmetria venga esaminata nel contesto del complessivo trattamento sanzionatorio”. Infatti, la piena valutazione della cornice edittale definita dal legislatore, “come pena detentiva congiunta alla pena pecuniaria, potrebbe far emergere la possibilità, per il giudice chiamato a quantificare la multa, di operare un sostanziale riequilibrio dell’asimmetria” *de qua*. Ciò nonostante, il rimettente ha argomentato le sue censure soltanto in relazione alla multa e omettendo di tener conto anche del divario del minimo della pena detentiva prevista per le ipotesi di furto monoaggravato e pluriaggravato: divario “pari a un anno di reclusione in più per il furto pluriaggravato, certamente coerente per la maggiore gravità di quest’ultimo”. Il rimettente ha, quindi, “omesso di considerare se, in ipotesi, tale divario, ove ritenuto particolarmente marcato, sia idoneo, o no, a ridimensionare l’asimmetria denunciata, relegandola nell’ambito di meri difetti di tecnica normativa”, che la Corte – soprattutto nella materia penale quanto alla dosimetria della pena – “non è chiamata per ciò solo a correggere, ove non ridondino in un trattamento sanzionatorio manifestamente irragionevole e sproporzionato”. All’esito di inammissibilità – dovuto alla circostanza che l’ordinanza di rimessione “non si è confrontata con il complessivo trattamento sanzionatorio della reclusione e della multa, previste come pene congiunte e non già alternative per il furto sia monoaggravato che pluriaggravato” – si è accompagnato l’auspicio che “il legislatore, come ha già fatto con l’analoga asimmetria (...) nel trattamento sanzionatorio del furto in abitazione o con strappo, monoaggravato o pluriaggravato, corregga lo squilibrio denunciato”.

6.6.15. L'(illegittima) esclusione dell'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato)

La sentenza n. 156 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 131-*bis* cod. pen., nella parte in cui non consentiva l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi specificamente sulla scelta legislativa che precludeva l'applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen. alla ricettazione attenuata da particolare tenuità (art. 648, secondo comma, cod. pen.), in ragione del massimo edittale di pena detentiva prevista per tale delitto che è di sei anni, quindi superiore a quello di cinque anni posto dall'esimente. Al riguardo, si è ricordato che con sentenza n. 207 del 2017 analoghe questioni sono state dichiarate non fondate sia per "inidoneità dei *tertia comparationis* elencati dal giudice *a quo*, troppo eterogenei per poter fungere da modello di una soluzione costituzionalmente obbligata", sia in considerazione dell'esigenza "di salvaguardare la discrezionalità legislativa espressasi nella posizione del limite massimo dei cinque anni, che non può considerarsi, né irragionevole, né arbitrario, in quanto rientra nella logica del sistema penale che, nell'adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali, indicativi dell'astratta gravità dei reati". Tuttavia, in quella sede – per evitare possibili incongruenze dovute all'impossibilità di applicare l'esimente a fattispecie di reato con minimo edittale particolarmente lieve, come per l'ipotesi della ricettazione attenuata che prevede un minimo edittale di 15 giorni, ma con massimo edittale superiore al limite dei 5 anni previsto dall'art. 131-*bis* cod. pen. – il legislatore era stato invitato a ovviare all'incoerenza, ad esempio prevedendo "oltre alla pena massima edittale, al di sopra della quale la causa di non punibilità non possa operare, (...) anche una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di particolare tenuità". Tuttavia, il legislatore – che pure è recentemente intervenuto sull'art. 131-*bis* cod. pen. aggiungendo, nel secondo comma, un'ipotesi tipica di esclusione della particolare tenuità, ove si proceda per delitti puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero per violenza, minaccia, resistenza od oltraggio commessi nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni (d.l. n. 53 del 2019) – non ha dato seguito al monito. Di conseguenza, la Corte ha ravvisato "l'intrinseca irragionevolezza della preclusione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. per i reati – come la ricettazione di particolare tenuità – che lo stesso legislatore, attraverso l'omessa previsione di un minimo di pena detentiva e la conseguente operatività del minimo assoluto di cui all'art. 23, primo comma, cod. pen., ha mostrato di valutare in termini di potenziale minima offensività". Spetta comunque al "legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in tema di estensione delle cause di non punibilità, fissare un minimo relativo di portata generale, al di sotto del quale l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. non potrebbe essere preclusa dall'entità del massimo edittale".

6.6.16. L'introduzione, con sentenza di accoglimento, del beneficio della non menzione, nei certificati del casellario chiesti dall'interessato, dei provvedimenti concernenti la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità in caso di condanna per le contravvenzioni di guida sotto l'influenza dell'alcool

La sentenza n. 179 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma Cost., gli artt. 24 (nella versione sia antecedente che successiva alle modifiche operate dal d.lgs. n. 122 del 2018) e 25 (nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione ad opera del citato d.lgs.) del d.P.R. n. 313 del 2002 (t.u. casellario giudiziale), nella parte in cui non prevedevano il beneficio della non menzione, nei certificati del casellario chiesti dall'interessato, dei provvedimenti concernenti la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, applicabile in caso di condanna per le contravvenzioni di guida sotto l'influenza dell'alcool *ex* art. 186 cod. strada (ossia la sentenza che dispone la sanzione e l'ordinanza che dichiara estinto il reato in caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità). Al riguardo, sono state ribadite le considerazioni espresse nella sentenza n. 231 del 2018, che ha ritenuto lesiva dell'art. 3 Cost. l'omessa previsione della non menzione dei provvedimenti relativi alla messa alla prova nei certificati del casellario richiesti da privati, in quanto comportava "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”. Proprio come per la messa alla prova, anche il lavoro di pubblica utilità comporta per il condannato un percorso rieducativo che implica lo svolgimento di un’attività in favore della collettività ed esprime una meritevolezza maggiore rispetto a quella vantata da chi si limita a concordare la pena o a non opporsi al decreto penale di condanna. L’irragionevole disparità di trattamento è ulteriormente aggravata dal fatto che l’interessato non ha nemmeno la possibilità di ottenere la non menzione per effetto della riabilitazione, che è per definizione esclusa nel momento in cui il reato sia estinto a seguito del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Le questioni sono state ritenute fondate anche con riferimento all’art. 27, terzo comma, Cost., per le medesime ragioni alla base della sentenza del 2018. A seguito dell’estinzione del reato per effetto del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, la menzione nei certificati del casellario “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. La menzione della condanna per il reato ormai estinto finirebbe, infatti, per creargli 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. Anche in questo caso, infatti, l’esigenza di garantire che la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità non sia concessa più di una volta (...) e che in caso di recidiva nel biennio sia revocata la patente (...) è già adeguatamente soddisfatta dall’obbligo di iscrizione dei provvedimenti in questione e della loro menzione nel certificato ad uso del giudice”.

6.6.17. Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito al legislatore

La sentenza n. 190 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 628, secondo comma, cod. pen., il quale prevede per il reato di rapina impropria le stesse pene stabilite per la rapina propria. Quest’ultima ricorre quando l’autore, mediante violenza alla persona o minaccia, si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene; la rapina impropria si configura invece quando l’agente, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, adopera violenza o minaccia per assicurarne a sé o ad altri il possesso, ovvero per procurare a sé o ad altri l’impunità. In primo luogo, è stata ritenuta insussistente la denunciata uguaglianza di trattamento di situazioni diseguali, in quanto le due condotte di rapina non necessariamente rivelano differenze in termini di capacità criminale dell’agente. Si tratta in entrambi i casi di condotte consapevoli e volontarie, considerate nel contesto unitario di una medesima aggressione patrimoniale, in cui l’oggetto del dolo comprende sia l’impossessamento della cosa mobile altrui sia il ricorso alla violenza o alla minaccia. Secondariamente, sono state valutate come arbitrarie le generalizzazioni per cui il responsabile della rapina propria agirebbe sempre secondo una volontà preordinata di ricorso alla violenza e l’autore della rapina impropria agirebbe con dolo istantaneo. In entrambe le figure possono riscontrarsi situazioni variabili in punto di dolo e di capacità criminale: situazioni diverse in fatto, ma non distinguibili in principio, la cui variabilità trova fisiologica risposta nella possibilità del giudice di modulare, nell’ambito dell’ampia cornice edittale, la risposta sanzionatoria in base alla valutazione del caso concreto. È stata poi considerata priva di fondamento la tesi per cui la soglia di consumazione del reato sarebbe più arretrata nella rapina impropria e dovrebbe quindi implicare una minore gravità del fatto. La circostanza che l’art. 628 cod. pen. indichi la sottrazione della cosa ed il suo impossessamento come elementi entrambi costitutivi del delitto di rapina propria, mentre per la consumazione della rapina impropria l’impossessamento è indicato solo come obiettivo da assicurare mediante la condotta minacciosa o violenta, non impone un diverso trattamento sanzionatorio. La scelta legislativa di parificare tale trattamento non è manifestamente irragionevole, in quanto il tratto qualificante delle fattispecie, ambedue costruite come reato complesso, è dato dal ricorso a una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto spazio-temporale di un’aggressione al patrimonio, restando irrilevante l’effettiva instaurazione del possesso della cosa in capo all’agente; in sostanza, il disvalore del fatto risiede nella contestualità e nel finalismo delle due componenti essenziali della condotta tipica (aggressione al patrimonio e violenza o minaccia alle persone). Ciò ha altresì condotto ad escludere la lamentata disparità di trattamento sanzionatorio della rapina impropria rispetto all’ipotesi di furto non immediatamente seguito da reati volti ad evitare la punizione o a mantenere il possesso della refurtiva. Le fattispecie in comparazione non presentano confini incerti, in quanto il diritto vivente ha individuato un

sicuro criterio differenziale nel requisito dell'immediatezza, il cui contenuto è stato chiarito ricorrendo alle nozioni, di derivazione processuale, di flagranza e di "quasi-flagranza". Nella rapina impropria, la contestualità del rischio per il patrimonio e per l'incolumità o la libertà morale della persona attribuisce al fatto criminoso una valenza che supera la mera somma dei suoi elementi, tanto sul piano oggettivo – per l'allarme sociale, per la diminuita difesa della vittima, sottoposta ad un particolare rischio per l'incolumità personale e privata di alternative utili alla tutela del suo patrimonio, nonché per la peculiare forza offensiva di una spoliazione fondata anche sulla violenza – quanto sul piano soggettivo, per il marcato atteggiamento criminale di chi si determina per l'aggressione alla persona pur di non rinunciare ad un beneficio patrimoniale. Significativamente, nel caso della rapina impropria, ricorrono tanto i presupposti per la legittima difesa quanto dell'arresto in flagranza, insussistenti laddove nel furto difetti il requisito dell'immediatezza. La previsione di una fattispecie complessa, fondata sulla contestualità delle azioni criminose, è riconducibile all'ampia discrezionalità delle scelte legislative in materia penale e si inserisce armonicamente nel sistema delle norme penali sostanziali e processuali vigenti, dal quale non sarebbe giustificato, né tantomeno costituzionalmente imposto, espungerla. Nel rigettare le censure di violazione dei principi di necessaria offensività dei fatti penalmente rilevanti e di proporzionalità delle pene, la pronuncia ha evidenziato che la scelta di incrementare i valori edittali per la rapina impropria non è isolata ed anomala, ma si inserisce nel quadro di una complessiva e severa strategia di contrasto alle aggressioni patrimoniali connotate da violenza o minaccia. Tuttavia, proprio in considerazione dei numerosi interventi legislativi che hanno determinato significativi aumenti di pena per i reati contro il patrimonio commessi con violenza o minaccia, la Corte ha rilevato che la notevole pressione punitiva attualmente esercitata riguardo a tale categoria di delitti richiede un'attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione complessiva e comparativa dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato.

6.7. La prescrizione

6.7.1. Istituto di natura sostanziale con valenza processuale

La sentenza n. 278 ha ribadito che la prescrizione costituisce, nel vigente ordinamento, "un istituto di natura sostanziale che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, sicché rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza" (sentenze nn. 115 del 2018, 324 del 2008, 393 del 2006; ordinanza n. 24 del 2017). Tuttavia, essa assume "una valenza anche processuale (sentenza n. 265 del 2017)", "concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo" (sentenza n. 143 del 2014).

6.7.2. La discrezionalità del legislatore nel determinare i termini di prescrizione dei reati mediante il bilanciamento tra valori di rango costituzionale (l'interesse della collettività alla repressione dei reati, la tutela delle vittime, il decorso del tempo, il diritto dell'accusato all'oblio)

La sentenza n. 278 ha affermato che, in generale, "la concreta determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati appartiene alla discrezionalità del legislatore censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o sproporzione rispetto alla gravità del reato. Nell'esercizio della sua discrezionalità, "il legislatore opera un bilanciamento tra valori di rango costituzionale. Da una parte, c'è l'esigenza che – mediante l'esercizio obbligatorio dell'azione penale ad opera del pubblico ministero (art. 112 Cost.) – i comportamenti in violazione della legge penale siano perseguiti perché il rispetto di quest'ultima appartiene ai fondamentali del comune vivere civile, mentre la sua violazione crea, in misura direttamente proporzionale alla gravità del fatto, allarme sociale e mina la fiducia dei cittadini. Nello stesso verso, inoltre, rileva la tutela delle vittime dei reati: la persona offesa ha anch'essa diritto, quando costituita parte civile, all'accertamento del reato per ottenere il risarcimento del danno per la lesione subita. A fronte di queste esigenze vi è, dall'altra parte, l'interesse dell'imputato ad andare esente da responsabilità penale per effetto del decorso del tempo; interesse che il legislatore ordinario riconosce e tutela con la disciplina della prescrizione e che si traduce nel diritto dell'imputato ad ottenere dal giudice penale – una volta decorso il termine di prescrizione del reato – il riconoscimento, con sentenza di proscioglimento, dell'estinzione del reato (art. 157, primo comma, cod. pen.), sempre che dagli atti del procedimento o del processo non risulti evidente che non ha commesso il fatto addebitatogli ovvero che questo non

costituisca reato o non sia previsto dalla legge come reato” (art. 129 cod. proc. pen.) e “sempre che egli non rinunci alla prescrizione chiedendo un accertamento di non colpevolezza. Analogamente e alle stesse condizioni “sarà possibile, all’esito del procedimento penale, il decreto di archiviazione per estinzione del reato ascritto all’indagato. La *ratio* della rilevanza di questa garanzia per l’indagato o l’imputato si collega preminentemente all’interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato (...) l’allarme della coscienza comune” (sentenze nn. 393 del 2006 e 202 del 1971; ordinanza n. 337 del 1999). “Si è fatto anche riferimento, talora, al diritto all’oblio” (sentenze nn. 115 del 2018, 45 del 2015, 143 del 2014 e 23 del 2013; ordinanza n. 24 del 2017). “Vi è, in sostanza, un affievolimento progressivo dell’interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati (...), sebbene il decorso del tempo non valga di per sé a stendere un velo di piena immunità sul fatto-reato”. Anche dopo la sentenza di proscioglimento per prescrizione, il giudice civile potrà accertare, stante il diverso regime della prescrizione in materia civile, che un reato è stato commesso da chi è chiamato a risarcire i danni non patrimoniali. Lo stesso giudice penale, che abbia dichiarato il proscioglimento per prescrizione, può non di meno doversi pronunciare sulla sussistenza del reato ai fini (non della punibilità, ma) solo risarcitori in favore della persona offesa, costituita parte civile. Inoltre, l’estinzione del reato per prescrizione non esclude che il giudice debba applicare la misura di sicurezza della confisca.

6.7.3. La causa generale di sospensione nelle ipotesi legali di stasi del procedimento o del processo (compatibilità con il principio di legalità)

L’art. 159, primo comma, cod. pen. contiene una causa generale di sospensione secondo cui il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale è imposta da una particolare disposizione di legge. A giudizio della sentenza n. **278**, tale previsione “rispetta il principio di legalità di cui all’art. 25, secondo comma, Cost., avendo un contenuto sufficientemente preciso e determinato, aperto all’integrazione di altre più specifiche disposizioni di legge, le quali devono comunque rispettare (...) il principio della ragionevole durata del processo (...) e quello di ragionevolezza e proporzionalità (...). Essa afferma che la stasi *ex lege* del procedimento o del processo penale determina anche, in simmetria e di norma, una parentesi nel decorso del tempo di prescrizione dei reati. Pur non potendo escludersi che vi siano, in particolare, cause di sospensione del processo che non comportano la sospensione anche del termine prescrizionale, si ha in generale che, se il processo ha una stasi, le conseguenze investono tutte le parti: la pubblica accusa, la persona offesa costituita parte civile e l’imputato. Come l’azione penale e la pretesa risarcitoria hanno un temporaneo arresto, così anche, per preservare l’equilibrio della tutela dei valori in gioco, è sospeso il termine di prescrizione del reato”. Ciò è coerente con il bilanciamento tra valori costituzionali (interesse della collettività alla repressione dei reati, tutela delle vittime, decorso del tempo e diritto all’oblio dell’accusato) che è al fondo della fissazione del termine di durata del tempo di prescrizione dei reati. Simile bilanciamento “rischierebbe di essere alterato se una particolare disposizione di legge, che preveda la sospensione del procedimento o del processo penale, in ipotesi, per la ragione imperiosa di una sopravvenuta calamità (...), debba sempre (...) lasciar scorrere il tempo di prescrizione dei reati già commessi (...) e invece arrestarne il decorso solo per i reati commessi dopo, così decurtandone soltanto per questi ultimi la durata, incongruamente quanto inutilmente per essere la prescrizione appena iniziata a decorrere. Si ha, invece, che al momento della commissione del fatto il suo autore sa *ex ante* che, se il procedimento o il processo saranno sospesi in ragione dell’applicazione di una disposizione di legge che ciò preveda, lo sarà anche il decorso del termine di prescrizione (...). Rimangono in ogni caso, da una parte, la garanzia della riserva alla legge della previsione delle ipotesi di sospensione del procedimento o del processo (*ex art. 111, primo comma, Cost.*), dall’altra parte, quanto alla ricaduta sul decorso del tempo di prescrizione dei reati, la garanzia della loro applicabilità per l’avvenire a partire dall’entrata in vigore della norma che tale sospensione preveda (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale); ossia una nuova causa di sospensione – riconducibile alla causa generale di cui all’art. 159, primo comma, cod. pen. e quindi applicabile anche a condotte pregresse – non può decorrere da una data antecedente alla legge che la prevede. Ciò, naturalmente, in aggiunta alla garanzia della predeterminazione della durata tabellare della prescrizione”. Comunque, queste ipotesi di sospensione del processo “automaticamente coinvolgono (...) la disciplina di diritto sostanziale della prescrizione del reato” (sentenza n. 24 del 2014). “La consapevolezza di tale automatismo nell’autore della condotta penalmente rilevante è sufficiente ad

assicurare il rispetto del principio di legalità (...), integrato, nella fattispecie, dal principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire (...) e dalla garanzia che, in applicazione stretta di questo principio, non è possibile che l'incidenza indiretta sul tempo di prescrizione abbia una proiezione retroattiva". Peraltro, "al di là del rispetto formale del principio di legalità", il rinvio aperto a ogni disposizione che preveda la sospensione del procedimento o processo penale non può costituire una falla, "nel senso di una possibile illimitata dilatazione del tempo complessivo di prescrizione (...). Infatti, il rispetto del principio di legalità – nella misura in cui è predeterminata la regola che vuole che alla sospensione del procedimento o del processo penale in forza di una particolare disposizione di legge si associ anche la sospensione del decorso del tempo di prescrizione del reato – non esclude, ma anzi si coniuga (...) alla possibile verifica di conformità sia al canone della ragionevole durata del processo (...), sia al principio di ragionevolezza e proporzionalità (...), a confronto dei quali sarà sempre possibile il sindacato di legittimità costituzionale della stessa sospensione dei procedimenti e dei processi penali, nonché, più specificamente, della conseguente sospensione del termine di prescrizione".

6.7.4. La sospensione della prescrizione dei reati nel periodo 9 marzo-11 maggio 2020 disposta nell'ambito delle misure di contrasto all'emergenza COVID-19 (correlata alla sospensione dei processi e applicabile anche a fatti pregressi)

La sentenza n. 278 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020 e 36, comma 1, del d.l. n. 23 del 2020, impugnati, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui hanno disposto – nell'ambito delle misure di contrasto all'emergenza COVID-19 specificamente riguardanti la giurisdizione (il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini processuali, eccezion fatta per alcune tipologie urgenti di procedimento) – la sospensione della prescrizione dei reati nel periodo compreso tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020, anche per fatti pregressi. La Corte ha osservato che "la breve durata della sospensione del decorso della prescrizione è pienamente compatibile con il canone della ragionevole durata del processo e, dall'altra parte, che, sul piano della ragionevolezza e proporzionalità, la misura è giustificata dalla finalità di tutela del bene della salute collettiva (art. 32, primo comma, Cost.) per contenere il rischio di contagio da COVID-19 in un eccezionale momento di emergenza sanitaria", con conseguente esclusione del "rischio di abuso del potere legislativo". La censurata normativa è stata ricondotta alla causa generale di sospensione *ex art. 159, primo comma, cod. pen.* in base al quale il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale è imposta da una particolare disposizione di legge; ciò ne avvalorava la compatibilità con il principio di legalità penale e ne legittimava l'applicazione ai fatti commessi anteriormente. Al riferito approdo interpretativo è già pervenuto un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che va assumendo la forma del diritto vivente, secondo cui "sospensione dei termini e rinvio del processo sono, di regola, inscindibilmente collegati". Simile interpretazione "è in linea di continuità con altri casi di sospensione dei processi – rilevanti anche ai fini della sospensione del corso della prescrizione – collegati a situazioni di emergenza derivate, ad esempio, da eventi sismici. Si tratta di ipotesi che presentano (...) una *ratio* affine a quella della disciplina censurata, chiamata a fronteggiare la pandemia da COVID-19". Tra gli altri, l'art. 5 del d.l. n. 39 del 2009 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile) prevedeva la sospensione dei processi penali e del corso della prescrizione, applicata dalla giurisprudenza di legittimità anche a pregresse condotte penalmente rilevanti. La ritenuta riconducibilità della denunciata fattispecie alla disciplina dell'art. 159, primo comma, cod. pen. esclude che "si sia in presenza di un intervento legislativo (...) in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole". L'esplicita previsione della sospensione del decorso del termine di prescrizione dei reati, la quale potrebbe persino apparire ridondante, "non è inutile perché fissa, in modo espresso e quindi in termini maggiormente chiari, compatibili con il rispetto del principio di eguaglianza, la collocazione della disposizione nell'alveo della causa generale di sospensione (...), secondo una tecnica legislativa non nuova". Una fattispecie analoga si rinviene, con riferimento ad altra situazione emergenziale che ha imposto la stasi dei processi penali, nell'art. 49, commi 6 e 9, del d.l. n. 189 del 2016 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016). Il principio di legalità è così rispettato perché la sospensione della prescrizione, essendo riconducibile alla fattispecie della "particolare disposizione di legge" *ex art. 159, primo comma, cod. pen.*, può dirsi anteriore alle condotte contestate nei giudizi *a quibus*. "La regola, secondo cui quando il procedimento o il processo penale è sospeso in

applicazione di una particolare disposizione di legge lo è anche il corso della prescrizione, è certamente anteriore alle condotte penalmente rilevanti proprio perché contenuta nel codice penale del 1930” e ribadita dalla novella operata dalla legge n. 251 del 2005. Infine, tenuto conto della continuità normativa tra le disposizioni dei decreti-legge nn. 9, 11 e 18 del 2020, tutte rivolte a contrastare l'emergenza sanitaria, non c'è stata alcuna sospensione retroattiva del corso della prescrizione come conseguenza della sospensione di procedimenti e processi penali, bensì “ha trovato piena applicazione il principio secondo cui la legge (nella specie, di contenuto processuale) dispone per l'avvenire (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale) e pertanto legittima è la ricaduta sulla prescrizione in termini di sospensione della sua durata”.

6.8. Le misure di sicurezza

6.8.1. Discrezionalità dell'autorità giudiziaria e irrogazione “individualizzata”

“La pericolosità sociale – da cui consegue l'applicabilità delle misure di sicurezza alle persone che abbiano commesso un fatto preveduto dalla legge come reato, ovvero anche un fatto non previsto come reato in casi particolari determinati dalla legge (art. 202 cod. pen.) – è di regola accertata, infatti, dal giudice sulla base di tutti quegli elementi che (ex art.133 cod. pen.) rilevino come indice di gravità del fatto commesso e della capacità a delinquere del soggetto che ne è autore. L'irrogazione delle misure di sicurezza è essenzialmente ‘individualizzata’ – quanto al tipo di misura da applicare, alla durata da computare e alle prescrizioni da osservare – in funzione della specificità delle situazioni soggettive che sono sottoposte all'autorità giudiziaria. La quale, a tal fine, esercita un potere connotato da elementi di discrezionalità. Con riferimento alla misura della libertà vigilata (...) ciò è, in particolare, dimostrato dall'art. 228 cod. pen., che al comma 4 stabilisce che la sorveglianza deve essere esercitata in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale, e analogamente dall'art. 190 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che all'ultimo comma, a sua volta, dispone che la vigilanza è esercitata in modo da non rendere difficoltosa alla persona che vi è sottoposta la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi con la necessaria tranquillità”. Così la sentenza n. **24**.

7. I principi costituzionali in materia processuale

7.1. Il diritto di azione e di difesa

7.1.1. L'esclusione di una necessaria uniformità della garanzia e il divieto per il legislatore di prescrivere oneri e modalità lesive del diritto

L'art. 24 Cost. “non esige che il cittadino sia messo in grado di conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale” (sentenze nn. 271 del 2019, 199 del 2017, 121 e 44 del 2016). Così la sentenza n. **58**.

7.1.2. Tipizzazioni legali ed esclusione della prova

La sentenza n. **201** ha affermato che “non ha senso denunciare quale violazione del diritto di difesa l'esclusione della prova” al cospetto di tipizzazioni, qualificazioni e valutazioni legali, le quali “possono bensì essere censurate sotto il profilo della mancanza di ragionevolezza, contestandosi che esse trovino rispondenza nella situazione socio-economica in riferimento alla quale sono formulate ai fini perseguiti dalla legge, o che esse, o le misure sulla base di esse adottate, siano congrue rispetto a tali fini” (sentenza n. 131 del 1991).

7.1.3. L'assistenza tecnica di un difensore

La sentenza n. **113** ha puntualizzato che “l'assistenza tecnica di un difensore (...) è – in via generale – parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento” (sentenze nn. 143 del 2013, 120 del 2002, 175 del 1996).

7.1.4. L'esercizio del diritto di difesa attraverso la richiesta di riti alternativi

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **19**, “la richiesta di riti alternativi costituisce anch'essa una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa” (sentenze nn. 201 del 2016, 237 del 2012, 219 del 2004 e 497 del 1995).

La sentenza n. **260** ha rammentato la costante giurisprudenza secondo cui “la facoltà di chiedere i riti alternativi – quando è riconosciuta – costituisce una modalità, tra le più qualificanti ed incisive (sentenze n. 237 del 2012 e n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa” (sentenze nn. 273 del 2014, 333 del 2009 e 219 del 2004); tuttavia, “la negazione legislativa di tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto (sentenza n. 95 del 2015)”.

7.1.5. Fattispecie

7.1.5.1. Il diritto di difesa del destinatario della notifica in materia tributaria

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **2**, la voce *La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno in I tributi – La riscossione.*

7.1.5.2. Il diritto di difesa del conduttore nel procedimento per convalida di sfratto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **79**, la voce *La mancata previsione, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, di ipotesi di omesso pagamento integrale dell'importo determinato dal giudice nel concedere il termine di grazia in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La tutela del locatore nei confronti del conduttore moroso.*

7.1.5.3. Il diritto del detenuto a un termine adeguato per proporre reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza in tema di permessi premio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *L'(illegittima) previsione di un termine per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza pari a 24 ore, anziché a 15 giorni (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio.*

7.1.5.4. Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, l'analogo voce in *La funzione normativa – La legge-provvedimento.*

7.1.5.5. La preclusione della facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, previa rimessione in termini, a fronte di una diversa qualificazione giuridica del fatto ope iudicis che comporti il passaggio a un'ipotesi di reato oblabile

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – L'oblazione.*

7.1.5.6. Il diritto di difesa del socio di società di persone nelle controversie aventi ad oggetto il reddito societario

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, la voce *L'imputazione ai soci delle società di persone del reddito societario indipendentemente dalla sua effettiva percezione (attribuzione “per trasparenza”) in I tributi – L'IRPEF.*

7.1.5.7. La garanzia del contraddittorio in sede di rivalutazione dell'originario provvedimento di concessione della detenzione domiciliare e di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19

Si veda, in relazione alla sentenza n. **245**, la voce *La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

7.1.5.8. Il diritto al simultaneus processus del convenuto che proponga in via riconvenzionale, innanzi al giudice adito con ricorso sommario di cognizione, una causa pregiudiziale soggetta a riserva di collegialità

Si veda, in relazione alla sentenza n. **253**, la voce *La possibilità (introdotta con sentenza di accoglimento), per il giudice adito con ricorso sommario di cognizione, di disporre il mutamento del rito qualora sia proposta in via riconvenzionale una causa pregiudiziale soggetta a riserva di collegialità* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

7.1.5.9. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo

La sentenza n. **260** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 2, 3, 24 e 27, secondo comma, Cost., dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. che preclude il giudizio abbreviato agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo. L'accesso ai riti alternativi costituisce parte integrante del diritto di difesa “soltanto in quanto il legislatore abbia previsto la loro esperibilità in presenza di certe condizioni; di talché esso deve essere garantito – o quanto meno deve essere garantito il recupero dei vantaggi sul piano sanzionatorio che l'accesso tempestivo al rito avrebbe consentito – ogniqualvolta il rito alternativo sia stato ingiustificatamente negato a un imputato per effetto di un errore del pubblico ministero nella formulazione dell'imputazione, di una erronea valutazione di un giudice intervenuto in precedenza nella medesima vicenda processuale, ovvero di una modifica dell'imputazione nel corso del processo” (sentenza n. 14 del 2020). “Ma dall'art. 24 Cost. non può dedursi un diritto di qualunque imputato ad accedere a tutti i riti alternativi previsti dall'ordinamento”. Sotto altro profilo, la pubblicità delle udienze, pur riconosciuta come una garanzia soggettiva dell'imputato dalle carte internazionali dei diritti, “costituisce altresì – sul piano oggettivo-ordinamentale – un connotato identitario dello stato di diritto, in chiave di garanzia di imparzialità ed obiettività di un processo che si svolge sotto il controllo dell'opinione pubblica”. Ciò “appare di particolare significato nei processi relativi ai reati più gravi, che maggiormente colpiscono l'ordinata convivenza civile” e “ledono il nucleo dei diritti fondamentali delle vittime”. Pertanto, “il mero consenso dell'imputato non basta a fondare un suo diritto costituzionale – opposto, e anzi speculare, al suo diritto alla pubblicità delle udienze – alla celebrazione di un processo a porte chiuse, al riparo del controllo dell'opinione pubblica”. A fronte di imputazioni per delitti gravissimi, puniti con l'ergastolo, “non può considerarsi sproporzionata rispetto alle esigenze di tutela della dignità e della riservatezza dell'imputato una disciplina (...) che impone in ogni caso la celebrazione di un processo pubblico, anche laddove l'imputato sia disposto a rinunciare a tale garanzia”.

7.2. Il divieto di un secondo giudizio

7.2.1. Il fondamento costituzionale implicito (il divieto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire e di reiterate iniziative penali) e l'eccezionalità delle ipotesi di doppio binario sanzionatorio, in deroga al canone generale di specialità

Il principio del *ne bis in idem* “trova, sebbene ivi non espressamente contemplato, saldo fondamento nella Costituzione” (sentenze nn. 200 del 2016, 381 del 2006, 230 del 2004 e 284 del 2003); esso “si correla agli artt. 24 e 111 Cost., in quanto è immanente alla funzione ordinante cui la Carta ha dato vita, perché non è compatibile con tale funzione dell'ordinamento giuridico una normativa nel cui ambito la medesima situazione giuridica possa divenire oggetto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire ed è volto a evitare che il singolo possa essere esposto ad una spirale di reiterate iniziative penali per il medesimo fatto”. Così la sentenza n. **145** la quale ha altresì osservato che “nell'ordinamento nazionale il

medesimo principio, inteso secondo un connotato anche sostanziale, si salda, seppur a livello di normazione primaria, con il generale canone di specialità espresso non solo per i reati dall'art. 15 cod. pen., ma, con riferimento ai rapporti tra sanzioni amministrative e sanzioni penali dall'art. 9" della legge n. 689 del 1981, "finalizzato ad impedire tendenzialmente una doppia incriminazione sostanziale per il medesimo fatto". Il principio di specialità tra sanzioni amministrative e penali è ribadito dall'art. 19 del d.lgs. n. 74 del 2000, "avente anch'esso lo scopo di evitare che un identico fatto venga punito due volte in capo al medesimo soggetto, tanto come illecito amministrativo, quanto come illecito penale. Pertanto, costituisce principio cardine del nostro sistema quello per il quale un doppio binario sanzionatorio rappresenta non già una regola, bensì un'eccezione, che però deve trovare giustificazione in esigenze di complementarità del trattamento punitivo complessivo".

7.3. La discrezionalità del legislatore nella conformazione della disciplina e degli istituti processuali

Si veda *infra*, in relazione all'ordinanza n. **3**, la voce *L'attribuzione del beneficio alla persona offesa dal reato non abbiente (le valutazioni del pubblico ministero e del giudice sulla rilevanza penale dei fatti) in Il patrocinio a spese dello Stato*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **47**, la voce *Il diverso punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e il contenimento delle spese giudiziali nel processo penale e negli altri processi in Il patrocinio a spese dello Stato*.

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **58**, "il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire".

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **66**, la voce *L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguglio e la condizione economica dell'imputato) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il procedimento per decreto penale*.

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato, salvo il limite della manifesta irragionevolezza in I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Nella materia processuale "la discrezionalità legislativa è particolarmente ampia ed è sindacabile solo sotto il profilo dell'arbitrarietà ovvero dell'irragionevolezza manifesta" (sentenze nn. 45 del 2019, 225, 77 e 45 del 2018; ordinanza n. 273 del 2019). Così la sentenza n. **79**.

Nella conformazione della disciplina processuale, "il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate" (sentenze nn. 97 del 2019 e 81 del 2017; ordinanze nn. 122 del 2016 e n. 270 del 2012). Così la sentenza n. **80**.

La sentenza n. **95** ha richiamato la costante giurisprudenza in base alla quale "il legislatore gode di discrezionalità particolarmente ampia nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate" (sentenze nn. 79 e 58 del 2020, 155 e 139 del 2019, 225 del 2018 e 241 del 2017): "affermazione valevole anche per quanto attiene specificamente alla disciplina della competenza del giudice" (sentenze nn. 158 del 2019, 44 del 2016 e 194 del 2015).

La sentenza n. **253** ha sottolineato come "in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità e il controllo di costituzionalità debba limitarsi a riscontrare se sia stato, o no, superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute".

Nella conformazione degli istituti processuali, "nella quale rientra la disciplina delle spese del processo, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza" (sentenze nn. 58 e 47 del 2020; 271 e 97 del 2019; 225, 77 e 45 del 2018; ordinanza n. 3 del 2020). Così la sentenza n. **268**.

7.4. La miglior qualità della decisione di merito quale finalità delle disposizioni processuali

Al principio per cui “le disposizioni processuali non sono fine a sé stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente – nel regolare questioni di rito – il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all’individuazione del giudice competente (...) non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al bene della vita oggetto della loro contesa” (sentenza n. 77 del 2007). Così la sentenza n. **253**.

7.5. La connessione quale criterio fondamentale di ripartizione del potere giurisdizionale

La sentenza n. **253** ha affermato che “la connessione è uno dei criteri fondamentali di ripartizione del potere giurisdizionale, e provvede all’esigenza di evitare incoerenze o incompletezze nell’esercizio del potere stesso” (sentenze nn. 142 del 1970, 130 del 1963 e 29 del 1958).

7.6. L’assenza di una garanzia costituzionale per il *simultaneus processus*, ferma l’illegittimità di preclusioni assolute non giustificate

“(…) nel quadro della discrezionalità conformativa del legislatore processuale, il *simultaneus processus* non gode di garanzia costituzionale, trattandosi di un mero espediente tecnico finalizzato, laddove possibile, a realizzare un’economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, sicché la sua inattuabilità non lede il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell’interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa” (sentenze nn. 451 del 1997 e 295 del 1995; ordinanze nn. 215 e 124 del 2005, 18 del 1999 e 308 del 1991). Così la sentenza n. **58**.

“(…) non sussiste un diritto costituzionalmente tutelato della parte al processo simultaneo, in quanto, nell’ambito della discrezionalità conformativa del legislatore, esso è la risultante di regole processuali finalizzate, laddove possibile, a realizzare un’economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, ma la sua inattuabilità non lede, in linea di principio, il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell’interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa”. In tal senso è la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **253** (sentenze nn. 58 del 2020, 451 del 1997 e 295 del 1995; ordinanze nn. 215 e 124 del 2005, 251 del 2003, 398 del 2000, 18 del 1999 e 308 del 1991). Al contempo, “la preclusione assoluta, anche se solo iniziale, del *simultaneus processus* non è compatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale (...) ove non risulti sorretta da idonee ragioni giustificative”.

7.7. L’assenza di copertura costituzionale e convenzionale per il doppio grado di giurisdizione di merito

La sentenza n. **58** ha ribadito che “il doppio grado di giurisdizione di merito non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale” (sentenze nn. 199 del 2017 e 243 del 2014; ordinanze nn. 42 del 2014, n. 226 e 190 del 2013), né convenzionale (Corte EDU, sentenza 20 ottobre 2015, Costantino Di Silvio contro Italia).

7.8. Il principio di pubblicità delle udienze

7.8.1. Garanzia soggettiva dell’imputato e connotato identitario dello stato di diritto (la tendenziale prevalenza del controllo dell’opinione pubblica sulle esigenze di riservatezza)

La sentenza n. **260** ha sottolineato che la pubblicità delle udienze è concepita dagli artt. 6, comma 1, CEDU, 47, comma 2, CDFUE e 14, comma 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici “come una garanzia soggettiva dell’imputato. Tuttavia, la dimensione di diritto fondamentale riconosciuta alla pubblicità dei processi dalle carte internazionali dei diritti alle quali il nostro ordinamento è vincolato non esaurisce la *ratio* del principio medesimo, che nel suo nucleo essenziale costituisce altresì – sul piano oggettivo-ordinamentale – un connotato identitario dello stato di diritto, in chiave di garanzia di imparzialità ed obiettività di un processo che si svolge sotto il controllo dell’opinione pubblica, quale

corollario sia del principio secondo cui la giustizia è amministrata in nome del popolo (art. 101, primo comma, Cost.), sia della garanzia di un giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.)” (sentenza n. 373 del 1992). Ciò “appare di particolare significato nei processi relativi ai reati più gravi, che maggiormente colpiscono l’ordinata convivenza civile (...) e addirittura ledono il nucleo dei diritti fondamentali delle vittime, a cominciare dalla loro stessa vita. Di talché il mero consenso dell’imputato non basta a fondare un suo diritto costituzionale – opposto, e anzi speculare, al suo diritto alla pubblicità delle udienze – alla celebrazione di un processo a porte chiuse, al riparo del controllo dell’opinione pubblica”.

7.9. Il principio di ragionevole durata del processo

7.9.1. L’illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza

La sentenza n. **95** ha confermato che il *vulnus* al canone della ragionevole durata “può essere determinato solamente da norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza” (sentenza n. 155 del 2019).

La sentenza n. **260** ha ribadito che una violazione del principio della ragionevole durata del processo “potrà essere ravvisata soltanto allorché l’effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa” (sentenze nn. 12 del 2016, 159 del 2014, 63 e 56 del 2009).

7.9.2. Fattispecie

7.9.2.1. L’impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell’opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell’istanza di chiamata del terzo in garanzia

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

7.9.2.2. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l’ergastolo

La sentenza n. **260** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione all’art. 111, commi primo e secondo, Cost., degli artt. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e 3 della legge n. 33 del 2019 che, rispettivamente, dispongono la preclusione del giudizio abbreviato per gli imputati di delitti puniti con l’ergastolo e l’abrogazione delle pene applicabili nel previgente regime. Alla paventata dilatazione dei tempi medi di definizione dei processi si è replicato che “il bilanciamento tra gli inconvenienti provocati dalla disciplina censurata e le finalità dalla stessa perseguite spetta, primariamente, al legislatore”. La stessa nozione di ragionevole durata del processo, in particolare penale, è “sempre il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo, su uno sfondo fattuale caratterizzato da risorse umane e organizzative necessariamente limitate. Il che impone una cautela speciale nell’esercizio del controllo, in base all’art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l’obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale dell’accertamento del fatto e dell’eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l’esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo”. Alla luce delle legittime finalità perseguite dal legislatore, che “rendono opportuna la celebrazione di processi pubblici innanzi alle corti di assise per i reati puniti con l’ergastolo (...), non può ritenersi che la dilatazione dei tempi medi di risoluzione dei processi relativi a questi reati, pur certamente prodotta dalla disciplina censurata, determini di per sé un risultato di irragionevole durata”.

7.10. Il principio di parità delle parti processuali

7.10.1. L’avvenuta codificazione di un principio già insito nel sistema costituzionale

Il principio di parità delle parti processuali “trova attualmente il suo referente più immediato nella specifica previsione dell’art. 111, secondo comma, Cost.”. Così la sentenza n. **34** la quale ha altresì

rammentato che tale disposizione, introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, “nello stabilire che ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità”, “ha conferito veste autonoma a un principio (...) che era pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali” (sentenza n. 26 del 2007; ordinanze nn. 110 del 2003, 347 del 2002 e 421 del 2001).

7.10.2. L'esclusione della necessaria identità dei poteri processuali dell'accusa e della difesa, in considerazione dell'asimmetria strutturale tra le parti del processo penale

La sentenza n. 34 ha richiamato la giurisprudenza, tanto anteriore quanto successiva alla novella costituzionale del 1999 che ha esplicitato i principi del giusto processo, costantemente orientata nel ritenere che, “nel processo penale, il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato: potendo una disparità di trattamento risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia” (sentenze nn. 298 del 2008, 320 e 26 del 2007, 98 del 1994, 432 del 1992 e 363 del 1991; ordinanze nn. 46 del 2004, 165 del 2003, 347 del 2002, 421 del 2001, 426 del 1998, 324 del 1994 e 305 del 1992). “Il processo penale è caratterizzato, infatti, da una asimmetria strutturale tra i due antagonisti principali. Le differenze che connotano le rispettive posizioni, correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi dei quali, anche alla luce dei precetti costituzionali, le parti stesse sono portatrici – essendo l'una un organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi; l'altra un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali (*in primis*, quello di libertà personale), sui quali inciderebbe una eventuale sentenza di condanna – impediscono di ritenere che il principio di parità debba (e possa) indefettibilmente tradursi, nella cornice di ogni singolo segmento dell'*iter* processuale, in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà. Alterazioni di tale simmetria – tanto nell'una che nell'altra direzione (ossia tanto a vantaggio della parte pubblica che di quella privata) – sono invece compatibili con il principio di parità, ad una duplice condizione: e, cioè, che esse, per un verso, trovino un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti; e, per un altro verso, risultino comunque contenute – anche in un'ottica di complessivo riequilibrio dei poteri, avuto riguardo alle disparità di segno opposto riscontrabili in fasi del procedimento distinte da quelle in cui s'innesta la singola norma discriminatrice avuta di mira” entro i limiti della ragionevolezza (sentenze nn. 26 del 2007, 115 del 2001 e 98 del 1994).

7.10.3. La differente configurazione del potere di impugnazione delle parti del processo penale e la limitazione del potere della parte pubblica (riferimenti normativi e giurisprudenziali)

La sentenza n. 34 ha ribadito – sulla premessa che “la garanzia del doppio grado di giurisdizione non fruisce, di per sé, di riconoscimento costituzionale” (sentenze nn. 274 e 242 del 2009, 298 del 2008, 26 del 2007, 288 del 1997, 280 del 1995; ordinanze nn. 316 del 2002 e 421 del 2001) – che “il potere di impugnazione nel merito della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenti margini di cedevolezza più ampi, a fronte di esigenze contrapposte, rispetto a quelli che connotano il simmetrico potere dell'imputato (sentenza n. 26 del 2007). Il potere di impugnazione della parte pubblica non può essere, infatti, configurato come proiezione necessaria del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, enunciato dall'art. 112 Cost.” (sentenze nn. 183 del 2017, 242 del 2009, 298 del 2008 e 280 del 1995; ordinanze nn. 165 del 2003 e 347 del 2002); “quando, invece, sull'altro fronte, il potere di impugnazione dell'imputato si correla anche al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa (art. 24 Cost.), che ne accresce la forza di resistenza al cospetto di sollecitazioni di segno inverso” (sentenze nn. 274 del 2009, 26 del 2007 e 98 del 1994). D'altronde, non è senza significato che, “a livello sovranazionale, l'art. 14, paragrafo 5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (...) e l'art. 2 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) prevedano il diritto a far riesaminare la decisione da una giurisdizione superiore, o di seconda istanza, solo a favore della persona dichiarata colpevole o condannata per un reato: dunque, esclusivamente a favore dell'imputato, senza far menzione del pubblico ministero”. La Corte ha fatto ripetute applicazioni dei riferiti orientamenti “in rapporto al mutevole assetto della disciplina della materia”. L'art. 593 cod. proc. pen. prevedeva, in origine, la generale appellabilità, da entrambe le parti, delle sentenze di condanna

e di proscioglimento, salvo il limite derivante dalla necessità che l'appellante avesse interesse all'impugnazione (dove la sancita inappellabilità, da parte dell'imputato, delle sentenze di proscioglimento perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto). La regola soffriva solo circoscritte eccezioni, ispirate nel loro insieme a finalità di economia, rispetto ai tempi e alla complessità dell'accertamento penale., tra le quali quella stabilita dall'art. 443, comma 3, cod. proc. pen., per cui il pubblico ministero non può proporre appello contro le sentenze di condanna emesse in esito al giudizio abbreviato, salvo che modifichino il titolo del reato. Si tratta di previsione limitativa che la Corte "ha costantemente reputato legittima, al contrario di quanto era avvenuto per la speculare limitazione posta a carico dell'imputato dal comma 2 dello stesso art. 443 cod. proc. pen., con riguardo alle sentenze di condanna a pena che non deve essere eseguita (limitazione ritenuta priva di un fondamento ragionevolmente commisurato all'entità della compressione apportata al diritto di difesa: sentenza n. 363 del 1991)". In proposito, si è rilevato come "la soppressione del potere della parte pubblica di impugnare nel merito decisioni che segnavano comunque la realizzazione della pretesa punitiva fatta valere nel processo attraverso l'azione intrapresa – essendo lo scarto tra la richiesta dell'accusa e la sentenza sottratta all'appello non di ordine qualitativo, ma meramente quantitativo – risultasse razionalmente giustificabile alla luce dell'obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito alternativo" (sentenze nn. 98 del 1994 e 363 del 1991; ordinanze nn. 305 del 1992 e 373 del 1991). Tale rito "implica una decisione fondata, *in primis*, sul materiale probatorio raccolto dalla parte che subisce la limitazione censurata, fuori delle garanzie del contraddittorio" (ordinanze nn. 46 del 2004, 165 del 2003, 347 del 2002 e 421 del 2001). Lo scenario è poi mutato radicalmente con la legge n. 46 del 2006 che, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., ha introdotto, come nuova regola generale, l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per il caso in cui sopravvengano o si scoprano nuove prove decisive dopo il giudizio di primo grado. Tale regola è stata dichiarata illegittima dalla sentenza n. 26 del 2007, nella parte in cui menomava il potere di gravame del pubblico ministero. Invero, la novella era foriera di una "dissimmetria radicale" poiché, diversamente dall'imputato che manteneva inalterato il contrapposto potere di appello avverso le sentenze di condanna, il pubblico ministero veniva privato del potere di proporre doglianze di merito contro le decisioni che disattendessero totalmente la pretesa punitiva fatta valere con l'azione intrapresa. La dissimmetria era, al tempo stesso, "generalizzata", riguardando tutti i processi, compresi quelli per i delitti più gravi e di maggior allarme sociale, nonché "unilaterale", ossia priva di qualsiasi "contropartita". Una simile dissimmetria non poteva essere giustificata, in termini di adeguatezza e proporzionalità, sulla base delle *rationes* poste a fondamento della riforma, quali l'asserita impossibilità, dopo il proscioglimento in primo grado, di considerare l'imputato colpevole al di là di ogni ragionevole dubbio, la pretesa necessità di adeguare l'ordinamento interno vigente alle richiamate norme internazionali e l'esigenza di evitare il ribaltamento della decisione assolutoria ad opera di un giudice che, a differenza di quello di prime cure, ha una cognizione prevalentemente cartolare del materiale probatorio. Infine, la novella aveva determinato anche un'intrinseca incoerenza del sistema. "Il pubblico ministero restava, infatti, privo del potere di appello allorché la pretesa punitiva azionata fosse stata integralmente respinta (sentenza di proscioglimento), mentre lo conservava allorché le sue richieste fossero state disattese solo in parte (come nel caso di condanna a pena ritenuta non congrua)". Ulteriori declaratorie di illegittimità costituzionale hanno investito altri segmenti della riforma: "in specie, l'esclusione dell'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato (sentenza n. 320 del 2007) e le preclusioni all'appello avverso le sentenze di proscioglimento stabilite nei confronti dell'imputato, i cui interessi possono essere gravemente pregiudicati da talune delle formule assolutorie" (sentenze nn. 274 del 2009 e 85 del 2008). Per contro, sono state ritenute compatibili con il principio di parità delle parti due innovazioni "collaterali" introdotte dalla legge del 2006: "l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento del giudice di pace, la quale investe solo una circoscritta fascia di reati di ridotta gravità e si innesta su un modulo processuale improntato a snellezza e rapidità (sentenza n. 298 del 2008), e l'inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere emesse a conclusione dell'udienza preliminare, posto che anche l'epilogo ad esse alternativo (ossia il rinvio a giudizio) non è impugnabile da alcuno e il pubblico ministero fruisce, a certe condizioni, della possibilità di chiedere in ogni tempo la revoca delle sentenze stesse (sentenza n. 242 del 2009)". Da ultimo è intervenuto il d.lgs. n. 11 del 2018 che, a fini di deflazione e semplificazione processuale, nell'ottica di garantire la ragionevole durata, ha ridotto l'area oggettiva di fruibilità dell'appello del pubblico ministero. Il nuovo testo dell'art. 593 cod. proc. pen. consente ora al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di condanna "solo quando modificano il

titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato”.

7.10.4. La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell’udienza di discussione

Si veda, in relazione alla sentenza n. 268, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

7.11. Il carattere non inderogabile né assoluto del principio victus victori

“(…) sebbene il principio *victus victori*, espresso dalla prima parte dell’art. 91 cod. proc. civ., costituisca un completamento del diritto di azione in giudizio sancito dall’art. 24 Cost., laddove evita che le spese del giudizio vengano poste a carico della parte che ha ragione, tuttavia siffatto principio, pur di carattere generale, non è assoluto ed inderogabile (sentenza n. 77 del 2018), rientrando nella discrezionalità del legislatore la possibilità di modulare l’applicazione della regola generale secondo cui alla soccombenza nella causa si accompagna la condanna al pagamento delle spese di lite (sentenza n. 196 del 1982)”. Così la sentenza n. 268.

7.12. Il patrocinio a spese dello Stato

7.12.1. Il quadro costituzionale di riferimento

L’art. 24, terzo comma, Cost. prescrive in generale che “sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione”, ossia a “coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo” (sentenza n. 41 del 1972). “Tale norma si correla sia ai precedenti commi dello stesso articolo, che assicurano a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e di difendersi e farsi difendere in qualsiasi stato e grado del procedimento (sentenza n. 144 del 1992), sia all’art. 3, secondo comma, Cost., che individua tra i compiti fondamentali della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini”. Così la sentenza n. 80.

7.12.2. L’evoluzione normativa e il progressivo superamento del sistema di gratuito patrocinio

La sentenza n. 80 ha rammentato che, all’atto dell’entrata in vigore della Costituzione, la tutela del diritto di agire e difendersi in giudizio dei non abbienti era contenuta nel r.d. n. 3282 del 1923, che, mutuando l’assetto della legge postunitaria n. 2626 del 1865 sull’ordinamento giudiziario, demandava la difesa in giudizio dei “poveri” a un ufficio onorifico e gratuito della classe forense, secondo una concezione liberale della giustizia, che aveva finito per determinare significative disegualianze sul piano sostanziale. In seguito, il gratuito patrocinio è stato sostituito dal patrocinio a spese dello Stato, ma per le sole controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, dalla legge n. 533 del 1973. Le relative previsioni sono state estese, “in quanto applicabili”, dalla legge n. 117 del 1988 alle cause in tema di responsabilità civile dei magistrati. L’entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale ha comportato l’urgenza di estendere questo modello, in coerenza con il ruolo fondamentale del difensore in un processo di tipo accusatorio, alla materia penale e ciò è avvenuto con la legge n. 217 del 1990, che ha trovato ampia applicazione in favore dell’imputato, della persona offesa, del danneggiato che intendeva costituirsi parte civile e del civilmente obbligato per la pena pecuniaria nonché nei giudizi civili per il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti da reato. Rimaneva, però, la limitata applicabilità dell’istituto ai settori diversi da quello penale. La Corte, investita della questione di costituzionalità dell’art. 1 del r.d. n. 3282 del 1923, nella parte in cui residuava per alcune materie (specie nel settore civile) la disciplina del gratuito patrocinio, ha evidenziato che “trascenderebbe largamente i limiti della giustizia costituzionale disporre un così imponente intervento riformatore, non potendosi modificare il sistema mediante la mera soppressione del termine «onorifico» contenuto nella disposizione denunciata, essendo a tal fine necessario un complessivo riordino” (ordinanza n. 200 del 2000). La legge n. 134 del 2001 ha posto una nuova e più ampia disciplina, estendendo la portata della legge del 1990 al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili e amministrativi. Nel procedere al riordino della materia

delle spese di giustizia, il d.P.R. n. 115 del 2002 ha abrogato le precedenti disposizioni e dettato una disciplina di carattere generale, realizzando, così, il definitivo passaggio all'attuale sistema del patrocinio a spese dello Stato. Oltre alla previsione di norme generali, questa, pur ampia, regolamentazione, conserva ancora una netta distinzione tra disposizioni particolari sul patrocinio Stato nel processo penale e quelle nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario.

7.12.3. Il carattere processuale dell'istituto

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto "l'istituto del patrocinio a spese dello Stato nell'alveo della disciplina processuale (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 270 del 2012), nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate" (sentenza n. 97 del 2019). Così l'ordinanza n. 3.

7.12.4. La natura giurisdizionale dei provvedimenti del giudice in tema di patrocinio

La sentenza n. 80 ha sottolineato la significativa evoluzione giurisprudenziale circa la natura dei provvedimenti del giudice in tema di patrocinio a spese dello Stato, ritenuti sino a un certo momento (sentenza n. 52 del 2005), anche se promananti dall'autorità giudiziaria, di carattere non strettamente giurisdizionale, in quanto assimilabili a forme di giurisdizione volontaria. La funzionalità di siffatti provvedimenti all'esercizio del diritto di azione e difesa in giudizio ha, nel tempo, tuttavia, portato a delinearne la natura giurisdizionale (ordinanza n. 128 del 2016 e sentenza n. 35 del 2019), in quanto, "nel decidere se spetti il patrocinio a spese dello Stato, il giudice esercita una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale". L'affermata natura giurisdizionale dei provvedimenti, e segnatamente del decreto di revoca del beneficio, che incide, di regola retroattivamente, su un diritto già riconosciuto, ha finito con il porre interrogativi che non sempre trovano una risposta coerente in un quadro complesso in cui il passaggio dal gratuito patrocinio al patrocinio a spese dello Stato si è realizzato solo dopo una serie di interventi di settore, ispirati a esigenze differenti, e raccolti nel testo unico. In particolare, "la natura giurisdizionale dei provvedimenti di revoca del patrocinio, seppur pronunciati senza contraddittorio e d'ufficio, implica da una parte (...) che gli stessi non siano modificabili e revocabili in ogni momento dal giudice, dovendo applicarsi ai medesimi il regime proprio degli atti di giurisdizione (ordinanza n. 128 del 2016); e d'altra parte, che è necessario, perché la tutela giurisdizionale sia assicurata (art. 24 Cost.) nelle forme del giusto processo (art. 111 Cost.), prefigurare una successiva fase processuale di merito a contraddittorio pieno in cui chi è stato privato del beneficio, a seguito del decreto di revoca, possa far valere le sue ragioni nei confronti dell'amministrazione della giustizia".

7.12.5. Il diverso punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e il contenimento delle spese giudiziali nel processo penale e negli altri processi

La sentenza n. 47 ha "ribadito la pacifica riconducibilità dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato alla disciplina processuale nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate" (sentenze nn. 97 del 2019 e 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020). "Nell'opera di bilanciamento degli interessi in gioco, la giurisprudenza costituzionale ha, di frequente, valorizzato l'obbiettivo di limitare le spese giudiziali (da ultimo, sentenza n. 178 del 2017) e, in particolare, anche di recente, ha sottolineato che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018)". In questa prospettiva, "si spiega che per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto, dal comma 2 dell'art. 74 del d.P.R. n. 115 del 2002, che le ragioni di chi agisce o resiste risultino non manifestamente infondate, e, in maniera speculare, è previsto che venga disposta la revoca dell'ammissione al patrocinio provvisoriamente disposta dal consiglio dell'ordine degli avvocati se l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave. La finalità perseguita è evidentemente quella di non incoraggiare iniziative temerarie che, da un lato, aggraverebbero il carico dei processi, e, dall'altro, esporrebbero la controparte (abbiente, e quindi con spese a suo carico, o non abbiente, e quindi con ingiustificato aggravio per lo Stato) ad azioni temerarie, con il rischio di determinare una discriminazione a rovescio, inducendo i non abbienti a intentare cause palesemente

infondate senza dover tener conto del loro peso economico, peso che invece devono sopportare coloro che non rientrano nella platea dei beneficiari. In sostanza, la previsione di un filtro legato alla non manifesta infondatezza delle ragioni dell'aspirante beneficiario deve ritenersi giustificata, anzi, opportuna, alla luce degli altri interessi di rilievo costituzionale in campo. (...) tutto ciò non vale per il processo penale, del quale il legislatore ha inteso sempre privilegiare le specificità: da un lato, l'essere frutto di un'azione dell'organo pubblico che viene subita dal soggetto che aspira al beneficio in parola; dall'altro, avere, come posta in gioco, il bene supremo della libertà personale (sentenza n. 237 del 2015). Appare giustificato, dunque, che, pur in un sistema a risorse economiche limitate, venga assicurata in questo caso una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio *de quo* da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato". Peraltro, simili considerazioni "si attagliano al solo indagato o imputato, che, appunto, subisce l'azione dell'organo pubblico e vede messa in gioco la propria libertà personale, meno invece si addicono alla persona offesa, che è solo un soggetto eventuale del procedimento penale, nel quale, comunque, non è coinvolta la sfera della sua libertà personale" (ordinanze nn. 254 del 2011 e 339 del 2008). Con riferimento alla figura della persona offesa, vengono in rilievo "la necessità di garantirle l'effettività del diritto di difesa, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico all'esercizio delle prerogative difensive con l'assistenza tecnica di un difensore, e la specificità del ruolo ad essa riconosciuto (particolarmente valorizzato proprio nello stadio delle indagini preliminari), che si sostanzia in un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero tesa a realizzare una sorta di contributo all'esercizio dell'azione penale" (sentenze nn. 23 del 2015 e 353 del 1991; ordinanza n. 3 del 2020).

7.12.6. *L'attribuzione del beneficio alla persona offesa dal reato non abbiente (le valutazioni del pubblico ministero e del giudice sulla rilevanza penale dei fatti)*

L'ordinanza n. 3 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – disponendo che è assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente persona offesa da reato – non consentirebbe al giudice di valutare, in sede di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prima della decisione sulla richiesta di archiviazione, la eventuale evidente assenza di fatti di rilevanza penale. La Corte – dopo aver ribadito che l'istituto del patrocinio a spese dello Stato va ricondotto nell'alveo della disciplina processuale (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 270 del 2012), nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (*ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2019) – ha chiarito che la qualità di persona offesa si acquista al momento della iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen. Proprio da tale adempimento si desume che il pubblico ministero abbia escluso che i fatti descritti nella *notitia criminis* appaiano penalmente irrilevanti. Per la Corte la norma denunciata "è del tutto ragionevole e coerente con l'impianto del codice di rito, essendo preordinata ad assicurare l'effettività del diritto di difesa – 'particolarmente valorizzato proprio nello stadio delle indagini preliminari, entro il quale si colloca il procedimento di archiviazione' (sentenza n. 353 del 1991) – alla persona offesa non abbiente". Infatti, il riconoscimento di un effettivo diritto di difesa permette di rimuovere, nel rispetto del terzo comma dell'art. 24 Cost. e dell'art. 3 Cost., un ostacolo di ordine economico che altrimenti vanificherebbe di fatto la possibilità delle persone offese non abbienti di esercitare le prerogative difensive con l'assistenza tecnica di un difensore. Tali prerogative sono proprio quelle che si traducono in "un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero che tende a realizzare (...) una sorta di contributo all'esercizio dell'azione penale" (sentenza n. 23 del 2015).

7.12.7. *L'impossibilità di revocare il decreto di ammissione in caso di intervenuta condanna per calunnia del beneficiato che abbia incolpato un innocente del reato per il quale ha assunto la veste di persona offesa*

La sentenza n. 47 ha dichiarato inammissibile – per il carattere fortemente manipolativo del *petitum* in una materia, come quella processuale, ad alto tasso di discrezionalità legislativa – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità di revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in caso di intervenuta condanna per calunnia del beneficiato che abbia incolpato un innocente del reato per il quale ha assunto la veste di persona offesa. Nel processo penale, diversamente

che negli altri tipi di giudizio, l'ammissione al patrocinio è sganciata da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni dell'interessato, venendo in gioco il bene supremo della libertà personale dell'indagato o imputato. La persona offesa, invece, è soltanto una parte eventuale del procedimento con un ruolo di supporto e controllo dell'operato del pubblico ministero. La Corte ha riconosciuto che "entrambi questi valori, di ben diversa e più limitata portata, non parrebbero giustificare l'attribuzione del beneficio ad un soggetto rispetto al quale la veste di persona offesa è stata attribuita dal pubblico ministero sulla base di elementi esposti dalla medesima nella denuncia-querela avente ad oggetto fatti in ordine ai quali ella ha poi riportato condanna per calunnia. A fronte di una condotta calunniosa, infatti, non solo viene meno ogni esigenza di tutela del diritto di difesa, ma è addirittura tradito il ruolo di supporto e controllo tradizionalmente riconosciute, posto che, in una sorta di eterogenesi dei fini, la presunta persona offesa, invece di coadiuvare il pubblico ministero, ne intralcia l'operato e lo trae in inganno, accusando un terzo di un reato nella piena consapevolezza della sua innocenza". Ciò, tuttavia, non si è tradotto in una pronuncia di accoglimento per il carattere fortemente manipolativo del *petitum* che "non solo mira ad introdurre una nuova ipotesi di revoca del decreto di ammissione (...) ma implica anche una scelta comunque distonica rispetto a quella effettuata dal legislatore di non operare alcuna distinzione tra i soggetti del processo penale".

7.12.8. Il regime processuale dell'ammissione e della revoca del beneficio nel processo civile

La sentenza n. **80** ha rammentato che, nel processo civile, l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato deve essere presentata al locale Consiglio dell'ordine degli avvocati che deve verificare non solo la sussistenza in capo al richiedente dei relativi requisiti, ma anche se le pretese che lo stesso intende far valere non appaiono manifestamente infondate, mediante una valutazione sommaria che si rende necessaria per evitare che il beneficio, con i conseguenti oneri finanziari a carico dell'erario, venga accordato per la proposizione di domande che concretino un abuso del diritto di agire in giudizio. "Il provvedimento di ammissione al patrocinio in via anticipata e provvisoria non ha natura giurisdizionale. Invece (...) ha natura giurisdizionale la revoca dell'ammissione (...) la cui emanazione è demandata, nella forma del decreto, all'autorità giudiziaria che procede. Essa può fondarsi sia sull'insussistenza ovvero sul mutamento dei presupposti reddituali, sia sulla circostanza che l'interessato abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, valutazione, quest'ultima, che, come il vaglio preliminare dei Consigli (...) forensi sulla non manifesta infondatezza delle ragioni della parte che richiede l'ammissione (...), si correla alla meritevolezza dell'azione o della difesa della parte beneficiaria (...), senza poter coincidere *tout court* con la soccombenza, stante il riconoscimento costituzionale per i non abbienti del diritto di agire e difendersi in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive (art. 24, terzo comma, Cost.). In tal modo, (...) il legislatore ha previsto sia una valutazione *ex ante* del requisito della non manifesta infondatezza (da compiersi al momento della presentazione della domanda, con rigetto della stessa nei casi in cui, sin dall'origine, l'istante voglia far valere una pretesa palesemente infondata); sia la revoca, *ex post*, della ammissione al beneficio quando, a seguito del giudizio, risulta provato che la persona ammessa ha agito o resistito con mala fede o colpa grave (ordinanza n. 220 del 2009)". La sicura impugnabilità del decreto di revoca discende dalla considerazione che è in gioco un diritto dotato di copertura costituzionale; "diritto prima riconosciuto in via provvisoria (con il provvedimento di ammissione al beneficio da parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati, di natura non giurisdizionale) e poi negato (con il provvedimento di revoca emesso dal magistrato che procede, la cui natura giurisdizionale può ormai considerarsi unanimemente riconosciuta)". In mancanza di un'espressa disposizione riferita alla materia civile, la giurisprudenza ha affermato l'applicabilità dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, che ha previsto e disciplinato (fino a quando non è stato sostituito dall'art. 34, comma 17, lett. a, del d.lgs. n. 150 del 2011) l'opposizione avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, da proporre al presidente dell'ufficio giudiziario competente. Il vigente art. 170 prevede un mero rinvio per cui l'opposizione è disciplinata dall'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011 (sentenza n. 106 del 2016), il cui comma 2 contempla la competenza funzionale monocratica del capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato. Il riconoscimento della natura giurisdizionale del decreto di revoca comporta che "il procedimento di primo (e unico) grado è a struttura bifasica eventuale e a contraddittorio differito" (sentenza n. 78 del 2015). "L'opposizione non introduce un giudizio di impugnazione in un grado superiore, non essendo ammissibile un primo grado di giudizio senza contraddittorio, ma apre a una fase

in prosecuzione nell'unico grado con la costituzione del contraddittorio tra l'opponente, che contesta la legittimità della revoca del patrocinio, e l'opposto (amministrazione della giustizia)".

7.12.9. L'inderogabile competenza monocratica (del capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice, anche collegiale, che ha emesso il provvedimento) per l'opposizione al decreto di revoca del beneficio – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. **80** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 e 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, in caso di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono l'inderogabile competenza monocratica del capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento opposto, anche ove quest'ultimo sia un giudice collegiale. La disciplina dei provvedimenti in tema di patrocinio "è storicamente connotata da lacune e attraversata da discrasie" che il testo unico in materia di spese di giustizia "non è riuscito a superare completamente". Oggetto delle questioni è "la singolare attribuzione (...) a un giudice monocratico della cognizione su opposizioni contro provvedimenti, aventi natura giurisdizionale, pronunciati da un giudice in composizione collegiale". La Corte non ha potuto risolvere il quesito che implica "valutazioni sistematiche rientranti nella discrezionalità del legislatore, (...) particolarmente ampia in materia processuale" (sentenza n. 45 del 2019; ordinanza n. 273 del 2019), alla quale è riconducibile l'istituto del patrocinio a spese dello Stato (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze nn. 3 del 2020, 122 del 2016 e 270 del 2012). Proprio con riferimento alla revoca del decreto di ammissione al patrocinio, la sentenza n. 47 del 2020 ha ritenuto inammissibili questioni rispetto alle quali si chiedeva una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività. La Corte "non può sostituirsi al legislatore in tali valutazioni discrezionali, tanto più che un intervento additivo come quello auspicato dal giudice rimettente rischierebbe di creare non secondarie disarmonie applicative. Infatti, la problematica non riguarda i soli provvedimenti emessi dai giudici civili in composizione collegiale". La giurisprudenza di legittimità, per un verso, riconduce le controversie incardinate dall'opposizione *ex art.* 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 alla materia civile, e quindi alla cognizione del giudice civile, anche se i provvedimenti sono stati emessi dal giudice penale e, per un altro, ha sancito la sussistenza della giurisdizione ordinaria anche sulle opposizioni proposte contro provvedimenti dei giudici amministrativi. Sebbene "risulti distonica la previsione dell'ordinanza di un giudice monocratico che deliberi in sede di opposizione avverso un decreto di natura giurisdizionale anche quando questo è emesso da un giudice collegiale, vi è che una pronuncia di accoglimento (...), per non comportare incertezze nella stessa declinazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.), richiederebbe di indicare in modo puntuale il collegio che, a seconda del giudice collegiale (non solo civile, ma anche penale e amministrativo) che ha emesso il provvedimento impugnato di revoca del patrocinio, sarebbe competente a decidere dell'opposizione". Un intervento di tale portata, "che implica un pur auspicabile riordino del sistema normativo, esula dai compiti" della Corte ed "è demandato alle valutazioni e scelte del legislatore". Infine, una pronuncia additiva "sarebbe comunque inidonea a ricondurre a piena coerenza il sistema, poiché la collegialità finirebbe con il divenire una regola non generale bensì asimmetrica, in quanto operante, o no, in ragione della composizione monocratica o collegiale del giudice che ha emesso il decreto impugnato; la quale potrebbe anche essere, in ipotesi, controversa e *sub iudice*".

7.13. L'equa riparazione

7.13.1. L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa

La sentenza n. **12** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, riconoscono il diritto all'equa riparazione per eccessiva durata (oltre i sei anni) delle procedure concorsuali alle sole procedure fallimentari e non anche a quelle di liquidazione coatta amministrativa. In particolare, la consolidata giurisprudenza di legittimità ha enunciato il principio per cui il diritto all'equa riparazione è configurabile solo con riguardo all'eccessiva durata di un processo, comportante l'esercizio di un'attività giurisdizionale, e non anche con riferimento all'irragionevole protrarsi di un procedimento di carattere amministrativo; il medesimo diritto non è così configurabile in relazione alla liquidazione coatta

amministrativa che è un procedimento amministrativo, in cui si possono innestare eventuali fasi giurisdizionali (dichiarazione dello stato di insolvenza, eventuali impugnazioni e opposizioni allo stato passivo). La Corte ha puntualizzato che “la liquidazione coatta amministrativa è, al pari del fallimento, un contenitore di procedure, nel contesto del quale la connotazione giurisdizionale sopravviene – per effetto di eventuali opposizioni, impugnazioni o insinuazioni tardive – solo dopo il deposito dello stato passivo, che conclude l’iniziale e centrale fase di verifica dei crediti da parte del commissario liquidatore, avente natura, invece, di procedimento amministrativo”. La particolarità della liquidazione coatta, rispetto al fallimento, dipende dalla natura del soggetto debitore e dalle finalità pubblicistiche perseguite dalla procedura che riguarda imprese (banche, assicurazioni, società cooperative, enti sottoposti a vigilanza) che, pur operando nell’ambito del diritto privato, coinvolgono molteplici interessi pubblici preminenti, rispetto a quelli prettamente esecutivi, legati a finalità di politica economica, industriale o sociale (sentenze nn. 363 del 1994, 159 del 1975 e 87 del 1969). Ciò determina che tra le due procedure non sussista identità delle rispettive posizioni creditorie, presupposto della pretesa disparità di trattamento delle stesse in tema di equo indennizzo. Peraltro, “l’inapplicabilità della disciplina dell’equo indennizzo alla liquidazione coatta (in quanto) amministrativa (...) non comporta che, in caso di non giustificabile eccessiva durata di siffatta procedura, il creditore resti privo di alcun rimedio riparatorio”. Infatti, “fuori dal perimetro del processo – sul quale direttamente incide il precetto dell’art. 6, paragrafo 1, CEDU e al quale propriamente ed esclusivamente si rivolge la disciplina dell’equo indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001 – l’area del procedimento amministrativo non è, comunque, sottratta a principi e norme che sanzionino l’autorità amministrativa e le sue strutture ove ingiustificatamente ritardino il perseguimento degli interessi alla cui cura sono preposti”. Difatti, la legge n. 241 del 1990 prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato dall’inosservanza del termine di conclusione del procedimento. Termine che, pur non essendo predefinito, può essere desunto, nel caso concreto, alla luce dei principi generali che regolano l’azione amministrativa: regola di proporzionalità, divieto di aggravio, dovere di conclusione del procedimento e tutela dell’affidamento dei soggetti coinvolti. Infine, quanto al dedotto contrasto con la sentenza della Corte EDU 11 gennaio 2018, Cipolletta contro Italia – che, discostandosi dalla consolidata giurisprudenza di Strasburgo, ha equiparato la liquidazione coatta al fallimento, ai fini dell’equo indennizzo per l’eccessiva durata – si è osservato che “si tratta di una sentenza che, da un lato, (...) non tiene compiutamente conto dei rimedi riparatori apprestati dall’ordinamento italiano riferibili anche al procedimento per cui è causa; e, dall’altro lato, nel suo *decisum*, risponde ad una finalità di tutela dell’interesse del ricorrente, che si ravvisa leso in correlazione alla peculiarità del caso concreto: tutela, questa, parcellizzata, che è per sua natura complementare alla tutela sistemica apprestata in sede nazionale” (sentenze nn. 67 del 2017 e 264 del 2012).

7.13.2. L’inammissibilità della domanda di equo indennizzo per l’eccessiva durata del processo presupposto, conseguente al mancato esperimento dei rimedi preventivi (nella specie, l’istanza di decisione a seguito di trattazione orale nel processo civile)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 121, l’analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. Famiglia e filiazione

1.1. Il matrimonio

1.1.1. La mancata inclusione del coniuge del dante causa nel novero dei soggetti (i discendenti) esonerati dal pagamento dell'imposta in caso di trasferimento di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 120, l'analoga voce in *I tributi – L'imposta sulle successioni e sulle donazioni*.

1.2. La nozione costituzionale di famiglia (non inscindibilmente correlata alla presenza di figli)

La sentenza n. 230 ha puntualizzato che “l'art. 30 Cost. non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli”.

1.3. La famiglia ad instar naturae quale luogo più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato

La scelta del legislatore di “non riferire le norme relative al rapporto di filiazione alle coppie dello stesso sesso, cui è pur riconosciuta la piena dignità di una vita familiare”, “sottende l'idea, non (...) arbitraria o irrazionale, che una famiglia *ad instar naturae* – due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile – rappresenti, in linea di principio, il luogo più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato (sentenza n. 221 del 2019)”. Così la sentenza n. 230.

1.4 L'evoluzione dei precetti a tutela della maternità e dell'infanzia alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto europeo

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 182, la voce *Il rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione tra principi e diritti costituzionali e sovranazionali inscindibilmente connessi (divieto di discriminazioni arbitrarie e tutela della maternità e dell'infanzia): il ricorso al rinvio pregiudiziale in Diritto interno e diritto dell'Unione europea – La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.

1.5. La procreazione medicalmente assistita

1.5.1. La genitorialità del nato fondata sul consenso e sulla responsabilità delle (sole) coppie eterosessuali

La sentenza n. 230 ha puntualizzato che “la genitorialità del nato a seguito del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita (...) è legata anche al consenso prestato, e alla responsabilità conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa”. Ciò si desume sia dall'art. 8 della legge n. 40 del 2004, per cui i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che questo percorso ha avviato, sia dal successivo art. 9 che, con riguardo alla fecondazione eterologa, coerentemente stabilisce che il coniuge o il convivente della madre naturale, pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l'azione di disconoscimento della paternità né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità. Tuttavia, “occorre pur sempre che quelle coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie di sesso diverso, atteso che le coppie dello stesso sesso non possono accedere, in Italia, alle tecniche di procreazione medicalmente assistita”.

1.5.2. I limiti alla libertà di diventare genitori nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti

La libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori “non implica che (...) possa esplicarsi senza limiti (sentenza n. 162 del 2014). E ciò poiché deve essere bilanciata, tale libertà, con altri interessi costituzionalmente protetti: (...) particolarmente quando si discuta della scelta di ricorrere a tecniche di PMA, le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico (sentenza n. 221 del 2019)”. Così la sentenza n. **230**.

1.5.3. La preclusione alle coppie omosessuali dell'accesso alle tecniche procreative

Le coppie dello stesso sesso “non possono accedere, in Italia, alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. (...) Tanto è espressamente disposto dall'art. 5 della (...) legge n. 40 del 2004”. Così la sentenza n. **230** ove è richiamata la sentenza n. 221 del 2019 la quale ha affermato che “l'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è (...) fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale”. In questo senso si è pronunciata la Corte EDU per la quale “una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime” (sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia). La sentenza n. 237 del 2019 ha confermato l'indicato orientamento alla luce della legge n. 76 del 2016 che, “pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso”, “non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore”, escludendo dal rinvio alle disposizioni sul matrimonio quelle che regolano “la paternità, la maternità e l'adozione legittimante”. Da ultimo, la giurisprudenza di legittimità non ha ritenuto accoglibile la domanda di rettificazione dell'atto di nascita di un minore nato in Italia, mediante l'inserimento del nome della madre intenzionale accanto a quello della madre biologica, sebbene la prima avesse in precedenza prestato il proprio consenso alla pratica della procreazione assistita eseguita all'estero, poiché “nell'ordinamento italiano vige, per le persone dello stesso sesso, il divieto di ricorso a tale tecnica riproduttiva”.

1.6. La responsabilità genitoriale come situazione giuridica complessa espressiva dell'essenza dell'impegno genitoriale dal punto di vista dell'interesse dei minori

La sentenza n. **102** ha rammentato che il d.lgs. n. 154 del 2013 è intervenuto sul testo del codice civile, sostituendo tra l'altro con l'espressione “responsabilità genitoriale” la precedente formula “potestà dei genitori”, che a sua volta aveva sostituito, per effetto della legge n. 689 del 1981, il sintagma originario “patria potestà”. Il vigente art. 316 cod. civ. “disciplina – pur senza definirne puntualmente il contenuto – la responsabilità genitoriale, attribuendone la titolarità a entrambi i genitori, chiamati a esercitarla di comune accordo, tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni del figlio. Come chiarisce la Relazione illustrativa al d.lgs. n. 154 del 2013, la nozione di responsabilità genitoriale, presente da tempo in numerosi strumenti internazionali (tra cui il reg. CE n. 2201/2003 – c.d. Bruxelles II *bis* – relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale), è quella che meglio definisce i contenuti dell'impegno genitoriale, da considerare non più come una potestà sul figlio minore, ma come un'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei confronti del figlio. Tale nozione consiste (...) in una situazione giuridica complessa idonea a riassumere i doveri, gli obblighi e i diritti derivanti per il genitore dalla filiazione” ed essa è “necessariamente più ampia rispetto alla (vecchia) potestà, in quanto dovrebbe reputarsi in essa ricompresa anche la componente economica rappresentata dall'obbligo di mantenimento dei figli. Ciò che permette (...) di attribuire risalto alla diversa visione prospettica che nel corso degli anni si è sviluppata ed è ormai da considerare patrimonio condiviso: i rapporti genitori-figli non devono più essere considerati avendo riguardo al punto di vista dei genitori, ma occorre porre in risalto il superiore interesse dei figli minori”.

1.7. Genitorialità biologica e legale: la necessaria comparazione tra valori costituzionali (evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di impugnazione del riconoscimento del figlio)

La sentenza n. 127 ha sottolineato che “la tradizionale interpretazione dell’art. 263 cod. civ. offerta dalla giurisprudenza di legittimità nei casi di riconoscimento consapevolmente falso (...) si fonda sulla assoluta prevalenza da attribuire all’interesse, di natura pubblicistica, all’accertamento della verità, rispetto a qualsiasi altro interesse che con esso venga in conflitto e quindi anche rispetto al diritto, anch’esso dotato di copertura costituzionale, all’identità sociale del soggetto riconosciuto, nonché alla necessità di far valere le responsabilità, inerenti alla qualità di genitore, assunte con il riconoscimento. (...) Si tratta, tuttavia, di un’impostazione ormai superata dall’evoluzione normativa e giurisprudenziale (...). Sul rilievo che l’art. 30 Cost. non ha attribuito un valore indefettibilmente preminente alla verità biologica rispetto a quella legale, siffatta evoluzione ha portato a negare l’assoluta preminenza del *favor veritatis* e ad affermare la necessità della sua ragionevole comparazione con altri valori costituzionali. In più occasioni, infatti, il legislatore, cui l’art. 30, quarto comma, Cost. demanda il potere di fissare limiti e condizioni per far valere la genitorialità biologica nei confronti di quella legale, ha attribuito prevalenza al consenso alla genitorialità e all’assunzione della conseguente responsabilità rispetto al *favor veritatis*”. Un significativo passaggio di questa evoluzione si coglie nell’art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 che, “in un caso di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità giuridica (...) fa comunque prevalere l’interesse alla conservazione dello *status*, così riconoscendo che la corrispondenza tra lo stato di figlio e la verità biologica, pur auspicabile, non è elemento indispensabile dello *status filiationis*. Anche le novità apportate dal d.lgs. n. 154 del 2013 si pongono nella direzione indicata. Se, da un lato, è stato garantito senza limiti di tempo l’interesse primario ed inviolabile del figlio a ottenere l’accertamento della mancata corrispondenza tra genitorialità legale e genitorialità biologica, dall’altro lato sono stati introdotti rigorosi termini per la proposizione dell’azione da parte degli altri legittimati, assicurando così tutela al diritto alla stabilità dello *status* acquisito, in particolare laddove ad impugnare il riconoscimento sia il suo stesso autore. Il nuovo testo dell’art. 263 cod. civ. prevede, infatti, che il termine per proporre l’azione di impugnazione – originariamente imprescrittibile – è di un anno, se ad agire è l’autore del riconoscimento, e di cinque anni per gli altri legittimati. Ciò dimostra la volontà di tutelare gli interessi del figlio, evitando il protrarsi di un’incertezza potenzialmente lesiva della solidità degli affetti e dei rapporti familiari. È stata così riconosciuta e garantita la tendenziale stabilità dello stato di filiazione, in connessione con il consolidamento in capo al figlio di una propria identità affettiva, relazionale, sociale, da cui deriva l’interesse a mantenere il legame genitoriale acquisito, anche eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione. In questa prospettiva, va anche notata la decorrenza del termine per la proposizione dell’azione: non dalla nascita, ma da un momento successivo, quello dell’annotazione del riconoscimento nell’atto di nascita. In questo modo è stato attribuito rilievo, ai fini della proponibilità dell’azione e del consolidamento del diritto all’identità personale che essa ha di fronte, non all’età del figlio – in genere, ma non necessariamente, un minore – bensì alla durata del rapporto di filiazione, anche se iniziato in un momento successivo alla nascita. (...) D’altra parte, l’assolutezza del principio di prevalenza dell’interesse all’accertamento della verità biologica della procreazione è stata superata anche dalla giurisprudenza di legittimità che, da tempo, ha riconosciuto come l’equazione tra verità naturale e interesse del minore non sia predicabile in termini assoluti, essendo viceversa necessario bilanciare la verità del concepimento con l’interesse concreto del figlio alla conservazione dello *status* acquisito”. Anche la giurisprudenza costituzionale “ha preso atto di questa evoluzione, non solo con il riconoscimento che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia (sentenza n. 162 del 2014), ma anche con l’affermazione dell’immanenza dell’interesse del figlio, specie se minore, nell’ambito delle azioni volte alla rimozione dello *status*” (sentenze nn. 272 del 2017, 494 del 2002, 170 del 1999 e ordinanza n. 7 del 2012). In particolare, la sentenza n. 272 del 2017 ha sottolineato che “l’affermazione della necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell’ordinamento sia interno, sia internazionale (...). Non si vede conseguentemente perché, davanti all’azione di cui all’art. 263 cod. civ., fatta salva quella proposta dallo stesso figlio, il giudice non debba valutare: se l’interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo (...); se l’interesse alla verità abbia anche natura pubblica (...) ed imponga di tutelare l’interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità”.

1.8. L'impugnazione del riconoscimento del figlio: la legittimazione del soggetto che abbia effettuato il riconoscimento nella consapevolezza della sua non veridicità

La sentenza n. 127 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., censurato, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui non esclude la legittimazione a impugnare il riconoscimento del figlio da parte di chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua non veridicità. In primo luogo, non è stata riscontrata un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla situazione, indicata come *tertium comparationis*, del soggetto che abbia consentito alla procreazione medicalmente assistita eterologa e al quale l'impugnazione è espressamente preclusa dall'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004. Si tratta di fattispecie differenti e non equiparabili: nel caso del ricorso a tecniche procreative, il divieto di impugnare il riconoscimento assume carattere eccezionale e si giustifica in quanto riferito a situazioni particolari, specificamente qualificate dal legislatore, in cui la volontà rileva ai fini del concepimento, con la finalità di sottrarre la situazione giuridica del figlio ai mutamenti di tale volontà. D'altro canto, volontà di generare con materiale biologico altrui e volontà di riconoscere un figlio altrui non possono essere equiparate, dal momento che la prima porta alla nascita di una persona che altrimenti non sarebbe mai nata, la seconda si esprime rispetto a una persona già nata. Inoltre, per la persona nata mediante fecondazione eterologa un eventuale accertamento negativo della paternità non potrebbe essere la premessa per un successivo accertamento positivo della paternità biologica, stante la garanzia di anonimato e l'esclusione di qualsiasi relazione giuridica con il donatore di gameti. Viceversa, nel caso del falso riconoscimento esiste pur sempre un genitore biologico, la cui responsabilità può eventualmente essere fatta valere. Ulteriore elemento differenziale risiede in ciò che, mentre la legge n. 40 del 2004 si riferisce a un contesto in cui operano le garanzie associate all'intervento medico, il riconoscimento "per compiacenza" si realizza in situazioni "opache", al di fuori del controllo medico e in molti casi addirittura per aggirare la disciplina dell'adozione. Dal divieto *ex art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004* non si può dunque evincere un "principio generale in base al quale, ai fini dell'instaurazione del rapporto di filiazione, è sufficiente il solo elemento volontaristico o intenzionale, rappresentato dal consenso prestato alla procreazione, ovvero dall'adesione a un comune progetto genitoriale". Sebbene lo sviluppo scientifico abbia reso possibili forme di procreazione indipendenti dal legame genetico e l'ordinamento ne abbia preso atto, la disciplina del rapporto di filiazione rimane tuttora strettamente connessa all'esistenza di un rapporto biologico con i genitori. La disposizione censurata è stata altresì ritenuta, da una parte, rispettosa del diritto all'identità personale, e, dall'altra, di per sé non irragionevole. Risulta ormai superata la tradizionale interpretazione dell'art. 263 cod. civ. secondo cui, in virtù del principio assoluto di natura pubblicistica di prevalenza dell'interesse all'accertamento della verità biologica della procreazione, il disconoscimento sarebbe sempre consentito a chi abbia consapevolmente instaurato un rapporto di filiazione falso, sacrificando gli interessi del soggetto riconosciuto in base a un'esclusiva riconsiderazione dei propri. Tale impostazione non tiene conto dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha progressivamente riconosciuto la prevalenza, rispetto al *favor veritatis*, del consenso alla genitorialità e della conseguente responsabilità, partendo dal rilievo che l'art. 30 Cost. non attribuisce valore necessariamente preminente alla verità biologica rispetto a quella legale. Oltre al citato art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004, tale evoluzione è espressa dal d.lgs. n. 154 del 2013, che, pur garantendo l'imprescrittibilità dell'azione di disconoscimento esercitata dal figlio, ha viceversa stabilito i termini di uno e cinque anni per l'impugnazione del riconoscimento proposta, rispettivamente, dallo stesso autore e da terzi. La volontà legislativa è dunque nel senso di tutelare gli interessi del figlio alla tendenziale stabilità del proprio *status*, in connessione con il consolidamento di un'identità affettiva, relazionale e sociale da cui deriva l'interesse a mantenere il rapporto parentale acquisito, eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione. Dell'indicata evoluzione ha preso atto la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 272 del 2017, 162 del 2014, 494 del 2002, 170 del 1999 e ordinanza n. 7 del 2012), sottolineando che – stante la necessità, riconosciuta dall'ordinamento sia interno sia internazionale, di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano – il giudice deve valutare se l'interesse di chi agisce per far valere la verità prevale su quello del minore, se l'azione sia idonea a realizzarlo, se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica e imponga di tutelare anche l'interesse del minore. Ne discende che "la necessità di valutare l'interesse alla conservazione della condizione identitaria acquisita", nella comparazione con altri valori costituzionali, "è già contenuta nel giudizio di cui all'art. 263 cod. civ. ed è immanente a esso. Si tratta, infatti, di una valutazione comparativa che attiene ai presupposti per l'accoglimento della domanda (...) e non alla legittimazione dell'autore del riconoscimento inveridico".

Pertanto, nel caso di impugnazione del riconoscimento consapevolmente falso da parte del suo autore, è necessario operare siffatto bilanciamento, che non può costituire il risultato di una valutazione astratta e predeterminata, con sacrificio automatico di un interesse a scapito dell'altro, ma impone al giudice di operare una razionale comparazione degli interessi in gioco, alla luce della situazione dei soggetti coinvolti e tenendo conto di tutte le variabili del caso concreto. Nell'ambito di tale apprezzamento, occorre valutare il diritto all'identità personale del figlio, correlato non soltanto alla verità biologica, ma anche ai legami affettivi e personali sviluppatisi all'interno della famiglia. In definitiva, "la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi deve tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso". Tra esse, rientrano il legame del soggetto riconosciuto con l'altro genitore, la possibilità di instaurare tale legame con il genitore biologico, la durata del rapporto di filiazione e del consolidamento della condizione identitaria acquisita per effetto del falso riconoscimento, l'idoneità dell'autore del riconoscimento a svolgere il ruolo di genitore.

1.9. L'effettività della tutela dei diritti della prole di una coppia genitoriale disagiata, correlati a obblighi di natura infungibile consacrati in provvedimenti giudiziari (la disciplina processuale della separazione coniugale)

La sentenza n. 145 ha rammentato che l'art. 709-ter, secondo comma, cod. proc. civ. stabilisce che, a seguito del ricorso, "il giudice convoca le parti e adotta i provvedimenti opportuni. In caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento, può modificare i provvedimenti in vigore e può, anche congiuntamente: 1) ammonire il genitore inadempiente; 2) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti del minore; 3) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti dell'altro; 4) condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende". Tale disposizione è stata inserita, nelle norme dedicate alla separazione coniugale, dall'art. 2 della legge n. 54 del 2006, che ha altresì introdotto la regola generale dell'affidamento condiviso della prole della coppia parentale in regime di separazione, "regola che è subito apparsa foriera di più frequenti controversie tra i genitori sulle modalità di attuazione di questo nuovo istituto con un maggiore coinvolgimento del giudice per dirimere ogni genere di contrasto. La collocazione della norma nell'ambito della disciplina processuale della separazione coniugale non ne limita l'operatività a questo solo ambito, in quanto l'art. 4, comma 2, della stessa legge n. 54 del 2006 stabilisce espressamente che le nuove disposizioni dettate per la separazione giudiziale si applicano anche ai casi di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati". L'art. 709-ter, primo comma, demanda al giudice del procedimento in corso il potere di risolvere le controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della potestà genitoriale ovvero alle modalità dell'affidamento. Nelle ipotesi in cui vengano accertate gravi inadempienze degli obblighi contenuti nei provvedimenti giurisdizionali ovvero il compimento di atti che arrechino pregiudizio al minore ovvero ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento, il giudice può non soltanto modificare i provvedimenti in vigore, ma anche pronunciare, a carico del genitore inadempiente, le indicate misure sanzionatorie. Dai poteri demandati all'autorità giudiziaria si evince che "lo scopo principale della norma è quello di superare le difficoltà da lungo tempo emerse nella prassi applicativa rispetto alla possibilità di assicurare l'effettività del diritto della prole ad un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori (...) anche ove tale diritto sia riconosciuto in un provvedimento di carattere giurisdizionale che disciplina le modalità di affidamento, per tutti gli aspetti diversi da quelli economici, e il diritto/dovere di visita del genitore non collocatario, ossia profili afferenti a obbligazioni complesse di carattere infungibile, incidenti su diritti di carattere non patrimoniale. Le evidenziate difficoltà si correlavano soprattutto alla sostanziale inidoneità del modello dell'esecuzione forzata delineato dal Terzo libro del codice di procedura civile per l'attuazione delle decisioni giudiziarie in tema di affidamento e responsabilità genitoriale nei confronti dei figli minori (o maggiorenni portatori di handicap)" – inidoneità riconosciuta dall'ordinanza n. 68 del 1987 – "almeno per tutti gli aspetti diversi dalle questioni di carattere economico. Per queste ultime, invece, oltre all'esecuzione per espropriazione forzata, sono previsti vari meccanismi volti ad assicurare una adeguata tutela del diritto di credito", quali il sequestro o il pagamento diretto da parte di terzi (art. 156 cod. civ.) e la possibilità (art. 545 cod. proc. civ.) di pignorare il trattamento stipendiale anche al di là del limite generale del cosiddetto quinto, oltre alla tutela penale ex artt. 570 e 570-bis cod. pen. (sentenza n. 189 del 2019 sulla cd. "riserva di codice").

In questo contesto si colloca l'introduzione nel codice di rito dell'art. 709-ter, "quale disposizione volta principalmente a colmare oggettive lacune che si erano registrate nell'assicurare una tutela effettiva dei diritti della prole di una coppia genitoriale disgregata, correlati a obblighi di natura infungibile pur consacrati in provvedimenti giudiziari. In particolare, si è consentito al giudice della cognizione – adito (...) a fronte di violazioni dei provvedimenti concernenti le modalità di esercizio della responsabilità genitoriale ovvero di quelle di affidamento – di modificare o integrare il contenuto di tali provvedimenti. Il legislatore, quindi, al fine di superare il problema derivante dall'inidoneità dell'esecuzione forzata, ha per un verso demandato al giudice di merito una nuova competenza, che si svincola da moduli rigidi come quelli esecutivi, per sfruttare pienamente la maggiore flessibilità della tutela giurisdizionale di cognizione, e risponde alla finalità di individuare l'autorità più adatta a risolvere le questioni che possono sorgere nella fase di attuazione della misura; per un altro, ha attribuito a tale giudice, accertato l'inadempimento alle statuizioni contenute nei provvedimenti già emanati nei confronti della coppia parentale, il potere di comminare, ove richiesto (...), le misure sanzionatorie" contemplate nel secondo comma. "Quanto alla sanzione amministrativa pecuniaria, dell'importo ricompreso tra un minimo di 75 euro ed un massimo di 5.000 euro in favore della Cassa delle ammende, (...) la stessa realizza innanzi tutto – sul modello di altri sistemi processuali – una forma di indiretto rafforzamento dell'esecuzione delle obbligazioni di carattere infungibile. Si tratta di obbligazioni il cui adempimento dipende in via esclusiva dalla volontà dell'obbligato e l'esecuzione indiretta si realizza, previa necessaria istanza di parte, attraverso un sistema di compulsione all'adempimento spontaneo prevedendo, in mancanza dello stesso, l'obbligo di corrispondere una somma in favore dello Stato. In ciò tale modello si accosta nella finalità – pur divergendo nel meccanismo processuale – alle misure di attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare introdotte successivamente dall'art. 614-bis cod. proc. civ.", le quali, divenute misure di coercizione indiretta, "hanno invece vocazione generale, consentono l'esercizio di un potere d'ufficio del giudice e prevedono la corresponsione delle somme liquidate in favore dell'altra parte".

1.10. La sanzione amministrativa pecuniaria, in favore della Cassa delle ammende, a carico del genitore responsabile di atti pregiudizievoli per il minore

La sentenza n. 145 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, n. 4), cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che, nell'ambito di un giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio, il genitore che abbia posto in essere atti pregiudizievoli per il minore sia passibile della sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro, in favore della Cassa delle ammende, per l'inadempimento dell'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento, stabilito, nel caso di specie, dalla sentenza di separazione coniugale, in favore della figlia minorenni. La Corte non ha ravvisato il contrasto con il canone di determinatezza circa l'individuazione dei comportamenti sanzionabili, prospettato dal rimettente sulla base della natura sostanzialmente penale della suddetta sanzione. Infatti, dall'espressione "atti che comunque arrechino pregiudizio al minore", alla luce delle precisazioni della giurisprudenza di legittimità, è possibile individuare i comportamenti sanzionabili in quelle condotte – da ricondurre a "inadempienze o violazioni" di prescrizioni dettate in un provvedimento giurisdizionale, pur non apparentemente "gravi" – che abbiano arrecato alla prole un danno, anche non patrimoniale, accertabile e valutabile secondo gli ordinari criteri. Del resto, "il ricorso a un'enunciazione sintetica della norma incriminatrice, piuttosto che a un'analitica enumerazione dei comportamenti sanzionati, non comporta, di per sé, un vizio di indeterminatezza purché, mediante l'interpretazione integrata, sistemica e teleologica, sia possibile attribuire un significato chiaro, intelligibile e preciso alla previsione normativa". Ed è compatibile con il principio di determinatezza "l'uso, nella formula descrittiva dell'illecito sanzionato, di una tecnica esemplificativa oppure di concetti extragiuridici diffusi o, ancora, di dati di esperienza comune o tecnica (...), tanto più ove, come nella fattispecie considerata, l'opera maieutica della giurisprudenza, specie di legittimità, consenta di specificare il precetto legale". Infine, è stata rigettata anche la censura di violazione del principio di uguaglianza prospettata con riguardo al *tertium comparationis* rappresentato dall'art. 570 cod. pen. che configura come fattispecie di reato la condotta costituita dall'omesso pagamento dell'assegno di mantenimento della prole disposto nell'ambito del giudizio di separazione, prevedendo la pena della multa in una misura massima pari a euro 1.032. La Corte ha chiarito che, avendo riguardo alla normativa applicabile *ratione temporis*, il reato è quello di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, che aveva esteso alla separazione tale tutela penale già contemplata dall'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 per il

mancato pagamento dell'assegno di mantenimento dei figli disposto dalla sentenza di divorzio o di cessazione degli effetti civili del matrimonio. La pena prevista è quella di cui al primo comma dell'art. 570 cod. pen., al quale il predetto art. 12-*sexies* rinvia per la sua determinazione e, quindi, la pena della multa è alternativa e non congiunta a quella della reclusione. Non è stato così ravvisato alcun ingiustificato trattamento differenziato in considerazione del maggiore stigma sociale che si correla alla comminazione di sanzioni anche solo pecuniarie, ma formalmente qualificate come penali, al di là dell'importo concreto della pena irrogata, non senza considerare che la disposizione assunta come *tertium comparationis* prevede, in via alternativa, la pena della reclusione, che di per sé connota la maggiore gravità del trattamento sanzionatorio.

1.11. La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore)

La sentenza n. 230 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità degli artt. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 e 29, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 30, 117, primo comma, Cost., 24, par. 3, CDFUE, 8 e 14 CEDU nonché alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, in quanto precludono alle coppie di donne omosessuali unite civilmente la possibilità di essere indicate entrambe quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa. Gli evocati parametri, da un lato, non permettono un'interpretazione adeguatrice della normativa censurata, posto che alle coppie omosessuali non è consentita la filiazione sia adottiva che per fecondazione assistita; dall'altro, neppure ne autorizzano la *reductio ad legitimitatem* nel senso del riconoscimento delle donne civilmente unite quali genitori del nato da fecondazione eterologa praticata dall'una con il consenso dell'altra. Invero, “la scelta, operata dopo un ampio dibattito dal legislatore del 2016 – quella, cioè, di non riferire le norme relative al rapporto di filiazione alle coppie dello stesso sesso, cui è pur riconosciuta la piena dignità di una vita familiare – sottende l'idea, non (...) arbitraria o irrazionale, che una famiglia *ad instar naturae* – due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile – rappresenti, in linea di principio, il luogo più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato (...). E tale scelta non viola gli artt. 2 e 30 Cost. (...) perché l'aspirazione della madre intenzionale ad essere genitore non assurge a livello di diritto fondamentale della persona”. A sua volta, l'art. 30 Cost. “non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli” e “la libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori (...) non implica che (...) possa esplicarsi senza limiti”, dovendo essere bilanciata con altri interessi costituzionalmente protetti, specie in presenza del ricorso a tecniche di PMA, “le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico”. Quanto al prospettato *vulnus* all'art. 3 Cost., non è dirimente che la giurisprudenza di legittimità “ammette il riconoscimento in Italia di atti formati all'estero, dichiarativi del rapporto di filiazione nei confronti di due madri”: infatti, “la circostanza che esista una differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali è un fatto che l'ordinamento non può tenere in considerazione. Diversamente opinando, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia”. Infine, “sia la Carta di Nizza sia la CEDU, in materia di famiglia, rinviano in modo esplicito alle singole legislazioni nazionali e al rispetto dei principi ivi affermati”. In particolare, la giurisprudenza della Corte EDU ritiene che, “nelle materie che sottendono delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano – segnatamente quanto ai temi sui quali non si registri un generale consenso – un ampio margine di apprezzamento” (sentenze 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; grande camera, 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria; grande camera, parere 10 aprile 2019). E la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo riconosce il diritto alla genitorialità “non già in termini assoluti, ma solo ove corrisponda al migliore interesse per il minore (*best interest of the child*)”. Ad ogni modo, gli evocati precetti costituzionali, pur non imponendo “il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente”, “neppure sono chiusi a soluzioni di segno diverso, in base alle valutazioni che il legislatore potrà dare alla fenomenologia considerata, non potendosi escludere la capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse,

all'occorrenza, le funzioni genitoriali". In questa prospettiva, ai fini della trascrivibilità in Italia di certificati di nascita formati all'estero, l'annotazione di una duplice genitorialità femminile è stata riconosciuta, dalla giurisprudenza di legittimità, non contraria a principi di ordine pubblico, secondo le disposizioni di diritto internazionale privato. In definitiva, l'obiettivo auspicato dal rimettente, "quanto al riconoscimento del diritto ad essere genitori di entrambe le donne unite civilmente", non è "raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità della disposizione di segno opposto" ma "è, viceversa, perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre (...) il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale (sentenza n. 84 del 2016)". Analogamente, una "diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, è ben possibile, ma le forme per attuarla attengono (...) al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore". In proposito, la giurisprudenza ha ammesso l'adozione non legittimante in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, escludendo che una valutazione negativa per l'interesse del minore possa fondarsi esclusivamente sull'orientamento sessuale della coppia, come tale non incidente sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale.

1.12. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 182, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

1.13. L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 200 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 31 e 51 Cost., l'art. 2, comma 2, della legge ligure n. 29 del 2018 (poi abrogato dalla legge regionale n. 4 del 2019), nella parte in cui, sostituendo l'art. 16, comma 11, della legge regionale n. 15 del 1996, prevedeva che i candidati in interdizione anticipata dal lavoro e in astensione obbligatoria per maternità avessero titolo a permanere in graduatoria e a essere richiamati in caso di suo ulteriore utilizzo da parte dell'Amministrazione al termine del periodo di riferimento. La norma richiamava esplicitamente gli istituti del congedo obbligatorio di maternità, disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 151 del 2001 (che fissa, come regola ordinaria, il divieto di adibire al lavoro le donne durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi dopo il parto), e dell'interdizione anticipata dal lavoro, di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001 (che contempla un ulteriore periodo di astensione dal lavoro, aggiuntivo rispetto al congedo obbligatorio, in caso di gravi o particolari motivi valutati dalla Direzione territoriale del lavoro e dalla ASL). Essa, nel prevedere che, per i corrispondenti periodi di tempo, i candidati già inclusi in una graduatoria avessero titolo a permanere e a essere richiamati in caso di suo ulteriore utilizzo, finiva "per negare il diritto all'immediata assunzione in servizio" dei candidati nelle riferite condizioni. La disposizione si poneva così "in insanabile contrasto con i principi costituzionali che tutelano l'interesse primario dei minori. I principi già espressi (...), relativamente al divieto di discriminazioni connesse allo stato di gravidanza e alla maternità, nonché alla cura del bambino, intesa come valorizzazione di un peculiare legame affettivo e relazionale" (sentenze nn. 158 del 2018, 61 del 1991 e 423 del 1995), "devono, peraltro, seguendo il corso dell'evoluzione legislativa, considerarsi estesi al padre lavoratore, quando ricorrono le condizioni indicate dall'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2001". Infatti, "in caso di morte o di infermità grave della madre, ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre, quest'ultimo ha il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo corrispondente a quello del congedo obbligatorio di maternità". La denunciata previsione secondo cui i candidati non potevano essere immediatamente assunti, qualora si trovassero nei periodi di congedo o interdizione dal lavoro, è risultata "in contrasto con tutti i parametri evocati (...) che congiuntamente esprimono i principi di non discriminazione, di protezione del minore e di tutela della maternità". Il legislatore regionale, "nel privare i candidati di una

concreta possibilità di immissione in ruolo, con la perdita dei connessi benefici giuridici ed economici”, comprometteva il loro accesso all’impiego, nell’ipotesi in cui la graduatoria non fosse stata ulteriormente utilizzata, determinando “una palese discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e di maternità”, consistente “nella perdita di *chance*, collegata a un effettivo ingresso in ambito lavorativo”.

2. Il minore

2.1. Il diritto a vivere una relazione diretta e personale con i genitori

L’art. 30, primo comma, Cost., “sancendo il dovere dei genitori di educare i figli, non può che presupporre il correlativo diritto del minore a essere educato da entrambi i genitori; ciò che necessariamente implica il suo diritto a vivere con loro una relazione diretta e personale, salvo che essa risulti in concreto pregiudizievole per i suoi interessi”. Così la sentenza n. **102**.

2.2. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell’interesse superiore del minore nelle decisioni delle pubbliche autorità (riferimenti giurisprudenziali)

La sentenza n. **102** ha chiarito che il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell’interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità – già declinato, “con riferimento all’art. 30 Cost., come necessità che nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata la soluzione ottimale in concreto per l’interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior cura della persona (sentenza n. 11 del 1981)” – è stato, peraltro, già considerato da plurime pronunce “come incorporato altresì nell’ambito di applicazione dell’art. 31 Cost.” (sentenze nn. 272, 76 e 17 del 2017, 239 del 2014), il cui contenuto appare arricchito e completato dalle indicazioni provenienti dal diritto internazionale dei diritti umani (sentenza n. 187 del 2019).

2.3. La fondamentale corrispondenza tra la preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile e la particolare composizione mista del giudice specializzato

La sentenza n. **139** ha sottolineato come, “nella prospettiva dell’adeguata protezione della gioventù di cui all’art. 31, secondo comma, Cost., la preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile trovi una fondamentale rispondenza nella particolare composizione mista del giudice specializzato, arricchita dalla dialettica interna tra la componente togata e quella esperta: è, infatti, grazie alle competenze scientifiche dei soggetti che compongono il collegio giudicante che viene svolta una corretta valutazione delle particolari situazioni dei minori, la cui evoluzione psicologica, non ancora giunta a maturazione, richiede l’adozione di particolari trattamenti penali che consentano il loro completo recupero, ponendosi, quest’ultimo, quale obiettivo primario, cui tende l’intero sistema penale minorile (sentenza n. 310 del 2008). Invero, la specializzazione del giudice minorile, finalizzata alla protezione della gioventù sancita dalla Costituzione, è assicurata dalla struttura complessiva di tale organo giudiziario, qualificato dall’apporto degli esperti laici (ordinanza n. 330 del 2003)”. Con particolare riguardo al giudice minorile dell’udienza preliminare, già la sentenza n. 311 del 1997 ha messo in luce che la composizione mista “risponde alla complessità delle decisioni che tale giudice è chiamato ad assumere, tra le quali, appunto, l’eventuale sospensione del processo con messa alla prova. Oltre alla conformazione interdisciplinare dell’organo, la Corte ne ha illustrato la diversificazione di genere, poiché l’art. 50-*bis*, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941, esigendo che i componenti onorari siano un uomo e una donna, garantisce che nelle sue decisioni il collegio possa sempre avvalersi del peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza (ordinanza n. 172 del 2001)”. La sentenza n. 1 del 2015 ha poi osservato che, “per la loro specifica professionalità, che assicura un’adeguata considerazione della personalità e delle esigenze educative del minore, i due esperti che affiancano il magistrato contribuiscono anche all’osservanza del principio di minima offensività, che impone di evitare, nell’esercizio della giurisdizione penale, ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative”.

2.4. La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare*.

2.5. L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Segnalazione al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

2.6. Il divieto di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni*.

2.7. La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **230**, l'analogo voce in *Famiglia e filiazione*.

2.8. L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **200**, l'analogo voce in *Famiglia e filiazione*.

3. Il diritto alla salute

3.1. Qualificazione come diritto sociale di primaria importanza configurato nel suo contenuto attraverso la determinazione dei livelli essenziali di assistenza

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *La funzione sanitaria pubblica e il concorrente ruolo dello Stato (chiamato a definire i livelli essenziali di assistenza e l'ammontare delle risorse) e delle Regioni (tenute a organizzare il servizio e a garantire le prestazioni) in Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

La Costituzione, insieme alle norme attuative dei suoi principi, “qualifica il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute”. Così la sentenza n. **130**.

3.2. L'effettività della garanzia costituzionale e la doverosa erogazione delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, come tali non comprimibili per esigenze finanziarie; la sinergica coerenza dei comportamenti dei soggetti coinvolti

La sentenza n. **62** ha chiarito che l'effettività del diritto alla salute “è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale. Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere

finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016)”. Mentre “di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa. In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario. Ed è per questo che (...) il complesso e oneroso sistema di monitoraggio” contemplato dalla normativa sui LEA “non possa essere svincolato (...) dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire – accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate – anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente”. In proposito, la sentenza n. 169 del 2017 ha affermato che “la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. (...) Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie”. In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”.

3.3. I livelli essenziali di assistenza quali standard statali minimi e uniformi, derogabili solo in melius dalle Regioni

“I LEA rappresentano standard minimi (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015)”. Così la sentenza n. 72.

3.4. L'uguale doverosità, in ambito medico, delle azioni obbligatorie e delle azioni raccomandate in vista della tutela della salute (con riferimento alle vaccinazioni)

La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 268 del 2017) ha evidenziato che, sebbene “la tecnica della raccomandazione esprima maggiore attenzione all'autodeterminazione individuale (o, nel caso di minori, alla responsabilità dei genitori) e, quindi, al profilo soggettivo del diritto fondamentale alla salute, tutelato dal primo comma dell'art. 32 Cost., essa è pur sempre indirizzata allo scopo di ottenere la migliore salvaguardia della salute come interesse (anche) collettivo”. Così la sentenza n. 118 che, ferma la differente impostazione delle due tecniche, ha ribadito “l'obiettivo essenziale che entrambe perseguono nella profilassi delle malattie infettive: ossia il comune scopo di garantire e tutelare la salute (anche) collettiva, attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale. In questa prospettiva, incentrata sulla salute quale interesse (anche) obiettivo della collettività, non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione: l'obbligatorietà del trattamento vaccinale è semplicemente uno degli strumenti a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione. La stretta assimilazione tra vaccinazioni obbligatorie e vaccinazioni raccomandate è stata ribadita (...) anche in sentenze più recenti, nell'ambito di giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale contro leggi regionali o statali, perciò concernenti profili in parte diversi da quelli correlati al diritto all'indennizzo”. In queste pronunce si è osservato 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” (sentenze nn. 5 del 2018 e n. 137 del 2019), cioè la tutela della salute (anche) collettiva.

3.5. L'estensione dell'indennizzo ex lege n. 210 del 1992 a chi abbia riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa del vaccino anti-epatite A, raccomandato ma non obbligatorio

La sentenza n. 118 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi ivi stabiliti, a favore di chiunque avesse riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio dal virus dell'epatite A. Nonostante la natura non obbligatoria della vaccinazione in questione, sono state riscontrate le condizioni individuate dalla giurisprudenza costituzionale per il riconoscimento dell'indennizzo (sentenze nn. 268 del 2017, 107 del 2012, 423 del 2000 e 27 del 1998), ovvero l'esistenza di un'ampia e reiterata campagna di informazione e raccomandazione del vaccino anti-epatite A, promossa dalle autorità sanitarie pubbliche (nel caso di specie della Regione Puglia) e indirizzata a una determinata categoria di soggetti considerati a rischio, con l'obiettivo di una congrua copertura immunitaria della popolazione. La tecnica della raccomandazione, pur lasciando spazio all'autodeterminazione individuale, ha la finalità di proteggere la salute, intesa come interesse anche collettivo e non solo individuale, attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale, differenziandosi quindi dall'obbligo di vaccinazione sotto l'aspetto strutturale ma non per la funzione. L'assimilazione delle vaccinazioni raccomandate a quelle obbligatorie è resa possibile dal fatto che in ambito sanitario la differenza tra raccomandazione e obbligo è assai minore rispetto a quella che intercorre tra i due concetti da un punto di vista giuridico: nel linguaggio medico entrambi i termini indicano azioni doverose che hanno come obiettivo la tutela della salute (sentenze nn. 137 del 2019 e 5 del 2018). Un'effettiva campagna di raccomandazione di una vaccinazione è in grado di generare nei destinatari un affidamento, rendendo così la scelta del singolo, al di là delle motivazioni individuali, funzionale anche alla salvaguardia dell'interesse collettivo; ne deriva la necessità di traslare eventuali effetti dannosi di tale scelta in capo alla collettività che se ne avvantaggia. La ragione del diritto all'indennizzo non è rinvenibile nella sottoposizione a un trattamento obbligatorio ma nel “necessario adempimento, che si impone alla collettività, di un dovere di solidarietà, laddove le conseguenze negative per l'integrità psico-fisica derivino da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato che sia) effettuato nell'interesse della collettività stessa, oltre che in quello individuale”. Le esigenze di solidarietà di cui agli artt. 2, 3 e 32 Cost. richiedono infatti che l'onere del pregiudizio subito dal singolo ricada sulla collettività, mentre sarebbe ingiusto consentire che il costo del beneficio anche collettivo sia sopportato dal danneggiato (sentenze nn. 268 del 2017 e 107 del 2012). Peraltro, la previsione del diritto all'indennizzo non discende affatto dalla scarsa affidabilità medico-scientifica della somministrazione dei vaccini ma, al contrario, “completa il patto di solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione” (sentenze nn. 5 del 2018 e 268 del 2017). Sono stati considerati irrilevanti sia l'ambito regionale della campagna vaccinale *de qua*, sia la circostanza che essa fosse rivolta prevalentemente a una determinata platea di soggetti “a rischio”, sia il carattere gratuito della vaccinazione, in quanto ricompresa nei livelli essenziali di assistenza garantiti dal Servizio sanitario nazionale. Nonostante il suo carattere regionale, la campagna trovava riscontro nei piani vaccinali nazionali e in una raccomandazione del Ministero della salute. In secondo luogo, “le campagne di informazione e sensibilizzazione tese alla copertura vaccinale coinvolgono inevitabilmente la generalità della popolazione, a prescindere da una pregressa e specifica condizione individuale di salute, di età, di lavoro, di comportamenti: giacché l'applicazione del trattamento, anche se in origine pensato soprattutto per determinate classi di soggetti, consente sempre di tutelare sia la salute individuale, sia quella della più ampia collettività” (sentenza n. 268 del 2017). In terzo luogo, l'eventuale presenza di vincoli finanziari attiene al diverso problema della possibilità di limitare la gratuità del trattamento. La Corte ha infine rilevato che un eventuale accoglimento “mirato” della questione (per categoria di soggetti o per porzione del territorio) sarebbe stato in contrasto con il fondamento scientifico dell'azione vaccinale, consistente nella più diffusa copertura immunitaria come strumento di protezione della salute, e, soprattutto, sarebbe stato incompatibile con la logica della tutela indennitaria, vanificando le stesse premesse della raccomandazione, al punto da derubricare la scelta dell'appartenente a una determinata

categoria a semplice scelta di vaccinazione volontaria, priva di diretti riflessi sociali, in quanto tale non tutelata dalla Costituzione e alla quale potrebbe al più essere discrezionalmente accordato un sussidio (sentenze nn. 55 del 2019, 293 del 2011, 342 del 1996 e 226 del 2000).

3.6. La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19

La sentenza n. 245 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020 e dell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020, impugnati in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost. Le disposizioni di cui al d.l. n. 29 del 2020 sono state trasfuse, con alcune modifiche, nell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020 il quale prevede che il magistrato o il tribunale di sorveglianza, che successivamente al 23 febbraio 2020 abbia ammesso alla detenzione domiciliare o al differimento della pena, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, i condannati per una serie di gravi reati di criminalità organizzata o comunque sottoposti al regime penitenziario *ex art. 41-bis* ord. pen., debba valutare la permanenza di tali motivi nel termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento (decorrente dall'entrata in vigore della norma per i provvedimenti già emessi a quella data) e, successivamente, con cadenza mensile, sentita l'autorità sanitaria regionale e dopo aver acquisito dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta che consentano il ripristino del regime carcerario senza pregiudizio per le condizioni di salute del detenuto. Ove sia comunicata la disponibilità di strutture adeguate, la valutazione deve essere compiuta immediatamente, anche prima del decorso dei termini. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca il beneficio è esecutivo e, nel caso di revoca disposta dal magistrato di sorveglianza, il tribunale deve decidere nel termine di trenta giorni dalla ricezione del provvedimento, decorso inutilmente il quale la revoca perde efficacia. Scopo delle disposizioni censurate è imporre ai giudici, che abbiano concesso benefici extramurari per ragioni connesse all'emergenza epidemiologica, l'obbligo di periodiche e frequenti rivalutazioni delle condizioni che li giustificano, per verificare in modo continuativo "la perdurante attualità del bilanciamento tra le imprescindibili esigenze di salvaguardia della salute del detenuto e le altrettanto pressanti ragioni di tutela della sicurezza pubblica, poste in causa dalla speciale pericolosità sociale dei destinatari della misura" (sentenza n. 99 del 2019). In tali disposizioni non è stato ravvisato un affievolimento della tutela della salute del condannato, essendovi al contrario delineato un procedimento finalizzato a verificare, quale presupposto della revoca, l'effettiva disponibilità di strutture detentive nelle quali egli possa riprendere a espiare la pena senza pregiudizio per la sua salute, con l'"obiettivo di assicurare al giudice pienezza di informazione sulle possibili alternative intramurarie esistenti in grado di assicurare comunque la tutela della salute di condannati pure dall'elevata pericolosità sociale". Peraltro, non vi è un divieto di acquisire d'ufficio documentazione sullo stato di salute del condannato, in particolare disponendo perizia medica ai sensi dell'art. 185 disp. att. cod. proc. pen., tanto più che la norma riguarda soggetti che in via generale non presentano condizioni di salute incompatibili con le condizioni carcerarie e che solo a causa della particolare situazione di emergenza sanitaria sono stati ammessi al beneficio. Appare quindi del tutto logico richiedere frequenti rivalutazioni delle condizioni che hanno giustificato il provvedimento, mediante una puntuale verifica dell'evoluzione della situazione epidemiologica, locale e dei singoli istituti penitenziari. La disciplina "non abbassa in alcun modo i doverosi standard di tutela della salute del detenuto, imposti dall'art. 32 Cost. e dal diritto internazionale dei diritti umani anche nei confronti di condannati ad elevata pericolosità sociale, compresi quelli sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit." (Corte EDU, sentenza 25 ottobre 2018, Provenzano contro Italia); "né intende in alcun modo esercitare indebite pressioni sul giudice che abbia in precedenza concesso la misura, mirando unicamente ad arricchire il suo patrimonio conoscitivo sulla possibilità di opzioni alternative intramurarie o presso i reparti di medicina protetti in grado di tutelare egualmente la salute del condannato, oltre che sulla effettiva pericolosità dello stesso, in modo da consentire al giudice di mantenere sempre aggiornato il delicato bilanciamento sotteso alla misura in essere, alla luce di una situazione epidemiologica in continua evoluzione". Sotto altro aspetto, non è stata ravvisata la prospettata disparità di trattamento tra detenuti in relazione al solo titolo di reato, non essendo irragionevole la scelta legislativa di imporre una frequente rivalutazione delle ragioni che hanno condotto alla concessione di benefici extramurari nei confronti di condannati per gravi reati, tutti connessi alla criminalità organizzata – e a maggior ragione di quelli sottoposti al regime *ex art.*

41-bis ord. pen. – per i quali il bilanciamento tra le ragioni del loro diritto alla salute e le essenziali ragioni di tutela della sicurezza collettiva richiede un particolare scrupolo al giudice.

4. La disabilità

4.1. La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare.*

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **11**, l'analoga voce in *L'iniziativa economica*.

1.2. La decorrenza del trattamento straordinario di integrazione salariale (conseguente al contratto di solidarietà difensiva) dal trentesimo giorno successivo alla presentazione tardiva della domanda da parte dell'impresa

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del d.lgs. n. 148 del 2015, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che il trattamento straordinario di integrazione salariale, nella specie conseguente al contratto di solidarietà difensiva, decorre, in caso di presentazione tardiva della domanda, dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della medesima. In via preliminare si è rilevato che il legislatore, nel disciplinare gli ammortizzatori sociali e i relativi procedimenti amministrativi, incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Tale limite non risulta, tuttavia, superato, anche alla luce dell'assetto normativo in materia (e della sua evoluzione), erroneamente invocato quale *tertium comparationis* laddove la previgente disciplina stabiliva, con minor rigore, gli effetti del ritardo della domanda. In precedenza i termini di presentazione dell'istanza e gli effetti del ritardo erano disciplinati in modo sostanzialmente coincidente per il trattamento ordinario (art. 7 della legge n. 164 del 1975) e per quello straordinario (art. 3 del d.P.R. n. 218 del 2000). La domanda doveva essere presentata entro venticinque giorni dalla fine del periodo di paga in corso e, in caso di ritardo, l'eventuale trattamento decorreva dall'inizio della settimana anteriore alla data di presentazione della richiesta. Il d.lgs. n. 148 del 2015 ha dettato una nuova disciplina finalizzata alla semplificazione delle procedure burocratiche attraverso meccanismi standardizzati a livello nazionale e l'uso di strumenti telematici e digitali, differenziando nettamente, agli artt. 15 e 25, i termini e le fasi dei due procedimenti. Innanzitutto, per il trattamento straordinario, il *dies a quo* del termine di presentazione della domanda coincide con la stipula dell'accordo collettivo, che assume rilevanza come parametro temporale previsto per l'avvio del procedimento; non sono poi comparabili i termini (rispettivamente venticinque e sette giorni) né gli effetti del ritardo. Differente è anche la natura delle causali relative ai rispettivi interventi poiché quelle dell'intervento straordinario di integrazione salariale rivestono maggiore complessità e pregnanza, anche in termini di discrezionalità valutativa, stante la diversità delle amministrazioni competenti a decidere sull'ammissione al trattamento: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la CIG straordinaria e l'INPS per i trattamenti ordinari. Rimane, invece, comune ai due procedimenti la disciplina, già prevista dalle precedenti disposizioni, relativa al caso di perdita totale o parziale del diritto all'integrazione salariale derivante dall'omessa o tardiva presentazione della domanda: in simile evenienza, l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori interessati una somma di importo equivalente all'integrazione non percepita. L'intervenuta differenziazione dei procedimenti contribuisce a rendere inconferente il richiamo alla previgente disciplina. La disposizione impugnata si colloca, dunque, nel contesto di tale ridisegno del procedimento amministrativo, ridefinendo in termini più stringenti il collegamento dinamico fra data di presentazione della domanda e decorrenza del trattamento straordinario: ne consegue che l'entità del ritardo della domanda comporta un corrispondente effetto sul decorso del trattamento richiesto. La nuova conformazione del procedimento risulta finalizzata a evitare che si determinino situazioni di incertezza sia per i lavoratori e le organizzazioni sindacali interessate che per l'impresa, con effetti tanto più critici ove il procedimento si concluda con un diniego della domanda a notevole distanza dalla stipula dell'accordo che ha dato luogo alla sospensione/riduzione dell'orario di lavoro. Si richiede, perciò, all'impresa la massima tempestività nella presentazione della domanda per evitare che la sua inerzia incida negativamente sull'attuazione degli interessi coinvolti. Inoltre, il termine fissato, sebbene limitato, non è

tale da renderne eccessivamente oneroso il rispetto, tenuto conto che la domanda di concessione del trattamento straordinario deve essere inoltrata in via telematica.

1.3. La (illegittima) commisurazione alla sola anzianità di servizio dell'indennità spettante al lavoratore (assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015) in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Richiamo al legislatore

La disciplina del licenziamento affetto da vizi di forma e di procedura “deve essere incardinata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, così da garantire una tutela adeguata. La prudente discrezionalità del legislatore, pur potendo modulare la tutela in chiave eminentemente monetaria, attraverso la predeterminazione dell'importo spettante al lavoratore, non può trascurare la valutazione della specificità del caso concreto. Si tratta di una valutazione tutt'altro che marginale, se solo si considera la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Nel rispetto del dettato costituzionale, la predeterminazione dell'indennità deve tendere, con ragionevole approssimazione, a rispecchiare tale specificità e non può discostarsene in misura apprezzabile, come avviene quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme”. Così la sentenza n. 150 che ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., l'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole “di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”. Dette parole racchiudevano un criterio di determinazione dell'indennità spettante al lavoratore, assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali, che, pur oscillante tra un minimo di due e un massimo di dodici mensilità, era “commisurato alla sola anzianità di servizio”. I vizi in questione attengono alla violazione dell'obbligo di motivazione e delle regole del contraddittorio, la cui osservanza è prescritta a tutela di rilevanti interessi costituzionali, quali la dignità e il diritto di difesa del lavoratore. Il denunciato criterio di determinazione dell'indennità non attuava un equilibrato contemperamento tra i diversi interessi in gioco. La sentenza n. 194 del 2018 ha già ritenuto illegittimo l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 nella parte in cui quantificava l'indennità per il licenziamento intimato senza giusta causa e giustificato motivo oggettivo o soggettivo in un “importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”. Le censure accolte in quell'occasione “non riguardavano le soglie fissate dal legislatore, ma il meccanismo di determinazione dell'indennità, in quanto rigido e automatico”. La carente giustificazione del licenziamento sul piano sostanziale rendeva più stridente il contrasto con gli evocati parametri, facendo emergere, con maggiore evidenza, “l'irragionevolezza intrinseca del criterio adottato dal legislatore, per la rigidità che lo caratterizza”. La differenza tra i vizi meramente formali o procedurali, da un lato, e i vizi sostanziali del licenziamento, dall'altro, non ha condotto a diverse conclusioni. “Essa, difatti, si riverbera sulla diversa modulazione dell'indennità sancita dalla legge, ma non vale a rendere ragionevole e adeguato un criterio che si presta a censure di irragionevolezza intrinseca. Un sistema che, solo per i vizi formali, lasci inalterato un criterio di determinazione dell'indennità imperniato sulla sola anzianità di servizio non potrebbe che accentuare le sperequazioni e la frammentarietà di una disciplina dei licenziamenti, già attraversata da molteplici distinzioni”. L'anzianità, svincolata da correttivi, “è inidonea a esprimere le mutevoli ripercussioni che ogni licenziamento produce nella sfera personale e patrimoniale del lavoratore e non presenta neppure una ragionevole correlazione con il disvalore del licenziamento affetto da vizi formali e procedurali”, che “non può esaurirsi nel mero calcolo aritmetico della anzianità”. La disciplina censurata prescindeva da altri fattori non meno significativi, come la diversa gravità delle violazioni ascrivibili al datore di lavoro o i più flessibili criteri del numero degli occupati, delle dimensioni dell'impresa, del comportamento e delle condizioni delle parti. Nell'appiattare la valutazione del giudice sulla verifica della sola anzianità di servizio, la disposizione determinava “un'indebita omologazione di situazioni che, nell'esperienza concreta, sono profondamente diverse”, entrando in conflitto con il principio di uguaglianza. L'art. 3 Cost. è risultato violato anche sotto il profilo della ragionevolezza, declinato, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, “come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro”. Il legislatore, “pur potendo adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche, i rimedi contro i licenziamenti illegittimi, è chiamato a salvaguardarne la complessiva adeguatezza, che consenta di attribuire il doveroso rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell'espulsione del lavoratore. L'adeguatezza deve essere valutata alla luce della molteplicità di funzioni

che contraddistinguono l'indennità disciplinata dalla legge. Alla funzione di ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo si affianca, infatti, anche quella sanzionatoria e dissuasiva". In un prudente bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti, "l'esigenza di uniformità di trattamento e di prevedibilità dei costi di un atto, che l'ordinamento qualifica pur sempre come illecito, non può sacrificare in maniera sproporzionata l'apprezzamento delle particolarità del caso concreto, peraltro accompagnato da vincoli e garanzie dirette ad assicurarne la trasparenza e il fondamento razionale". La disposizione censurata è venuta in collisione con tali principi. "Sul versante dei licenziamenti viziati dal punto di vista formale, all'arretrare della tutela riferita alla reintegrazione del lavoratore licenziato" ha corrisposto "un progressivo affievolirsi della tutela indennitaria, che non basta ad attuare un equilibrato contemperamento degli interessi in conflitto. (...) un criterio ancorato in via esclusiva all'anzianità di servizio non fa che accentuare la marginalità dei vizi formali e procedurali e ne svaluta ancor più la funzione di garanzia di fondamentali valori di civiltà giuridica, orientati alla tutela della dignità della persona del lavoratore. L'incongruenza di una misura uniforme e immutabile si coglie in maniera ancor più evidente nei casi di un'anzianità modesta", nei quali "si riducono in modo apprezzabile sia la funzione compensativa sia l'efficacia deterrente della tutela indennitaria. Né all'inadeguatezza del ristoro riconosciuto dalla legge può porre sempre rimedio la misura minima dell'indennità, fissata in due mensilità. Un meccanismo di tal fatta, pertanto, non compensa il pregiudizio arrecato dall'inosservanza di garanzie fondamentali e neppure rappresenta una sanzione efficace, atta a dissuadere il datore di lavoro dal violare le garanzie prescritte dalla legge. Proprio perché strutturalmente inadeguato", il congegno normativo ha violato il canone di ragionevolezza; e si è rivelato altresì lesivo "della tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni". Detto principio deve essere ribadito anche per la giusta procedura di licenziamento, "diretta a salvaguardare pienamente la dignità della persona del lavoratore". Nel rispetto dei limiti minimo e massimo fissati dal legislatore, "il giudice, nella determinazione dell'indennità, terrà conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, che rappresenta la base di partenza della valutazione. In chiave correttiva, con apprezzamento congruamente motivato, il giudice potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, che concorrano a rendere la determinazione dell'indennità aderente alle particolarità del caso concreto". Potranno così venire in rilievo la gravità delle violazioni, il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti. Ad ogni modo, è rimesso alla responsabilità del legislatore il compito di "ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari".

1.4. La tutela esclusivamente indennitaria in caso di licenziamenti collettivi intimati in violazione dei criteri di scelta (applicabile ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015)

La sentenza n. **254** ha dichiarato inammissibili, per lacunosa descrizione della fattispecie concreta, incertezza del *petitum* e difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014, 1, 3 e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 41, 76, 111, 117, primo comma, Cost., 20, 21, 30, 47 CDFUE e 24 della Carta sociale europea, nella parte in cui delineano, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, una tutela esclusivamente indennitaria in caso di licenziamenti collettivi intimati in violazione dei criteri di scelta. In particolare, la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 150 del 2020, 194 del 2018 e 46 del 2000) e le evocate fonti internazionali attestano che "molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato. Sia la tutela reintegratoria sia la tutela indennitaria possono essere diversamente modulate e ampio è il margine di apprezzamento che spetta al legislatore nell'attuazione dei diritti sanciti dagli artt. 4 e 35 Cost. e, in una prospettiva convergente, dall'art. 24 della Carta sociale europea".

1.5. Il rapporto di lavoro degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione (autoferrotranvieri)

1.5.1. La perdurante vigenza del r.d. n. 148 del 1931 e della relativa speciale disciplina, anche sanzionatoria

La sentenza n. **188** ha condiviso la tesi della "perdurante vigenza del r.d. n. 148 del 1931, recante la disciplina del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri: espressione, questa, di sintesi con la quale si designa comunemente la categoria degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione.

Il provvedimento in questione riordina disposizioni introdotte, sotto la spinta delle agitazioni sindacali di categoria, a partire dai primi anni del '900, volte a garantire l'equo trattamento (...) dei dipendenti del settore, e, al tempo stesso, il regolare funzionamento di un servizio che appariva di rilevanza strategica: disposizioni che assumevano come modello di riferimento la disciplina concernente i dipendenti delle ferrovie gestite direttamente dallo Stato. Il regime, così delineato, conferiva al rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri connotati di specialità, configurandolo come una sorta di *tertium genus*, intermedio tra l'impiego pubblico e l'impiego privato" (sentenze nn. 500 del 1988, 300 del 1985 e 257 del 1984). La Corte ha reputato questa soluzione giustificata dall'intento di tutelare "l'interesse collettivo – ritenuto preminente – al buon funzionamento ed efficienza del servizio pubblico del trasporto (...), avuto riguardo alle variegata e multiformi tipologie di gestione da parte di aziende autonome o da parte di soggetti privati, tutti in regime di concessione e con poteri derivanti dal rapporto di concessione in ordine anche alla sicurezza e alla polizia dei trasporti" (sentenza n. 62 del 1996; ordinanze nn. 439 e 161 del 2002). "Le profonde modifiche del panorama normativo di riferimento intervenute nel corso del tempo – prime fra tutte, quelle che hanno portato alla progressiva privatizzazione dell'azienda delle Ferrovie dello Stato e, *amplius*, del settore dei trasporti pubblici, e al progressivo, generale assoggettamento del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni alla disciplina del rapporto di lavoro privato – hanno generato dubbi sulla perdurante attualità delle ragioni che sorreggevano la speciale disciplina del 1931. Nondimeno, il legislatore ha univocamente inteso mantenere in vita il testo normativo considerato". Il provvedimento è stato, infatti, incluso tra quelli anteriori al 1° gennaio 1970 di cui il d.lgs. n. 179 del 2009 ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore. Successivamente, l'art. 27, comma 12-*quinquies*, del d.l. n. 50 del 2017 ha disposto l'abrogazione del r.d. n. 148 del 1931, salva la sua applicazione fino al primo rinnovo del contratto collettivo nazionale di settore e, comunque, non oltre un anno dall'entrata in vigore del medesimo decreto. Prima della scadenza del termine, "il legislatore è tornato sui suoi passi" abrogando la disposizione abrogatrice con l'art. 9-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 91 del 2017. "Ciò a testimonianza del fatto che il legislatore continua ad annettere una valenza significativa alla presenza nel sistema di una regolamentazione speciale di settore". Il r.d. del 1931 "dedica ampio spazio alla tematica delle sanzioni disciplinari (ivi qualificate come «punizioni») nel Titolo VI dell'Allegato A: allegato che, malgrado la denominazione di «regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione», ha natura di fonte primaria" (sentenza n. 500 del 1988). "L'art. 37 prevede, in specie, sei tipi di sanzioni (censura, multa, sospensione dal servizio, proroga del termine per l'aumento dello stipendio, retrocessione e destituzione), graduate in base alla gravità dell'infrazione, anche in relazione al danno provocato all'azienda".

1.5.2. La sanzione disciplinare della retrocessione in sostituzione della destituzione

La sentenza n. 188 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, primo comma, n. 5), dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931 (in relazione agli artt. 44, commi secondo, terzo, quarto e quinto, e 55, comma secondo, del medesimo allegato), impugnato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., nella parte in cui prevede la possibilità di applicare agli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione (autoferrotranvieri) la retrocessione, quale sanzione sostitutiva della destituzione. In via preliminare, la Corte, ha osservato che la questione non verte sulla ragionevolezza di "una sanzione disciplinare che incidendo in via (potenzialmente) definitiva sulla qualifica professionale, non è ammessa in base all'art. 7, quarto comma, della legge 20 maggio 1970 n. 300 (...) per la generalità dei lavoratori subordinati", ma sulla ragionevolezza di "una normativa speciale che consenta quale alternativa al licenziamento per motivi disciplinari di destinare il dipendente a mansioni inferiori". Al riguardo, sul presupposto che il licenziamento va considerato come *extrema ratio*, il Collegio ha sostenuto la ragionevolezza della disposizione *de qua*. Peraltro, l'art. 2103 cod. civ., come riformulato dal d.lgs. n. 81 del 2015, "consente attualmente, in via generale, il demansionamento anche unilaterale del dipendente per ragioni connesse alle mutevoli esigenze dell'organizzazione dell'impresa" e, anche prima della novella, "la giurisprudenza di legittimità aveva ammesso la possibilità di adibire il lavoratore, con il suo consenso, a mansioni inferiori quale alternativa al licenziamento per giustificato motivo oggettivo". Inoltre, sono state richiamate alcune disposizioni speciali, quali l'art. 4, comma 4, della legge n. 68 del 1999 sul diritto al lavoro dei disabili che prevede l'assegnazione, anche unilaterale, del lavoratore divenuto, per infortunio o malattia, inabile allo svolgimento delle proprie mansioni a mansioni inferiori, nell'ottica di evitarne il

licenziamento, o l'art. 4, comma 11, della legge n. 223 del 1991 che consente di destinare i lavoratori risultati in esubero nelle procedure di licenziamento collettivo a mansioni anche inferiori alle precedenti, evitandone il licenziamento. Si è ritenuto, pertanto, che non vi fossero motivi per non applicare “la logica che vale in rapporto al licenziamento per giustificato motivo oggettivo” al licenziamento disciplinare in esame. Quanto all'asserita disparità di trattamento tra gli autoferrotranvieri e il complesso dei lavoratori subordinati non passibili di retrocessione, i Giudici hanno rilevato che si tratta “di una disparità di trattamento in *melius*”, in quanto la norma consente, limitatamente alla predetta categoria, la sostituzione della sanzione espulsiva con la retrocessione. Infine, non è risultato violato l'art. 36 Cost. in quanto, a seguito della retrocessione, “l'autoferrotranviere retrocesso fruisce (...) della retribuzione contrattualmente prevista per la qualifica di destinazione e garantita a tutti gli appartenenti ad essa”.

2. La previdenza

2.1. La connotazione solidaristica del sistema della previdenza obbligatoria

La sentenza n. **167** ha puntualizzato che “il sistema della previdenza obbligatoria è ispirato a un criterio solidaristico (art. 2 Cost.) e non già esclusivamente mutualistico. È tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l'obbligatorietà della contribuzione previdenziale anche al di là di una stretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, con le prestazioni pensionistiche”.

2.2. Il principio di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza (discrezionalità del legislatore e assenza di un'automatica e integrale coincidenza con l'ultima retribuzione ovvero di una stretta proporzionalità al lavoro prestato)

In generale, “la garanzia dell'art. 38 Cost. è agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale (sentenza n. 173 del 2016). (...) il principio di proporzionalità e adeguatezza dei 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 di tale principio (sentenza n. 70 del 2015). D'altra parte, con riferimento a misure di contenimento della spesa per i trattamenti retributivi e pensionistici del personale pubblico, la mancanza di forme di recupero e l'effetto di cosiddetto trascinarsi nel tempo delle misure di blocco e sterilizzazione costituiscono – in difetto di specifiche disposizioni di segno contrario – conseguenze di tale scelta discrezionale e non irragionevole del legislatore (sentenza n. 250 del 2017)”. Così la sentenza n. **167**.

La garanzia dell'art. 38 Cost. “è connessa all'art. 36 Cost., e dunque alla proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale” (sentenze nn. 234 del 2020 e 173 del 2016). “Spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore apportare correttivi che, giustificati da esigenze meritevoli di considerazione, non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico” (sentenza n. 208 del 2014). “Poiché sono molteplici le variabili sottese a tale bilanciamento, si impone, con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti” (sentenza n. 259 del 2017). Così la sentenza n. **263**.

2.3. Le esigenze finanziarie e gli inderogabili doveri di solidarietà sociale quali limiti alle scelte discrezionali del legislatore in materia previdenziale

“Rimane nella discrezionalità del legislatore – nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) – prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale”. Così la sentenza n. **167** che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 9, comma 21, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011 (integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a, del d.P.R. n. 122 del 2013) e 1, comma 256, della legge n. 190 del 2014, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53,

117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui non prevedono – per il personale pubblico non contrattualizzato cessato dal servizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017 – la valorizzazione in quiescenza degli incrementi retributivi automatici non percepiti nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015).

2.4. La perequazione automatica quale strumento tecnico volto a preservare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e rimesso, nella sua concreta operatività, al discrezionale bilanciamento legislativo tra valori costituzionali

La sentenza n. 234 ha sottolineato che la perequazione automatica delle pensioni – applicata in funzione dell'importo complessivo spettante al singolo beneficiario (art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998) – rappresenta, “nella prospettiva dell'art. 38, secondo comma, Cost., (...) uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, dei quali salvaguarda il valore reale al cospetto della pressione inflazionistica”. “Essa è altresì funzionale all'attuazione dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, sanciti dall'art. 36, primo comma, Cost. (...); ciò senza che possa tuttavia configurarsi un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38 Cost. e quella di cui all'art. 36 Cost., tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda non in modo indefettibile e strettamente proporzionale” (sentenze nn. 250 del 2017, 173 del 2016 e 70 del 2015). “Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività, e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario (...). Appartiene infatti alla discrezionalità del legislatore stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili (sentenza n. 316 del 2010; ordinanza n. 256 del 2001). Il principio di adeguatezza “non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione”.

2.5. I criteri giurisprudenziali di giudizio relativi alle misure incidenti sulle pensioni

Nel vagliare misure incidenti sui trattamenti pensionistici, la Corte è chiamata a “valutare tutti gli indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato. Nel sindacato di legittimità costituzionale, oltre alla carenza di giustificazione delle misure adottate, rivestono rilievo 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” (sentenza n. 20 del 2018). Così la sentenza n. 263.

2.6. Il sindacato di ragionevolezza sulle scelte del legislatore in materia di perequazione automatica delle pensioni (la considerazione degli importi dei trattamenti, delle esigenze finanziarie e dell'orizzonte temporale)

La sentenza n. 234 ha rammentato che la discrezionalità legislativa in tema di perequazione automatica delle pensioni “deve osservare un vincolo di ragionevolezza, innestato su un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2015). Ne discende che la pur ampia discrezionalità in materia 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 (ordinanza n. 96 del 2018)”. Nell'ambito di questa verifica “assume un ruolo essenziale la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva, e l'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo (sentenza n. 316 del 2010). Pertanto, facendo riferimento all'entità del trattamento, il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione (sentenza n. 250 del 2017)”. Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione “viene in rilievo, oltre al dato quantitativo, anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiché il sacrificio dell'interesse

dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei più modesti, non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano non illustrate in dettaglio (...). Occorre quindi una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative". Sussiste, infine, un limite di ordine temporale poiché "la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità; invero anche le pensioni di maggiore consistenza potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta (sentenza n. 316 del 2010). Ciò anche in considerazione dell'effetto di trascinamento, che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato".

2.7. Il contenuto raffreddamento della dinamica perequativa delle pensioni di importo superiore

La sentenza n. 234 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 il quale stabilisce che, per il periodo 2019-2021, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta integralmente soltanto per quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS, mentre, per quelli superiori, è attribuita in misura decrescente (97% per i trattamenti pari o inferiori a quattro volte il minimo; 77% per i trattamenti superiori a quattro volte e pari o inferiori a cinque volte; 52% per i trattamenti superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte; 47% per i trattamenti superiori a sei volte e pari o inferiori a otto volte; 45% per i trattamenti superiori a otto volte e pari o inferiori a nove volte; 40% per i trattamenti superiori a nove volte il minimo). "Fatta salva per intero la rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo più modesto", la disposizione "opera un contenuto raffreddamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, con una progressione inversa rispetto alla loro entità". La circostanza che sia assicurata una quota perequativa, "ridotta e tuttavia non meramente simbolica", anche ai trattamenti più elevati, "come tali capaci di maggiore resistenza all'erosione inflattiva", avvalorata la conformità della norma agli evocati parametri. Né rileva in contrario che quello denunciato "è solo l'ultimo di una serie di interventi limitativi della perequazione e che esso neppure è sorretto da un'adeguata motivazione di finanza pubblica". In generale, "ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce (sentenza n. 250 del 2017). Non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di consumazione del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti". Invero, il censurato intervento "non ha (...) l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati". Tenuto anche conto che "nel periodo considerato l'inflazione è stata marginale" e "le previsioni indicano addirittura una situazione di tipo deflazionistico", la manovra di raffreddamento non viola i citati principi costituzionali, "nonostante l'effetto di trascinamento che essa può generare e l'esistenza di anteriori interventi sull'indicizzazione degli assegni". Inoltre, la motivazione della misura, "in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica, (...) emerge con sufficiente chiarezza dagli atti parlamentari e dal contesto normativo". Il raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni elevate "è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi" ("quota 100"). Simile motivazione giustifica "il sostenibile sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo". Già la sentenza n. 316 del 2010, nel vagliare positivamente la scelta di finanziare l'abolizione dello "scalone" pensionistico con l'esclusione per il 2008 della rivalutazione automatica dei trattamenti superiori a otto volte il minimo, ha affermato che "dev'essere riconosciuta al legislatore – all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale – la libertà di adottare misure (...) di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità,

onde riequilibrare il sistema a costo invariato”. Infine, il raffreddamento in esame “ha rappresentato una misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019, introdotta nell’ambito dell’interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea, in funzione dell’osservanza dei vincoli di stabilità finanziaria derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”. La decisione della Corte si allinea a quella della Corte EDU resa sul modulo perequativo introdotto, in attuazione dei principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, dal d.l. n. 65 del 2015 e notevolmente più severo di quello in vigore. In proposito, la Corte europea, in sintonia con gli argomenti sviluppati nella sentenza n. 250 del 2017, ne ha riconosciuto la compatibilità con gli artt. 6 CEDU e 1 del Protocollo addizionale, “in ragione della proporzionalità della misura, assunta in un contesto economico difficile” (sentenza 10 luglio 2018, Aielli contro Italia, Arboit contro Italia).

2.8. Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato

2.8.1. Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici

La sentenza n. 234 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 42, 53, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 1 del Protocollo addizionale, dell’art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 il quale stabilisce, per la durata di cinque anni (ridotta a tre per il contestuale accoglimento di altro quesito), che i trattamenti pensionistici diretti superiori a 100.000 euro lordi annui (esclusi quelli interamente liquidati con il sistema contributivo) sono ridotti nella misura del 15% per la parte eccedente tale importo fino a 130.000 euro, 25% per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30% per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35% per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40% per la parte eccedente 500.000 euro (ferma l’intangibilità della soglia dei 100.000 euro lordi annui, al netto della decurtazione). Innanzitutto, è stato disatteso il presupposto dell’asserita natura sostanzialmente tributaria del contributo. Il prelievo sulla pensione “in tanto si configura come prelievo di natura tributaria, in quanto implichi una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare” (sentenze nn. 116 del 2013 e 241 del 2012). Quando, invece, “viene devoluto a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale”, il prelievo stesso resta “inquadro nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all’art. 23 Cost., e si sottrae quindi al principio di universalità dell’imposizione tributaria, di cui all’art. 53 Cost., potendo trovare un’autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall’art. 2 Cost. (ordinanza n. 22 del 2003)”. Benché i successivi commi 265 e 266 non indichino una specifica destinazione di utilizzo dei risparmi di spesa, “l’accantonamento delle somme in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne garantisce il necessario mantenimento all’interno del circuito previdenziale”. Del resto, quando il legislatore “ha inteso devolvere al bilancio dello Stato un contributo di solidarietà sulle pensioni, lo ha disposto espressamente, ciò che smentisce in radice la tesi della permeabilità statale dei bilanci previdenziali”. È quanto accaduto con il contributo *ex art.* 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 che, in ragione della sua prevista acquisizione al bilancio statale, “è stato qualificato in termini tributari (sentenza n. 241 del 2012)”, sicché “la norma che l’ha disposto è stata dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. (sentenza n. 116 del 2013)”. Invero, il comma 265 “non prevede un riversamento delle somme allo Stato, e anzi ne prescrive la confluenza e l’accantonamento in appositi fondi degli enti previdenziali”. La Corte ha poi richiamato la giurisprudenza di Strasburgo secondo cui “viola il diritto di proprietà (...) la soppressione integrale di una pensione, ma non una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l’interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell’individuo” (sentenze 1° settembre 2015, Da Silva Carvalho Rico contro Portogallo, 15 aprile 2014, Stefanetti contro Italia, 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e Santos Januário contro Portogallo, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia). Siccome la riduzione *de qua* “si limita ad incidere progressivamente sulla parte eccedentaria di scaglioni di elevato importo” e il complessivo trattamento, al netto della riduzione, non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi annui, l’ingerenza pubblica sul credito previdenziale non contrasta con l’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Inoltre, “il giudizio di proporzionalità su base convenzionale relativo alle misure incidenti sui diritti pensionistici non è insensibile all’eventualità che questi siano originati da un sistema previdenziale di particolare favore nei confronti di una determinata platea di beneficiari”. Al riguardo, rilevano i vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema

contributivo, “vantaggi al cospetto dei quali la decurtazione (...) manifesta una funzione di riequilibrio, per esserne esonerate (...) le pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo”. Né il prelievo ha leso in alcun modo l’affidamento riposto dai pensionati sulla percezione di somme già di loro pertinenza. “In senso proprio, il prelievo in questione opera soltanto per il futuro – a decorrere dalla data di entrata in vigore della (...) legge (...) –, sicché la censura di retroattività, come quella di espropriazione, si risolve nella stessa denuncia di lesione del credito”, esprimendo una natura meramente “ancillare”.

2.8.2. La (illegittima) durata quinquennale (anziché triennale)

La sentenza n. 234 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., l’art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 nella parte in cui stabiliva la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati (superiori a 100.000 euro lordi annui) per la durata di cinque, anziché tre, anni. La sentenza n. 173 del 2016 ha subordinato la legittimità dei contributi straordinari sulle pensioni di elevato importo alle condizioni (ulteriori rispetto alla già accertata destinazione endoprevidenziale del prelievo *de quo*) della necessità, sostenibilità, proporzionalità e temporaneità, che “devono essere intese come criteri di giudizio da applicare alla luce delle circostanze concrete e delle reciproche interazioni, nell’ambito di una valutazione complessiva dominata dalle ragioni di necessità, più o meno stringenti, indotte dalle esigenze di riequilibrio e sostenibilità del sistema previdenziale”. Le condizioni del predetto sistema “idonee a giustificare un prelievo di solidarietà possono essere determinate da vari fattori, endogeni ed esogeni, il più delle volte tra loro intrecciati, quali crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico”. Ad esse potrebbe aggiungersi la corrente “emergenza sanitaria di vaste dimensioni, che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici”. La circostanza che la denunciata misura sia non isolata nel tempo ma analoga ad altre succedutesi negli anni e caratterizzata da aliquote di riduzione piuttosto severe non osta, di per sé, “nelle difficili condizioni attuali del sistema previdenziale, a una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale”. Osta, viceversa, a una simile valutazione “la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata”. Peraltro, l’incidenza delle aliquote di riduzione è temperata dalla loro progressività, in quanto quelle maggiori operano soltanto sugli scaglioni eccedentari più elevati; ulteriore temperamento risiede in ciò che tutti gli scaglioni e la stessa soglia di attivazione del prelievo di 100.000 euro lordi annui (protetta dalla clausola di intangibilità ad opera del contributo) sono soggetti a rivalutazione automatica, sicché essi tendono, nel tempo, a spostarsi verso l’alto. Inoltre, sono esclusi dall’applicazione delle disposizioni sul prelievo le pensioni di invalidità, i trattamenti riconosciuti ai superstiti e quelli spettanti alle vittime del dovere o di azioni terroristiche: “questi assegni non concorrono, quindi, alla formazione della base del prelievo, il che, da un canto, trova giustificazione in ragioni di solidarietà nei confronti di soggetti colpiti da eventi avversi, dall’altro, individua un ulteriore aspetto di moderazione della misura”. In termini generali, “la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un’ottica di solidarietà a una gestione a ripartizione, particolarmente esposta alla negatività dell’andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione. Il progressivo invecchiamento della popolazione e l’erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda. In tale difficile contesto, (...) il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli”. Nel qualificare in senso solidaristico-previdenziale il contributo *ex art. 37* della legge n. 488 del 1999, l’ordinanza n. 22 del 2003 ha evidenziato come “la misura sia stata posta a carico di una categoria di soggetti che, dati gli alti livelli pensionistici raggiunti, ha evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo”. In senso analogo deve essere inteso, e trova una propria giustificazione, il comma 263 dell’art. 1 della legge n. 145 del 2018 secondo cui la riduzione non si applica alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo: questa norma “intende definire il perimetro del prelievo di solidarietà in rapporto alla tendenziale vantaggiosità per il pensionato del metodo retributivo di liquidazione” ed esplicita le

connotazioni intergenerazionali delle finalità legislative. Tuttavia, il prefigurato collegamento fra la sperimentazione triennale del pensionamento anticipato a “quota 100”, prevista dal d.l. n. 4 del 2019 e orientata alla mutualità intergenerazionale, e la provvista, benché assai modesta in termini relativi, creata mediante il denunciato prelievo rivela un profilo di irragionevolezza relativo alla durata quinquennale del contributo. Tale durata “non solo risulta esorbitante rispetto all’orizzonte triennale del bilancio di previsione (...) ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell’arco del triennio”. La proiezione triennale della manovra di finanza pubblica ha costituito un parametro di accertamento dell’illegittimità della proroga del “blocco” della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, in base alla riscontrata specularità con la dinamica triennale delle tornate contrattuali (sentenza n. 178 del 2015). Anche in ordine ai rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, e quindi in relazione alla programmazione dei risparmi sulla spesa pubblica aggregata, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come “l’osservanza delle ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio consenta di definire in modo più appropriato il quadro delle esigenze e delle misure finanziarie, evitando di attribuire a queste ultime un’estensione temporale così ampia da sottrarne gli effetti di lungo periodo a una congrua valutazione parlamentare” (sentenze nn. 103 del 2018, 169 e 154 del 2017, 141 del 2016). Nell’ambito strettamente previdenziale l’ordinamento è orientato “a non proiettare oltre il triennio valutazioni e determinazioni cui si addice uno spazio di osservazione più circoscritto, come testimonia l’evoluzione della disciplina del coefficiente di trasformazione del montante individuale dei contributi”. La riduzione delle pensioni di maggior importo è stata altresì introdotta “quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell’ambito dell’interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea – la cui rilevanza sul piano della determinazione dei saldi complessivi è stata già evidenziata (...) nell’ordinanza n. 17 del 2019 –, sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021”. Anche il raffreddamento della perequazione automatica è stato disposto dal precedente comma 260 per una durata triennale. “Restando operativo per tutto l’anno 2021, e cioè fino all’ultimazione del triennio iniziato nel 2019, il contributo di solidarietà impone ai titolari di assegni di elevato importo un ulteriore sacrificio, costituzionalmente legittimo e tuttavia personalmente gravoso, anche in ragione del succedersi di ripetuti prelievi nei due trascorsi decenni”. Ogni intervento, sul piano dei prelievi di solidarietà o della rimodulazione della perequazione automatica, “deve essere scrutinato nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce”. Tuttavia, in generale, ciascun prelievo di solidarietà deve “fondarsi su ragioni in grado di giustificarlo” e il ripetersi delle misure palesa “una debolezza sistemica, difficilmente governabile per il tramite di interventi necessariamente temporanei, per di più operati soltanto sui redditi pensionistici, ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro” (sentenza n. 116 del 2013). La declaratoria di illegittimità *in parte qua* è circoscritta alla disposizione istitutiva del prelievo giacché i commi seguenti, che contengono la disciplina attuativa e di dettaglio, “seguono *ipso facto* la sorte applicativa della disposizione principale”.

2.9. La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, l’analogia voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d’impiego*.

2.10. La sospensione temporanea dell’accesso al pensionamento anticipato ex lege n. 449 del 1997

L’ordinanza n. 94 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità, in riferimento all’art. 3 Cost., degli artt. 59, commi 54 e 55, della legge n. 449 del 1997 e 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. Il comma 54 ha confermato la sospensione, già stabilita dall’art. 1 del d.l. n. 375 del 1997 (decaduto per mancata conversione ed espressamente abrogato dalla legge n. 449 del 1997, che ha conservato validità agli atti adottati e fatto salvi gli effetti prodotti) di tutte le previgenti norme attributive del diritto a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all’età pensionabile o all’età prevista per la cessazione dal servizio dai singoli ordinamenti, con decorrenza nel periodo compreso tra il 3

novembre 1997 ed il 1° gennaio 1998. Il comma 55 ha demandato a un successivo decreto interministeriale l'individuazione dei termini di accesso al trattamento pensionistico per i lavoratori che avessero presentato, antecedentemente al 3 novembre 1997, domanda di pensione entro il 1998, accettata dall'amministrazione di appartenenza. Analoghe questioni sono state già dichiarate manifestamente infondate dalle ordinanze nn. 10 e 145 del 2011, sia pure in relazione a differenti parametri (artt. 36 e 38 Cost.). La Corte ha più volte escluso l'illegittimità di "interventi di blocco dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità", in quanto tutti ragionevolmente inseriti in un processo di radicale riconsiderazione "al fine di stabilizzare la spesa previdenziale entro determinati livelli del rapporto con il prodotto interno lordo" (sentenze nn. 245 del 1997, 417 del 1996 e 439 del 1994; ordinanze nn. 10 del 2011, 319 e 18 del 2001, 318 del 1997). È stato altresì ribadito che "le disposizioni scrutinate, nell'offrire agli interessati (...) la possibilità di chiedere la prosecuzione e il ripristino del rapporto d'impiego, consentivano loro di non rimanere privi di reddito da lavoro, in attesa di conseguire quello pensionistico", con la conseguenza che "l'effetto economico negativo lamentato dall'interessato finisce per dipendere dalla sua eventuale scelta di non utilizzare gli strumenti così posti a sua disposizione e, dunque, da un suo atto volontario". Sotto un diverso profilo, si è osservato che il testo legislativo è accompagnato da un'analitica relazione tecnica, che indica i rilevanti risparmi di spesa prodotti a seguito dello slittamento della decorrenza dei trattamenti pensionistici, per l'effetto del loro temporaneo blocco e della successiva ridefinizione dell'accesso attraverso il sistema delle "finestre fisse" introdotto dall'art. 59 della legge n. 449 del 1997. Pertanto, "le disposizioni impugnate realizzano un ragionevole contemperamento tra le finalità di riequilibrio del sistema pensionistico, con rilevanti e evidenti benefici sulla finanza pubblica, e la compressione delle aspettative dei soggetti incisi dall'intervento (...), in quanto consistente in una limitata posticipazione della decorrenza del trattamento pensionistico".

2.11. La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 62, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

2.12. Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 263, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

3. L'assistenza

3.1. La necessità di selezionare ragionevolmente i beneficiari dei servizi sociali tenendo conto della funzione dello specifico servizio

La sentenza n. 44 ha ribadito che "i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato (...) secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto".

3.2. Il requisito della residenza per l'accesso a servizi e prestazioni sociali (riferimenti giurisprudenziali)

La sentenza n. 281 ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale "è intervenuta in più occasioni con riferimento al requisito della residenza, solo in materia di accesso ai servizi sociali e ammettendolo soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio" (sentenze nn. 44 del 2020, 168 e 141 del 2014, 222 e 133 del 2013). Così, "se la residenza

costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza" (sentenze nn. 44 del 2020 e 107 del 2018). Con particolare riferimento al requisito della residenza ultra-quinquennale, "oltre a precisare che lo stesso non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale", la Corte ha sottolineato come "il radicamento territoriale non possa assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (...). Tra l'altro, l'introduzione di requisiti basati sulla residenza, specie se prolungata, finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, violando così il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost."

3.3. La diversità funzionale della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento (diretta ad assicurare ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana)

La sentenza n. 152 ha sottolineato la diversa funzione assolta dalla pensione di inabilità e dall'indennità di accompagnamento. La prima misura è rivolta a "sopperire alla condizione di bisogno di chi, a causa dell'invalidità, non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento"; la seconda mira a "consentire ai soggetti non autosufficienti (in ambito familiare e senza aggravio per le strutture pubbliche) condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana (sentenza n. 346 del 1989). Tanto implica che, mentre la pensione di inabilità civile rientra tra le provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito (sentenza n. 40 del 2013), l'indennità di accompagnamento, in quanto diretta a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana ex artt. 2 e 38, primo comma, Cost., costituisce una provvidenza specifica, funzionalmente diversa ed aggiuntiva rispetto alle prestazioni assistenziali connesse alle invalidità. Essa, dunque, non può essere negata per il fatto che, a determinare il richiesto stato di invalidità civile assoluta, concorrano menomazioni – come la cecità parziale – che danno diritto ad autonome prestazioni, in quanto contrasta con il principio di eguaglianza concedere o meno una prestazione assistenziale a soggetti che ne siano parimenti bisognevoli, a seconda che fruiscono o meno di provvidenze preordinate ad altri fini". La giurisprudenza di legittimità ha confermato che l'indennità di accompagnamento ha presupposti diversi rispetto alla pensione di inabilità, essendo finalizzata all'assistenza della persona non autosufficiente, senza riferimento alla capacità lavorativa, e destinata a svolgere una funzione di sostegno alla famiglia, così da agevolare la permanenza in essa di soggetti bisognevoli di continuo controllo, evitandone il ricovero in istituti pubblici di assistenza, con conseguente diminuzione della spesa sociale.

3.4. La (illegittima) previsione della residenza o dell'occupazione ultraquinquennale nel territorio regionale come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 44, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Il diritto all'abitazione*.

3.5. La manifesta insufficienza della pensione di inabilità ad assicurare agli invalidi civili totali il minimo vitale e l'impossibilità per la Corte di rideterminarne autonomamente l'importo, attesa la discrezionalità legislativa in materia

La sentenza n. 152 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971, impugnato, in relazione agli artt. 3, 10, primo comma, 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità di importo mensile pari, nel 2018, a euro 282,55, nel 2019, a euro 285,66 e, nel 2020, a euro 286,81. L'importo mensile della pensione di inabilità "è innegabilmente, e manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il minimo vitale e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito ad ogni cittadino inabile al lavoro dall'art. 38, primo comma, Cost. La semplice comparazione con gli importi riconosciuti per altre provvidenze, avvinte da

analoga matrice assistenziale e prospettate come grandezze di raffronto, conferma che la misura della pensione di inabilità non è idonea a soddisfare la soglia (non già del solo minimo adeguato riconosciuto ai lavoratori dall'art. 38, secondo comma, Cost., ma) dello stesso minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie e minute della quotidianità – ossia alle pure esigenze alimentari – quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro”. I valori mensili di comparazione, al 2020, sono rappresentati: dall’assegno sociale per gli ultrasessantasettenni (euro 459,83); dall’impignorabilità relativa delle somme dovute a titolo di pensione o altri assegni di quiescenza, in misura corrispondente al massimo dell’assegno sociale aumentato della metà (euro 689,74); dall’incremento della stessa pensione di inabilità previsto per gli ultrasessantenni (euro 651,51); dalla cosiddetta maggiorazione al milione per i titolari di assegno o pensione sociale giunti al settantesimo anno di età (euro 648,26); dal reddito cittadinanza, quale misura assistenziale temporanea (euro 500,00, oltre euro 280,00 per eventuali voci accessorie). La pur rilevata “manifesta inadeguatezza dell’emolumento pensionistico (...) rispetto all’esigenza di garantire i mezzi necessari per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro” non ha consentito, tuttavia, alla Corte di operare “una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l’ambito della discrezionalità, che – nel rispetto del limite invalicabile di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco – resta, comunque, riservata al legislatore, cui compete l’individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili” (sentenze nn. 275 del 2016, 80 del 2010, 251 del 2008). Del resto, anche tra le plurime soluzioni prospettate come possibili, “in correlazione alle varie (per di più solo latamente omogenee) grandezze di riferimento”, la scelta “è pur sempre demandata alla discrezionalità del legislatore” (sentenze nn. 166 del 2017, 88 del 1992 e 769 del 1988). In particolare, “la misura della pensione di inabilità non può essere equiparata all’importo dell’assegno sociale, attesa l’eterogeneità strutturale e funzionale dei sussidi posti a confronto. Infatti, l’assegno sociale costituisce una prestazione assistenziale, erogata agli ultrasessantacinquenni (ora sessantasettenni), istituita in attuazione dell’art. 38 Cost. per far fronte al particolare stato di bisogno derivante dall’indigenza, risultando altre prestazioni – assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento – preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per anettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasessantacinquenni” (sentenze nn. 12 del 2019 e 400 del 1999). Nello stesso senso, la pregressa pensione sociale, sostituita dall’assegno sociale, “consiste in una prestazione di natura assistenziale, che mira a soccorrere i cittadini anziani sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (sentenza n. 31 del 1986)”. L’esito di inammissibilità è derivato dal “profilo ostativo della discrezionalità legislativa”, alla quale restano riservate le variabili della *reductio ad legitimitatem* della norma in esame.

3.6. La (illegittima) previsione dell’attribuzione del beneficio del cosiddetto “incremento al milione di lire” (euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, di età pari o superiore a 60 anni, anziché di età superiore a 18 anni (sentenza di accoglimento con efficacia ex nunc) – Richiamo al legislatore

La sentenza n. 152 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., nei sensi e nel termine di cui in motivazione, dell’art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, disponeva che i benefici incrementativi previsti dal precedente comma 1 (il cosiddetto “incremento al milione di lire”, cioè euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) fossero concessi ai soggetti di età pari o superiore a 60 anni, anziché ai soggetti di età superiore a 18 anni. In base ai vigenti criteri di aggiornamento, “l’importo della maggiorazione sociale per gli invalidi civili che godono della pensione di inabilità, per effetto del raggiungimento della soglia anagrafica di sessanta anni, è pari, per l’anno 2019, ad euro 649,45 e, per l’anno 2020, ad euro 651,51, per tredici mensilità; mentre i limiti reddituali che consentono di usufruire del beneficio sono rispettivamente: per l’anno 2019 euro 8.442,85 per il pensionato solo ed euro 14.396,72 per il pensionato coniugato e per l’anno 2020 euro 8.469,63 per il pensionato solo ed euro 14.447,42 per il pensionato coniugato”. Il censurato requisito anagrafico del raggiungimento dei 60 anni, per la concessione dell’incremento agli invalidi civili totali, è risultato “effettivamente irragionevole, in quanto il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si

troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età. Inoltre, se è ragionevole che, nei confronti di altri percettori di assegni (o pensioni) sociali, la situazione di maggior bisogno e la correlata necessità di ulteriore sostegno economico, in assenza di loro compromissioni invalidanti, sia correlata all'ingresso in una fascia di età avanzata, non ragionevole è invece che la stessa correlazione (sia pure rispetto ad una inferiore fascia anagrafica) sia mantenuta anche con riguardo ai titolari di pensione di inabilità, totalmente incapaci al lavoro, la cui condizione di precarietà, fisica ed economica, è certamente preesistente e non può ritenersi inverata solo al compimento del sessantesimo anno di età. Le minorazioni fisio-psichiche, tali da importare un'invalidità totale, non sono, infatti, diverse nella fase anagrafica compresa tra i diciotto anni (ovvero quando sorge il diritto alla pensione di invalidità) e i cinquantanove, rispetto alla fase che consegue al raggiungimento del sessantesimo anno di età, poiché la limitazione discende, a monte, da una condizione patologica intrinseca e non dal fisiologico e sopravvenuto invecchiamento". Per contro, nel caso dell'incremento dell'assegno sociale al raggiungimento del settantesimo anno di età per gli aventi diritto, "è ragionevole ritenere che lo stato di bisogno di una persona sana si aggravi fisiologicamente con l'anzianità". Decisivo e assorbente è stato comunque ritenuto il rilievo che l'assegno riconosciuto agli inabili, ex art. 12 della legge n. 118 del 1971, pari a euro 286,81 mensili nel 2020, è "largamente insufficiente a garantire loro i mezzi necessari per vivere". L'esclusione dei titolari di tale inadeguato assegno, in età compresa dai 18 ai 59 anni, dalla platea dei beneficiari del cosiddetto "incremento al milione" ha innescato un ulteriore profilo di contrasto con gli evocati parametri. L'estensione del beneficio incrementativo agli invalidi civili resta ovviamente subordinata alle stringenti condizioni reddituali di legge e contenuta nei limiti ivi previsti. La maggior spesa a carico dello Stato, conseguente all'esito di accoglimento, non si risolve in una violazione dell'art. 81 Cost., venendo in gioco, nella specie, "diritti incompressibili della persona". Infatti, "le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili". Il legislatore deve, perciò, "provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico". Peraltro, in una prospettiva di "contemperamento dei valori costituzionali", la Corte ha ritenuto di "graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale". La scelta della tecnica decisoria della sentenza con effetto *ex nunc* è dettata dal "ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti" ed è in sintonia con i canoni "di stretta proporzionalità e di effettività" dei diritti. L'estensione *pro futuro* dell'"incremento al milione" agli invalidi civili totali risulta, inoltre, coerente con la logica del giudizio incidentale poiché "l'accoglimento *ex nunc* risponde comunque all'interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante al fine della decisione" del rimettente. "Resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione. Infatti, l'eliminazione della barriera anagrafica che condiziona l'adeguamento della misura della pensione di inabilità al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore, purché nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) e dell'effettività dei suddetti diritti".

3.7. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 182, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

3.8. Il reddito di cittadinanza

3.8.1. Il provvedimento di sospensione dell'erogazione in caso di sopravvenuta misura cautelare personale a carico del richiedente o del beneficiario (anche per reati diversi da quelli concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche e da quelli connotati da particolare allarme sociale)

La sentenza n. 122 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, il quale prevede la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nel caso in cui venga applicata a carico del richiedente o del beneficiario una misura cautelare personale per qualsiasi tipologia di reato nonché nel caso di condanna non definitiva per reati concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche ovvero connotati da particolare allarme sociale. La norma, inserita in sede di conversione del decreto, stabilisce, a differenza della revoca del beneficio prevista dall'art. 2, l'irretroattività degli effetti della sospensione nonché la possibilità di una sua revoca in caso di cessazione della misura cautelare, con la conseguente possibilità per l'interessato di richiedere all'ente previdenziale il ripristino dell'erogazione, con effetto non retroattivo. Tale disciplina risulta coerente e simmetrica rispetto alla previsione, parimenti introdotta dalla legge di conversione, di ulteriori requisiti per la concessione del reddito di cittadinanza, consistenti nella mancata sottoposizione a misura cautelare personale e nell'assenza di condanne definitive per i delitti indicati dall'art. 7, comma 3, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta. Si tratta di particolari requisiti per l'ottenimento di un beneficio economico rispetto al quale l'interessato non può vantare alcun diritto preesistente alla legge di cui è parte la disposizione censurata (sentenze nn. 248 del 2019, 161 del 2018 e 276 del 2016). La previsione che la sospensione operi in relazione a qualunque reato per il quale sia stata disposta una misura cautelare personale, e non con riguardo ai soli delitti per i quali è prevista la revoca in caso di condanna definitiva, non è illogica e irragionevole, in quanto il provvedimento è collegato al venire meno di due requisiti essenziali che, al pari di altri, devono sussistere non solo al momento della domanda, ma anche per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. Alla base della scelta legislativa vi è una valutazione che "si fonda su un giudizio sulla pericolosità del soggetto insita nell'applicazione della misura cautelare. Le condanne, invece, sono ritenute dal legislatore ostative alla concessione o al mantenimento del beneficio solo quando concernono peculiari tipologie di reato, in parte sovrapponibili a quelle che già erano e sono causa di revoca degli ammortizzatori sociali". Essendo conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio, il provvedimento *de quo* rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza anche attraverso meccanismi automatici (sentenze nn. 24 del 2020, 161 e 22 del 2018, 276 del 2016, 2 del 1999, 226 del 1997 e 297 del 1993). Sebbene opinabile, la circostanza che il soggetto, sottoposto a misura cautelare personale per un reato diverso da quelli per i quali è prevista la revoca, possa tornare a beneficiare del reddito di cittadinanza in caso di condanna per il medesimo reato appare coerente con l'impianto normativo poiché "con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione e il soggetto interessato riacquista nuovamente lo specifico requisito per richiedere il reddito di cittadinanza". La tesi contraria condurrebbe, viceversa, a una soluzione irrazionale, in forza della quale il sopravvenire di una condizione ostativa alla concessione del reddito di cittadinanza, quale la sottoposizione a misura cautelare personale per qualunque tipo di reato, resterebbe del tutto priva di conseguenze. La disposizione scrutinata costituisce "espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico, che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità manifesta e irrefutabile che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità costituzionale" (sentenze nn. 194 e 86 del 2017, 46 del 1993). A riprova del fatto che si tratta di scelte spettanti alla discrezionalità legislativa, si è, infine, osservato che la lamentata disparità potrebbe risolversi anche estendendo alla condanna per qualsiasi reato la mancata concessione e/o la revoca del beneficio (sentenze nn. 222 del 2018, 194 del 2017, 223 del 2015, 214 del 2014, 134, 120 e 36 del 2012).

4. L'iniziativa economica

4.1. L'apposizione di limiti di ordine generale corrispondenti all'utilità sociale

La sentenza n. **85** ha ribadito che “la tutela costituzionale della sfera dell'autonomia privata non è assoluta, in quanto 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. 203 del 2016, 56 del 2015, 247 e 152 del 2010, 167 del 2009).

4.2. L'inerenza all'art. 41 Cost. della disciplina dello Sportello unico delle attività produttive (finalizzata a consentire l'intrapresa dell'attività economica)

La sentenza n. **247** ha rammentato che lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) è stato introdotto dal d.lgs. n. 112 del 1998 che ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi. La disciplina attuativa è dettata dal d.P.R. n. 160 del 2010 che definisce lo Sportello come l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento. La sentenza n. 15 del 2010 ha chiarito che “la finalità perseguita è quella della istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa dell'attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali”. L'istituzione del SUAP trova un addentellato anche in sede europea (art. 6 della direttiva 2006/123/CE).

4.3. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 11, 35, 41, 47, 117, primo comma, Cost., 3 TUE, 16 CDFUE e 49 TFUE, dell'art. 8, comma 1, lett. c), della legge n. 362 del 1991, che prevede l'incompatibilità della partecipazione alle società titolari dell'esercizio di una farmacia privata con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato. La Corte ha disatteso, per erroneità del relativo presupposto, l'interpretazione del rimettente che riferisce la predetta incompatibilità anche ai soci di società di capitali che non rivestono un ruolo attivo di gestione, ciò che condurrebbe a risultati contrastanti con i parametri evocati. In particolare, ne discenderebbe un'irragionevole equiparazione tra società di persone e di capitali ed un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soci delle società di capitali a seconda che siano persone fisiche o persone giuridiche e tra le società di capitali che gestiscono farmacie e quelle che gestiscono strutture sanitarie o producono farmaci. Risulterebbe altresì irragionevole il diverso trattamento dei dipendenti pubblici rispetto ai professori universitari ai quali non è precluso acquisire quote di società di capitali e il diverso trattamento delle farmacie private rispetto alle farmacie pubbliche, in relazione alle quali non opera l'incompatibilità. Inoltre, così interpretata, la norma comporterebbe lesioni alle tutele costituzionalmente accordate al lavoro, alla libertà d'iniziativa economica e alla libertà di impresa. Il Collegio ha osservato che una simile interpretazione della disposizione censurata diverge da quella cui si perviene applicando i criteri ermeneutici di cui all'art. 12 delle Preleggi. La norma, invero, riferisce l'incompatibilità al soggetto che gestisce la farmacia: la sua rubrica, difatti, “espressamente collega gestione e incompatibilità”. A ciò si aggiunge la constatazione che le sanzioni interdittive previste in caso di riscontrata incompatibilità sono “per loro natura applicabili solo al socio che risulti fattivamente coinvolto nella gestione della farmacia”; e che, in caso di subentro nelle quote, il socio subentrante titolare di un rapporto di lavoro ha l'obbligo di cedere le quote solo se partecipa alla gestione. Inoltre, il comma 2 del precedente art. 7 (“titolarità e gestione della farmacia”) prevede che le disposizioni del censurato art. 8 si applicano alle società

subordinatamente a una condizione di compatibilità. Pertanto, la stessa incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro si applica “al partecipante a società esercente farmacie private, solo se e in quanto risulti compatibile con il ruolo da questi rivestito nella società”. L’interpretazione sistematica conferma le riferite conclusioni. Prima della legge n. 124 del 2017 l’esercizio delle farmacie era consentito solo a società di persone composte da farmacisti abilitati e, coerentemente, l’incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro era intesa a garantire la “assoluta prevalenza dell’elemento professionale su quello imprenditoriale e commerciale”. La novella ha disposto il “definitivo passaggio da una impostazione professionale-tecnica della titolarità e gestione delle farmacie ad una impostazione economico-commerciale”, riconoscendo la possibilità che “la titolarità delle farmacie private sia acquisita, oltre che da persone fisiche, società di persone e cooperative a responsabilità limitata, anche da società di capitali”. Nel nuovo assetto, essendo la qualità di farmacista abilitato richiesta solo per la direzione della farmacia, la titolarità delle farmacie private può far capo “anche a società di capitali di cui possono far parte anche soci non farmacisti, né in alcun modo coinvolti nella gestione” ai quali non è pertanto riferibile l’incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro.

4.4. L’estensione degli effetti dell’informazione prefettizia antimafia interdittiva agli atti funzionali all’esercizio di un’attività imprenditoriale puramente privatistica (legittimo strumento amministrativo di natura cautelare e preventiva)

“(…) la forza intimidatoria del vincolo associativo e la mole ingente di capitali provenienti da attività illecite sono inevitabilmente destinate a tradursi in atti e comportamenti che inquinano e falsano il libero e naturale sviluppo dell’attività economica nei settori infiltrati, con grave *vulnus*, non solo per la concorrenza, ma per la stessa libertà e dignità umana. Le modalità, poi, di tale azione criminale (...) manifestano una grande ‘adattabilità alle circostanze’: variano, cioè, in relazione alle situazioni e alle problematiche locali, nonché alle modalità di penetrazione, e mutano in funzione delle stesse. (...) Quello che si chiede alle autorità amministrative non è di colpire pratiche e comportamenti direttamente lesivi” di interessi e valori costituzionalmente protetti, “compito naturale dell’autorità giudiziaria, bensì di prevenire tali evenienze, con un costante monitoraggio del fenomeno, la conoscenza delle sue specifiche manifestazioni, la individuazione e valutazione dei relativi sintomi, la rapidità di intervento. È in questa prospettiva anticipatoria della difesa della legalità che si colloca il provvedimento in questione, al quale, infatti, viene riconosciuta dalla giurisprudenza natura «cautelare e preventiva» (...) comportando un giudizio prognostico circa probabili sbocchi illegali della infiltrazione mafiosa”. Così la sentenza n. 57 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto estendono gli effetti dell’informazione prefettizia antimafia interdittiva agli atti funzionali all’esercizio di una attività imprenditoriale privatistica. Dopo aver evidenziato l’estrema pericolosità e l’ampiezza del fenomeno mafioso (sentenza n. 4 del 2018), la Corte ha precisato che “deriva dalla natura stessa dell’informazione antimafia che essa risulti fondata su elementi fattuali più sfumati di quelli che si pretendono in sede giudiziaria, perché sintomatici e indiziari”. Tuttavia, ciò non comporta la violazione del principio fondamentale di legalità sostanziale, poiché, come la stessa giurisprudenza amministrativa ha precisato, “l’equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, la libertà di impresa, da un lato, e la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale” richiedono “alla prefettura una attenta valutazione di tali elementi, che devono offrire un quadro chiaro, completo e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa. Tale quadro deve emergere, poi, da una motivazione accurata che nella specie assume una rilevanza affatto particolare” (v. anche sentenza n. 103 del 1993). In ogni caso, ha sottolineato la Corte, “queste complesse valutazioni che (...) sono, sì, discrezionali, ma dalla forte componente tecnica, sono soggette ad un vaglio giurisdizionale pieno ed effettivo” da parte del giudice amministrativo, il quale non si limita ad un controllo estrinseco ma procede ad un “esame sostanziale degli elementi raccolti dal prefetto, verificandone la consistenza e la coerenza. Il risultato di questo impegno è la individuazione di un nucleo consolidato (...) di situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale. (...) Il dato normativo, arricchito dell’articolato quadro giurisprudenziale, esclude, dunque, la fondatezza dei dubbi di costituzionalità avanzati dal rimettente in ordine alla ammissibilità, in sé, del ricorso allo strumento amministrativo, e quindi alla legittimità della pur grave limitazione della libertà di impresa che ne deriva. In particolare, quanto al profilo della ragionevolezza, la risposta amministrativa non si può ritenere sproporzionata rispetto ai valori in gioco, la cui tutela impone di colpire in anticipo quel fenomeno

mafioso” grave e persistente. Peraltro, l’art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, dispone che l’informativa antimafia ha una validità limitata di dodici mesi, cosicché alla scadenza del termine l’autorità prefettizia deve verificare la “persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell’interdittiva, con l’effetto, in caso di conclusione positiva, (...) del recupero dell’impresa al mercato”. La Corte ha sottolineato l’importanza di tale riesame periodico, finalizzato a “scongiorare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile”. Infine, i Giudici hanno ritenuto che la costituzionalità del provvedimento non sia pregiudicata nemmeno dalla sua efficacia immediata, connaturata, peraltro, ai provvedimenti amministrativi “e a cui comunque si può porre rimedio in sede giurisdizionale con una pressoché immediata sospensione nella fase cautelare”.

4.5. L’esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici dell’impresa in concordato preventivo con continuità aziendale mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese

La sentenza n. 85 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 38, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 163 del 2006 e 186-*bis*, sesto comma, del r.d. n. 267 del 1942, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost., nella parte in cui escludono dalla partecipazione alle gare pubbliche i raggruppamenti temporanei di imprese la cui mandataria è assoggettata a concordato preventivo con continuità aziendale. L’art. 38, comma 1, lett. a), stabilisce la regola generale in base alla quale non possono partecipare alle procedure di affidamento i soggetti sottoposti a procedure concorsuali, mentre l’art. 186-*bis*, sesto comma, introduce una deroga, consentendo la partecipazione alle imprese sottoposte a concordato preventivo con continuità aziendale, ad esclusione delle mandatarie di raggruppamenti temporanei di imprese. La *ratio* delle disposizioni è stata individuata “nella finalità di tutelare l’interesse pubblico al corretto e puntuale adempimento delle prestazioni oggetto del contratto”. In tale prospettiva, la regola generale prevede l’esclusione dagli affidamenti pubblici delle imprese sottoposte a procedure concorsuali per evitare che il contraente pubblico “si trovi in una relazione contrattuale con imprenditori non affidabili sotto il profilo economico e finanziario”. Ritenuto che la procedura di concordato preventivo con continuità aziendale “si caratterizza per la previsione della stabilità dei contratti in essere con le pubbliche amministrazioni”, il censurato art. 186-*bis* contiene una deroga alla menzionata regola, volta a “consentire eccezionalmente alle imprese che si trovino in questa condizione di acquisire commesse pubbliche e garantire così una migliore soddisfazione dei creditori”. In primo luogo, sono state rigettate le censure di violazione del principio di uguaglianza per asserita disparità di trattamento tra l’impresa che riveste la qualità di mandataria di un RTI e l’impresa che, nella stessa situazione di concordato preventivo con continuità aziendale, partecipa come singola offerente o come mandataria di un consorzio ordinario di concorrenti; nonché tra raggruppamenti temporanei di imprese, a seconda che siano sottoposte alla procedura concorsuale le mandatarie o le mandanti. Al riguardo, l’inapplicabilità del regime derogatorio quando la procedura concorsuale interessi la mandataria di un raggruppamento temporaneo si spiega in ragione della “diversa modalità di partecipazione alla gara, e in caso di aggiudicazione, al rapporto contrattuale, rispetto alla partecipazione di un’impresa che concorra rispettivamente in forma singola, o in qualità di mandante di un RTI, o anche come mandataria di imprese che si costituiranno in consorzio”. Infatti, la diversa modalità di partecipazione risulta “non indifferente dal punto di vista dell’interesse della stazione appaltante”, dal momento che l’impresa mandataria ha la rappresentanza esclusiva delle imprese riunite e, a differenza delle mandanti, oltre a rispondere in proprio delle prestazioni prevalenti o principali, “è sempre responsabile in solido nei confronti della stazione appaltante per l’esecuzione di tutte le prestazioni previste dal bando di gara, anche quelle scorporabili o secondarie di competenza delle mandanti”. Considerazioni analoghe valgono quando il raggruppamento di imprese è di tipo orizzontale, in quanto, nonostante la responsabilità solidale anche delle mandanti, la posizione della mandataria rimane peculiare, avendo il potere rappresentativo, anche processuale, delle imprese raggruppate. Le descritte peculiarità, invece, non ricorrono “nel caso delle mandanti di un RTI, né in quello dell’impresa che, sempre in forza di un rapporto di mandato, stipuli il contratto in nome e per conto delle mandanti prima della costituzione di un consorzio ordinario”, in quanto, perfezionatosi il procedimento costitutivo, il consorzio risponde e agisce quale autonomo soggetto giuridico. Quando un’impresa partecipa a una procedura di affidamento in forma individuale, anziché in raggruppamento temporaneo, nella fase esecutiva del contratto le modalità di relazione con la stazione appaltante sono meno complesse, in quanto non si manifestano quelle particolari esigenze di coordinamento delle prestazioni che “devono trovare soluzione nella relazione fra mandataria, unico

diretto interlocutore dell'amministrazione per tutta la fase esecutiva e imprese riunite, responsabili solo per le parti di rispettiva competenza". La circostanza che l'impresa partecipante agli affidamenti individualmente sia tenuta, al pari di una mandataria di un RTI, ad eseguire per intero le prestazioni a cui è obbligata "non è sufficiente a rendere omogenee le due fattispecie e dunque costituzionalmente necessaria la parità del loro trattamento". Anche le censure di irragionevolezza sono state respinte. In particolare, l'esclusione *de qua*, "funzionale all'interesse della stazione appaltante a selezionare contraenti ragionevolmente affidabili", non contraddice la previsione, *ex art.* 37 del d.lgs. n. 163 del 2006, della possibilità "in caso di fallimento della mandataria di proseguire il rapporto per il tramite di una modificazione soggettiva del contratto", riconducibile alla *ratio* di "tutelare il diverso interesse pubblico a conservare il rapporto in corso". La scelta di far prevalere, in sede di bilanciamento, "l'interesse della stazione appaltante al corretto e puntuale adempimento della prestazione affidata nella particolare ipotesi del contratto concluso con un RTI" rispetto a quello dell'impresa mandataria in concordato preventivo al superamento della crisi rientra pienamente nella discrezionalità del legislatore. Tale scelta si ispira "pur sempre alla *ratio* sottesa alla regola generale di esclusione dalle procedure di affidamento delle imprese sottoposte a procedure concorsuali". Quanto all'asserita lesione della libertà economica, si è ritenuto che il legislatore l'abbia limitata per ragioni di utilità sociale non arbitrarie e secondo modalità non incongrue rispetto allo scopo perseguito. Infine, le norme impugnate perseguono proprio "l'interesse della stazione appaltante a scegliere il contraente più affidabile e capace di adempiere", risultando pienamente conformi al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

4.6. L'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo delle potenze installabili (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

4.7. Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, l'analoga voce in *La funzione normativa – La legge-provvedimento*.

4.8. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **276**, l'analoga voce in *La proprietà*.

5. La proprietà

5.1. L'espropriazione quale funzione trasversale riguardante anche materie di competenza concorrente

La sentenza n. **270** ha precisato che "l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il governo del territorio, per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica" (sentenze nn. 130 del 2020 e 254 del 2019).

5.2. Le fasi del procedimento di espropriazione per motivi d'interesse generale (riferimenti giurisprudenziali)

La sentenza n. **270** ha puntualizzato che l'espropriazione per motivi d'interesse generale, governata dall'art. 42, terzo comma, Cost., "consiste in un procedimento preordinato all'emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene. Il legislatore statale ha introdotto a tal fine uno schema procedimentale articolato nelle fasi indicate dall'art. 8 t.u. espropriazioni,

costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che deve essere realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione. Tali fasi sono finalizzate all'emissione del decreto di esproprio". Ai sensi del successivo art. 9, un bene è sottoposto al vincolo "quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Una volta apposto il vincolo espropriativo, il proprietario del bene resta titolare del suo diritto sulla cosa e nel possesso di essa, ma non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione". La sentenza n. 55 del 1968 ha dichiarato illegittimi gli artt. 7, nn. 2), 3) e 4), e 40 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. "Il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione" con la legge n. 1187 del 1968 il cui art. 2 ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa. La sentenza n. 179 del 1999 ha, poi, ritenuto illegittimo il combinato disposto degli artt. 7, nn. 2), 3) e 4), 40 della legge n. 1150 del 1942 e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva all'amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo. Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con il t.u. espropriazioni. Ai sensi del citato art. 9, il vincolo preordinato all'esproprio è di durata quinquennale – "periodo, cosiddetto di franchigia, durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo" – e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera. Una volta decaduto e divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante e con la corresponsione di un indennizzo (art. 39). Le stesse garanzie devono sorreggere un'eventuale proroga del vincolo prima della sua scadenza (sentenza n. 314 del 2007). Apposto il vincolo, occorre procedere alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nel termine di efficacia del vincolo espropriativo. "Si tratta dell'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, terzo comma, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge (sentenza n. 155 del 1995)". Con la dichiarazione di pubblica utilità, l'amministrazione avvia effettivamente la procedura espropriativa, accertando l'interesse pubblico dell'opera attraverso l'individuazione specifica di essa e la sua collocazione nel territorio, nel rispetto del contraddittorio con i cittadini interessati. Un ruolo centrale nella disciplina dell'espropriazione è svolto dalla dichiarazione implicita di pubblica utilità. Il t.u., infatti, prevede che l'adozione di taluni atti, aventi struttura e funzioni proprie, comporti anche la dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste. In particolare, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta quando l'autorità espropriante approva il progetto definitivo dell'opera, quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi ovvero il piano di zona nonché quando la normativa vigente prevede che equivalga a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, il rilascio di una concessione, di un'autorizzazione o di un atto con effetti equivalenti.

5.3. La natura non espropriativa dei vincoli di tipo ambientale (espressivi di caratteristiche intrinseche del bene)

La sentenza n. 276 ha puntualizzato che, a partire dalla sentenza n. 56 del 1968, la giurisprudenza costituzionale "esclude che i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., abbiano cioè carattere espropriativo e richiedano per questo un indennizzo. A differenza dei vincoli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, secondo comma, Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà. La legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio (culturale, artistico, paesaggistico, ambientale) non comporta infatti un'illegittima compressione del relativo diritto di proprietà, giacché questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive (sentenza n.

56 del 1968), e ciò tanto più assume rilievo quando si tratti della tutela degli interessi protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991) e qualificati come valori costituzionali primari” (sentenza n. 126 del 2016).

5.4. La (illegittima) decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione in caso di mancato inserimento, nei cinque anni dall'entrata in vigore del piano dei servizi, dell'intervento nel programma triennale delle opere pubbliche e nel relativo aggiornamento (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 270 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'art. 9, comma 12, secondo periodo, della legge lombarda n. 12 del 2005 limitatamente alla parte in cui prevedeva che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, ad opera esclusivamente della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi contemplati dal piano dei servizi decadono qualora, nei cinque anni dall'entrata in vigore del piano, l'intervento al quale sono preordinati non sia inserito dall'ente competente nel programma triennale delle opere pubbliche e nel relativo aggiornamento. Nel solco della sentenza n. 179 del 1999, si è ribadito che “la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti *sine die* o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza”. Tale vizio inficiava la censurata disposizione che consentiva di protrarre l'efficacia del vincolo ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nel suo ambito applicativo, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che fosse previsto alcun indennizzo per il privato interessato. Un simile effetto si poneva in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 179 del 1999 e 55 del 1968) e con la disciplina statale (art. 39 t.u. espropriazioni) che ha individuato “un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario. Gli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono, infatti, violati in tutti i casi in cui – come avviene nella specie – alla protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo”. Il legislatore lombardo ha altresì omesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo. Infine, la disposizione *de qua* è apparsa “del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato”. Invero, in materia espropriativa, i privati, “prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico” (sentenza n. 71 del 2015). “La garanzia in parola è, invece, frustrata da un atto – l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche – in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni”.

5.5. L'incidenza non sproporzionata sui crediti pensionistici del contributo di solidarietà sui trattamenti di importo elevato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 234, la voce *Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici in I rapporti economici – La previdenza – Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato*.

5.6. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 41 e 42 Cost., nella parte in cui, nell'ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, con applicazione, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, delle misure di salvaguardia *ex art. 8* della

legge regionale n. 29 del 1997 e conseguente divieto di attività edificatoria nelle aree interessate, non ha previsto alcun indennizzo a favore dei sottoscrittori di un programma integrato di intervento (PRINT) che avrebbe dovuto essere realizzato su una frazione di tali aree. La preesistenza del PRINT e della relativa convenzione urbanistica non fa assumere natura espropriativa al divieto di edificazione introdotto dalla norma censurata. Ai sensi della pertinente normativa statale, vincolante per le Regioni, il piano del parco si sostituisce ai piani urbanistici di qualsiasi livello e, in generale, i vincoli paesaggistici prevalgono sugli strumenti urbanistici, senza alcuna eccezione. In particolare, l'art. 145, comma 4, cod. beni culturali stabilisce espressamente che i limiti alla proprietà derivanti dalle previsioni dei piani paesaggistici non sono oggetto di indennizzo, mentre la legge quadro n. 394 del 1991, pur prendendo in considerazione il tema degli indennizzi con riferimento alle attività agro-silvo-pastorali, non contempla alcun indennizzo per le limitazioni con finalità di tutela ambientale delle aspettative edificatorie fondate su strumenti urbanistici attuativi. Nemmeno la legge n. 308 del 2004, di riordino e coordinamento della legislazione ambientale, prevede un indennizzo per le ipotesi di vincoli sopravvenuti di natura non urbanistica che impediscono l'esercizio del diritto di edificare. I limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e ambientale non hanno carattere espropriativo e non ricadono nell'ambito di applicazione del terzo comma dell'art. 42, Cost., bensì in quello del secondo comma, il quale ammette limitazioni della proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale. Pertanto, oltre al dato positivo della legislazione statale, "è la stessa struttura degli argomenti sviluppati nella giurisprudenza costituzionale sui vincoli non aventi natura espropriativa a ostare alla prospettabilità del carattere espropriativo di tali limitazioni", "espressive del modo di essere in sé dei beni". La riconducibilità della disposizione censurata al secondo comma dell'art. 42 Cost., consente di escludere anche la violazione del diritto di iniziativa economica privata, la quale, in base all'art. 41 Cost., non può parimenti svolgersi in contrasto con l'utilità sociale.

6. La tutela del risparmio

6.1. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l'inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 11, l'analogo voce in *L'iniziativa economica*.

6.2. L'estensione (con effetto solo pro futuro) delle modifiche peggiorative dei tassi di interesse ai buoni postali fruttiferi emessi in precedenza

La sentenza n. 26 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 del d.P.R. n. 156 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost., nella parte in cui «consentiva di estendere, con decreto del Ministro del Tesoro assunto di concerto con il Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni, le modifiche peggiorative dei tassi di interesse ad una o più serie di buoni postali fruttiferi emesse precedentemente al decreto ministeriale stesso». La Corte ha rigettato la questione fondata sull'asserita lesione dell'«affidamento» riposto dai risparmiatori sul tasso di interesse esistente al momento della sottoscrizione dell'investimento, in quanto basata sull'erroneo presupposto interpretativo del carattere retroattivo della norma censurata. La variazione sfavorevole del tasso di interesse dei buoni postali, infatti, non risale al momento della sottoscrizione del titolo, ma opera solo "per il futuro", a decorrere dell'entrata in vigore del decreto che la dispone, il che esclude la retroattività in senso proprio (sentenza n. 173 del 2019). Non è stata ravvisata neppure la denunciata disparità di trattamento tra utenti di servizi asseritamente analoghi che l'art. 173 produrrebbe con riferimento ai servizi bancari, in violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della mancata comunicazione individuale della modifica dei tassi di interesse. Al riguardo, è stato evidenziato che durante il periodo di vigenza della norma censurata, la natura giuridica delle Poste come azienda autonoma dello Stato (sino al 1994) e poi come ente pubblico economico (fino al 1999) ha comportato "una innegabile eterogeneità dei buoni fruttiferi negoziati dalle Poste italiane rispetto agli strumenti finanziari offerti dal sistema bancario". Per costante giurisprudenza di legittimità, detti buoni sono stati qualificati come «titoli di legittimazione», con conseguente soggezione dei diritti spettanti ai sottoscrittori dei buoni postali alle variazioni derivanti dalla sopravvenienza dei decreti ministeriali volti a modificare il tasso degli interessi originariamente stabilito. "Ciò ha portato a ritenere che, in ragione appunto della 'soggettività statale del soggetto emittente e [delle] garanzie derivanti da tale profilo soggettivo', la modificazione – demandata dalla norma censurata

al decreto ministeriale (accompagnata dalla prescrizione di messa a disposizione della nuova tabella ai titolari dei buoni presso gli uffici postali) – trovasse ingresso all'interno del contratto di sottoscrizione del buono, mediante una integrazione *ab externo* del suo contenuto, riconducibile alla previsione dell'art. 1339 del codice civile". Infine, non è stato ravvisato alcun contrasto con l'art. 47 Cost. per asserto "assoluto scoraggiamento del risparmio (nella specie: postale)", in quanto anche la suddetta censura era fondata sull'erroneo presupposto del carattere "retroattivo" delle variazioni sfavorevoli del saggio di interesse dei buoni postali. Ad ogni modo, la Corte ha voluto evidenziare come "la possibilità di variazione, anche in senso sfavorevole, dei tassi di interesse sui buoni fruttiferi postali, consentita dalla disposizione in esame, riflettesse un ragionevole bilanciamento tra la tutela del risparmio e un'esigenza di contenimento della spesa pubblica; contenimento che, in caso di titoli emessi da enti a soggettività statutale, implicava appunto la previsione di strumenti di flessibilità atti ad adeguare la redditività di tali prodotti all'andamento dell'inflazione e dei mercati".

Sezione IV

I rapporti politici

1. I partiti politici quali organizzazioni della società civile (come tali non costituenti poteri dello Stato legittimati al ricorso interorganico)

Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata dall'ordinanza n. 196, “i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.; (...) pertanto, ai partiti politici non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali” (sentenza n. 1 del 2014; ordinanze nn. 120 del 2009 e 79 del 2006); “né, del resto, l'indubbia funzione di rappresentanza di interessi politicamente organizzati (...), svolta dai partiti politici, consente di riconoscere la legittimazione di questi ultimi quali poteri dello Stato”.

2. La legge elettorale per il Parlamento

2.1. Il vigente sistema misto a prevalenza proporzionale, in attesa del referendum confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari

La sentenza n. 10, nel dichiarare inammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo presentata da otto Consigli regionali per l'abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in Parlamento, ha preliminarmente ricostruito la vigente legislazione elettorale. Il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993 recano i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono stati novellati dalla legge n. 165 del 2017, la quale ha modificato il meccanismo di elezione dei parlamentari, prevedendo un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale. In particolare, alla Camera il territorio nazionale è ripartito in 28 circoscrizioni (talune coincidenti con il territorio di una Regione, altre con una sua porzione) e ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione; per l'assegnazione dei restanti seggi, con metodo proporzionale, ogni circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto. Al Senato, il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione. Ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 109 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione; i collegi plurinominali sono costituiti dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. Al totale dei seggi così assegnati si aggiungono 12 deputati e 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero. L'introduzione del descritto sistema elettorale ha reso necessario determinare i collegi uninominali e plurinominali; a tal fine, l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 recava una delega, esercitata dal Governo con il d.lgs. n. 189 del 2017. La successiva legge n. 51 del 2019, pur novellando i suddetti testi unici, non ha modificato il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi ma si è limitata a introdurre disposizioni dirette ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti indipendentemente dal numero dei parlamentari. “Dalla relazione illustrativa del relativo disegno di legge e dai lavori preparatori si evince chiaramente che la legge in parola – destinata a trovare applicazione, teoricamente, in caso di qualsivoglia modifica del numero dei parlamentari – è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale approvazione definitiva della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari. Quest'ultima, com'è noto, è stata approvata dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (...) nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti nella seduta dell'8 ottobre 2019. La mancata approvazione da parte di entrambe le Camere con la maggioranza dei due terzi ha impedito l'immediata promulgazione

e pubblicazione della legge costituzionale, rendendo possibile la richiesta di *referendum* ai sensi dell'art. 138 della Costituzione; pertanto, il testo della legge costituzionale è stato pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 12 ottobre 2019, n. 240. Entro il termine di tre mesi da tale pubblicazione, ossia entro il 12 gennaio 2020, un quinto dei membri del Senato ha depositato un'apposita richiesta referendaria presso la Corte di cassazione. La legge costituzionale in parola prevede la riduzione del numero complessivo dei deputati da 630 a 400, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 12 a 8; prevede inoltre la riduzione del numero complessivo dei senatori da 315 a 200, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 6 a 4". Nella prospettiva della definitiva approvazione ed entrata in vigore della legge costituzionale, la legge n. 51 del 2019 non ha modificato i meccanismi di conversione dei voti in seggi ma ha solo sostituito "l'indicazione numerica dei collegi uninominali (...), al fine di rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente in caso di modifica" del totale dei seggi, "restando del tutto inalterata la proporzione tra il numero dei parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e quello dei parlamentari eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale)". La legge reca una norma di delega "per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (...), che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti (i tre ottavi di questi ultimi nei collegi uninominali e i cinque ottavi in quelli plurinominali), a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno ovviamente di numero inferiore e, di conseguenza, di dimensioni maggiori rispetto agli attuali". Tale norma di delega "presenta dunque la caratteristica di essere sottoposta a una condizione sospensiva legata al verificarsi di un evento complesso: la promulgazione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, di una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere. Di conseguenza, la delega in questione non sarebbe esercitabile se una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari non fosse mai promulgata, né se la promulgazione avvenisse (...) oltre il 26 giugno 2021. Si tratta, dunque, di una delega precaria, rispetto al cui esercizio è incerto l'*an*, ma non il *quando*, essendo definiti i limiti temporali del suo esercizio".

2.2. L'abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali (inammissibilità della richiesta referendaria promossa da otto Consigli regionali: quesito univoco e dotato di matrice razionalmente unitaria ma eccessivamente manipolativo nella parte concernente la delega per la revisione dei collegi)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 10, l'analoga voce in *La funzione normativa – Il referendum abrogativo*.

2.3. La necessaria rideterminazione dei collegi elettorali a seguito di abrogazione referendaria o dichiarazione di illegittimità costituzionale di parte della normativa elettorale (giurisprudenza costituzionale)

La sentenza n. 10 – recante la dichiarazione di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo promossa da otto Consigli regionali per l'abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in Parlamento – ha rammentato che, già in altre occasioni, è stata affrontata "la questione della necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014)". In particolare, la Corte, "nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 5 del 1995, ha rilevato che a seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi (...), occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo. Con la medesima pronuncia, preso atto del fatto che l'opera di revisione dei collegi è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993, (...) ha ritenuto decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio, con il rischio che si determini la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi. Di conseguenza, ha dichiarato inammissibile la richiesta

referendaria”. “Parimenti, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 26 del 1997, la necessità di procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più (...) al 75 per cento, ha indotto (...) a rilevare che il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell’organo, non potendo dirsi sufficiente, allo stato, l’attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all’art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere. Da cui, anche in quel caso, l’inammissibilità del relativo quesito referendario”. A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, la Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 13 del 1999, “là dove ha riscontrato una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale”. Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, è stato “incidentalmente affermato che la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l’attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato”.

3. Il principio di uguaglianza nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

3.1. L’(illegittimo) inquadramento automatico nei ruoli regionali di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 5, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

3.2. La sospensione per diciotto mesi dalle cariche elettive negli enti locali di coloro che, già assolti in primo grado, siano stati condannati in secondo grado in via non definitiva per taluni delitti

L’ordinanza n. 46 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, commi 1, lett. a), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, censurato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sospensione di diritto per diciotto mesi dalle cariche elettive negli enti locali anche di coloro che siano stati assolti con sentenza di primo grado, ma abbiano riportato in appello condanna non definitiva per uno dei delitti indicati dal precedente art. 10, comma 1, lett. a), b) e c). Le situazioni messe a confronto sono quelle di coloro, già assolti in primo grado e condannati in secondo grado in via non definitiva, per i quali la “sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi”, ai sensi del primo periodo del denunciato art. 11, comma 4, e di coloro per i quali, a seguito di una doppia sentenza conforme di condanna anch’essa non definitiva per lo stesso reato, “decorre un ulteriore periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto”, ai sensi del successivo secondo periodo. Quest’ultima disposizione viene assunta dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* nel convincimento che i condannati in primo grado con sentenza confermata in appello ricevano un trattamento più favorevole, subendo la sospensione automatica dalla carica per un periodo inferiore (dodici mesi) a quello previsto dalla norma censurata per coloro che, assolti in primo grado, siano condannati in appello (diciotto mesi). Tuttavia, il secondo periodo del comma 4 prevede che, in caso di rigetto dell’appello avverso la sentenza di condanna, decorra un “ulteriore” periodo di sospensione che cessa di produrre effetti trascorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto e, in quanto “ulteriore”, tale periodo si aggiunge, senza soluzione di continuità, a quello che consegue in via automatica alla condanna pronunciata in primo grado, la cui efficacia non cessa se entro il termine di diciotto mesi sopravviene la sentenza di conferma in appello. Tale conclusione è confermata dal precedente art. 8, comma 3, che regola l’efficacia della sospensione nell’analoga fattispecie della condanna dei titolari di cariche regionali, stabilendo che la sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi, ma se entro tale termine l’impugnazione è rigettata anche con sentenza non definitiva la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto e, dunque, il condannato può rimanere sospeso dalla carica per un periodo complessivo di trenta mesi. Già la sentenza n. 276 del 2016 aveva affermato che la scelta del legislatore di prolungare

gli effetti della sospensione risponde ad esigenze cautelari che giustificano l'automatica applicazione della misura "in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato" e a necessità di proporzionalità e adeguatezza della misura rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo. La Corte ha, altresì, precisato che la riduzione "del periodo di efficacia della sospensione stessa, decorrente dalla sentenza di primo grado (dodici mesi anziché diciotto), costituisce il non irragionevole esito di un ulteriore bilanciamento operato dal legislatore tra gli interessi in gioco, al fine di evitare un'eccessiva compressione nel tempo del diritto di elettorato passivo, tenuto conto del periodo di allontanamento dalla carica già trascorso"; il legislatore tempera in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia (sentenza n. 36 del 2019). Di conseguenza, chi, assolto in primo grado e poi condannato in appello, viene sospeso per un periodo massimo di diciotto mesi, non è trattato più severamente del condannato anche in primo grado, ma riceve, per effetto della sentenza d'appello che ne accerta per la prima volta la responsabilità, lo stesso trattamento riservato a chi riporta la condanna già in primo grado; e ciò senza contare che nei suoi confronti non potrebbe mai decorrere un ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi, mancandone in astratto il presupposto (*id est*, la conferma della condanna in appello). La norma censurata e il *tertium comparationis* disciplinano, pertanto, situazioni non omogenee e la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza in base alla quale l'eterogeneità delle situazioni a confronto rende priva di fondamento la censura di violazione del principio di parità di trattamento, in considerazione dell'inidoneità della norma indicata come *tertium comparationis*.

Sezione V

I tributi

1. *L'inscindibile correlazione tra l'inderogabilità del dovere tributario e il rispetto del principio di capacità contributiva*

Il valore dell'inderogabilità del dovere tributario, “dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui (...) il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.). Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale (sentenza n. 288 del 2019)”. Così la sentenza n. **262**.

2. *I requisiti indefettibili della prestazione tributaria*

“La prestazione tributaria annovera – tra i suoi requisiti indefettibili – una disciplina legale finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico” (sentenza n. 178 del 2015). “Le risorse derivanti dal prelievo, connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, devono essere poi destinate a sovvenire pubbliche spese” (sentenze nn. 240 del 2019 e n. 89 del 2018). Così la sentenza n. **263**.

3. *La discrezionalità del legislatore nel determinare, nei limiti della non arbitrarietà, i singoli fatti espressivi della capacità contributiva*

La sentenza n. **201** ha rammentato che al legislatore “spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità cui si ispira l'attività di imposizione fiscale, essendogli consentito, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza” (sentenza n. 111 del 1997).

4. *La diversa ampiezza della discrezionalità legislativa nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva e nell'individuazione degli elementi costitutivi della base imponibile; il sindacato della Corte sulla coerenza interna dell'imposta*

“L'ampia discrezionalità del legislatore tributario nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva (*ex plurimis*, sentenza n. 269 del 2017) non si traduce in un potere discrezionale altrettanto esteso nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile, una volta identificato il presupposto d'imposta: quest'ultimo diviene, infatti, il limite e la misura delle successive scelte del legislatore”. Così la sentenza n. **262** ove è altresì richiamato il principio consolidato secondo cui “il controllo in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., si riconduce a un giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico” (sentenze nn. 10 del 2015, 116 del 2013, 223 del 2012, 111 del 1997, 42 del 1980).

5. La discrezionalità del legislatore in materia di agevolazioni fiscali e la possibilità di interventi additivi della Corte in casi di palese arbitrarietà o irrazionalità

La sentenza n. 120 ha disatteso un'eccezione erariale di inammissibilità basata "esclusivamente sull'assunto, palesemente infondato", secondo cui alla Corte "sarebbe inibito emettere (e al rimettente richiedere) una pronuncia additiva". Non solo la costante giurisprudenza costituzionale "ammette in generale tale tipo di pronuncia" ma, nello specifico, "consente di estendere le agevolazioni fiscali quando lo esiga l'identità di *ratio*" (sentenza n. 242 del 2017). Inoltre, la circostanza che le disposizioni in tema di agevolazioni fiscali "costituiscono esercizio di un potere discrezionale (...) non preclude l'intervento" della Corte dal momento che "tale discrezionalità è pur sempre censurabile per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità" (sentenze nn. 264 e 177 del 2017).

6. La distinzione tra agevolazioni previste per finalità intrinseche al prelievo e altre ispirate a motivi extrafiscali (la composizione di interessi e valori rilevanti in materia di imposizione)

La sentenza n. 120 ha sottolineato che le agevolazioni fiscali "non rappresentano un accidente dei sistemi tributari, quanto piuttosto il modo di risolvere complessi problemi di ponderazione degli interessi e dei valori in gioco in materia di imposizione. Si tratta di una ponderazione rimessa in primo luogo alla valutazione discrezionale del legislatore, ma pur sempre sindacabile (...) sotto il profilo della proporzionalità del bilanciamento operato, in particolare quando viene in causa una vera e propria deroga al dovere di tutti di concorrere alle spese pubbliche in base alla propria capacità contributiva (artt. 2, 3 e 53 Cost.), con ricaduta sulle connesse finalità redistributive e sulle esigenze di finanziamento dei diritti costituzionali (sentenza n. 288 del 2019). (...) in questo ambito i sistemi fiscali, condizionati dall'alto tasso di dinamismo delle politiche finanziarie, difficilmente tendono a svilupparsi come costruzioni concettualmente ordinate, dando invece vita a figure spesso caratterizzate da eterogeneità in termini definitivi e da una notevole approssimazione del linguaggio normativo. Tuttavia, è comunque possibile e opportuno, sul piano della giustificazione costituzionale, operare una distinzione – di massima, poiché le interconnessioni rimangono sempre possibili – tra i diversi istituti agevolativi. In alcuni casi è, infatti, comunque ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale, dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo (ad esempio per evitare doppie imposizioni) o dalla ricognizione dei soggetti passivi oppure dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva (che il legislatore può riscontrare in relazione ad alcune circostanze di fatto o alla particolare fisionomia del tributo). In siffatte ipotesi, si è in presenza di agevolazioni previste per finalità intrinseche al prelievo. In altri istituti, invece, la natura di agevolazione è propriamente riscontrabile, perché, a differenza di quelli appena descritti, essi presuppongono l'esistenza di una capacità contributiva coerente con la struttura del tributo, ma, in deroga (già, in tal senso, sentenza n. 159 del 1985) al *dictum de omni* di cui all'art. 53, primo comma, Cost., prevedono, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie. All'interno di questa categoria di agevolazioni è poi possibile distinguere tra quelle in cui la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore appare riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza) e quelle per le quali, invece, questa prospettiva teleologica non è individuabile. (...) il difetto di tale prospettiva non rende queste ultime agevolazioni di per sé in contrasto con la Costituzione, salvo quando la finalità extrafiscale non sia in alcun modo riconducibile a motivi attinenti al bene comune e assuma piuttosto il tratto di un mero privilegio. Rimane fermo, in ogni caso, che il suddetto difetto, nell'ambito del sindacato sulla violazione del principio di eguaglianza tributaria, implica uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla sussistenza di una *eadem ratio* che ne giustifichi l'estensione in riferimento alle fattispecie ritenute escluse".

7. La peculiarità delle obbligazioni tributarie e la non assimilabilità alle obbligazioni pecuniarie di diritto comune

La sentenza n. **142** ha precisato che “non è configurabile una piena equiparazione fra le obbligazioni pecuniarie di diritto comune e quelle tributarie, per la particolarità dei fini e dei presupposti di queste ultime (sentenza n. 291 del 1997), che si giustificano con la garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato (sentenza n. 281 del 2011), cui è volto il credito tributario”.

8. L'IRPEF

8.1. Il reddito nella legislazione tributaria (l'assenza di una nozione generale e unitaria e l'impiego di concetti non coincidenti con quelli civilistici)

La sentenza n. **201** ha precisato che “il reddito, quale sicuro indice di capacità contributiva, costituisce in realtà una entità conseguente alle regole di determinazione disposte dal legislatore tributario in ragione delle specifiche caratteristiche delle singole categorie di cui all'art. 6 del TUIR: redditi fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di impresa e redditi diversi. In questo schema impositivo non solo alcuni redditi non coincidono con una *res* (...), ma il termine stesso di possesso assume un significato differente nell'ambito delle singole categorie reddituali. Infatti, il termine possesso impiegato dal D.P.R. n. 917 del 1986, art. 1 non ha il significato tecnico che ha nel codice civile, né ha un significato tecnico-tributario uniforme per tutte le categorie reddituali. Ma il significato minimo comune del termine senz'altro evoca, ai fini della tassabilità, la riferibilità ad un soggetto di determinati redditi e la titolarità in capo a lui dei poteri di disposizione in relazione ad essi (...). Constatato quindi che il legislatore non ha adottato una nozione generale e unitaria di reddito (preferendo individuare fattispecie imponibili nell'ambito delle singole categorie) e ha volutamente utilizzato, con specifico riferimento all'imposta sul reddito, il termine «possesso» nell'art. 1 del TUIR in un senso atecnico, se ne deve concludere che quest'ultimo non coincide né con la nozione civilistica, né con quella della materiale disponibilità del reddito. Del resto, in forza dei fini che la Costituzione assegna al diritto tributario con riguardo alla definizione di fattispecie idonee a esprimere la capacità contributiva di singole vicende economiche, non è sempre necessario, in presenza di adeguate ragioni giustificative, che tra questo e il diritto civile debba comunque esistere una assoluta corrispondenza di categorie concettuali e terminologiche. Il possesso cui fa riferimento il legislatore tributario agli specifici fini dell'IRPEF deve essere inteso, pertanto, quale modo per identificare la relazione del soggetto con la peculiare manifestazione di capacità contributiva che è costituita appunto dal reddito, secondo le regole giuridiche delle singole categorie reddituali”. Attualmente, “ai fini della nozione giuridica di reddito occorre far capo a ciò che viene, nei limiti della ragionevolezza, qualificato per tale dal legislatore. Ciò significa, pertanto, che per dichiarare tassabile un provento occorre accertare in quale delle ipotesi normative tipiche esso rientri” (sentenza n. 410 del 1995).

8.2. L'imputazione ai soci delle società di persone del reddito societario indipendentemente dalla sua effettiva percezione (attribuzione “per trasparenza”)

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 53, primo comma, e 113, secondo comma, Cost., in quanto, con riguardo all'IRPEF, prevede l'imputazione dei redditi delle società di persone a ciascun socio in misura proporzionale alla quota di partecipazione agli utili, indipendentemente dalla effettiva percezione. In via preliminare, la Corte, premesso che le società di persone residenti e gli enti assimilati “non costituiscono un autonomo soggetto passivo di imposta, ma sono assunti alla stregua di centri di riferimento per la determinazione del reddito” dei soci, ha chiarito come in tal modo il legislatore abbia inteso tutelare sia l'interesse dello Stato alla percezione dei tributi, sia l'interesse del contribuente ad una imposizione correlata alla propria capacità contributiva (sentenza n. 181 del 2017). Tale metodo dell'attribuzione del reddito per “trasparenza” comporta che la società, “considerata trasparente, diventa uno schermo dietro il quale” i soci esercitano collettivamente un'attività economica. Il meccanismo, pertanto, individua nel socio l'unico soggetto

impositivo, nonostante “il presupposto dell'imposizione si verifichi unitariamente presso l'ente collettivo che lo produce e lo dichiara”. Ciò in ragione del principio di immedesimazione tra società a base personale e singoli soci che la compongono, quale espressione della “giuridica irrilevanza della soggettività delle società di persone in campo tributario”. Peraltro, rispetto all'attività sociale i soci hanno puntuali poteri di controllo che, da un lato, li pongono “giuridicamente in grado di avere piena conoscenza (...) dell'incremento patrimoniale e, dall'altro”, rendono irrilevante “la distinzione tra soci amministratori e non amministratori”. Dal punto di vista fiscale, tale aspetto concorre a giustificare “la diretta imputazione del risultato economico prodotto dalla società al socio indipendentemente dalla sua percezione dell'utile” e crea una relazione idonea ad “integrare la peculiare nozione di possesso indicato quale presupposto dell'IRPEF”. La Corte ha, poi, richiamato quale precedente specifico l'ordinanza n. 53 del 2001, con la quale ha ribadito l'effettività del reddito societario imputato ai soci dalla disposizione censurata. Sulla base dei predetti assunti, i Giudici hanno innanzitutto rigettato la questione riferita al principio di capacità contributiva ritenendo che “il legislatore non ha adottato una nozione generale e unitaria di reddito (...) ed ha volutamente utilizzato, con specifico riferimento all'imposta sul reddito, il termine possesso nell'art. 1 del TUIR in un senso atecnico”. Il possesso, cui fa riferimento il legislatore tributario agli specifici fini dell'IRPEF, “deve essere inteso quale modo per identificare la relazione del soggetto con la peculiare manifestazione di capacità contributiva che è costituita appunto dal reddito, secondo le regole giuridiche delle singole categorie reddituali”. Pertanto, il descritto meccanismo impositivo “non costituisce una contraddizione rispetto alla nozione generale di presupposto d'imposta fissata nell'art. 1 del TUIR, bensì una particolare manifestazione di questo in riferimento a una specifica fattispecie”. Conseguentemente, il legislatore tributario ha non arbitrariamente “individuato come indice di capacità contributiva la relazione tra il presupposto e il soggetto passivo attraverso la diretta imputazione al socio (...) del reddito prodotto in forma associata” a prescindere dalla percezione. Insussistente è stata ritenuta anche l'asserita disparità di trattamento tra i soci di società di persone, soggetti ad imposizione pur non avendo percepito redditi, e tutti gli altri soggetti privi di reddito. Infatti, “il socio non può considerarsi privo di reddito in caso di imputazione per trasparenza del reddito prodotto in forma associata”. Non risulta vulnerato neppure il diritto di difesa dei soci poiché la norma impugnata non introduce una “presunzione assoluta” di attribuzione al socio di redditi societari anche se non percepiti, limitandosi a prevedere un “meccanismo di imputazione di ciò che è stato assunto dal legislatore come reddito prodotto” eliminando lo schermo societario. Peraltro, il socio può pienamente esercitare il diritto di difesa attraverso la contestazione dell'accertamento del reddito societario o della propria qualità di socio, oppure attraverso l'accertamento della responsabilità degli amministratori per danni subiti (ordinanze nn. 5 del 1998 e 53 del 2001). Infine, il Collegio ha rigettato, con i medesimi argomenti, anche la censura relativa all'asserita disparità di trattamento, in punto di accesso alla tutela giurisdizionale, dei soci di società di persone che non hanno conseguito alcun reddito di partecipazione rispetto ai soci di società di capitali.

9. L'(illegittima) indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dall'imponibile delle imposte sui redditi d'impresa

La sentenza n. 262 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 147 del 2013), nella parte in cui disponeva che, anche per gli immobili strumentali, l'imposta municipale propria (IMU) fosse indeducibile dalle imposte sui redditi d'impresa. La Corte – dopo aver premesso che “la censurata indeducibilità dell'IMU dall'imponibile dell'IRES si pone all'interno di un complesso sviluppo normativo, che ha condotto, ben al di là del fisiologico effetto di un'imposta patrimoniale, all'esito di un particolare aggravio della pressione fiscale a carico delle imprese proprietarie di immobili strumentali” – ha evidenziato che l'originaria linearità del d.lgs. del 2011 sul federalismo fiscale municipale è stata radicalmente trasformata da successivi interventi che hanno trasformato un suo tassello essenziale, quale l'IMU, in un tributo gravoso e critico per le imprese. La deducibilità in esame, “rispondendo a finalità intrinseche al prelievo, non si pone (...) sul piano delle agevolazioni fiscali propriamente dette” – ispirate da finalità extrafiscali e rispetto alle quali è stata riconosciuta “un'ampia discrezionalità (purché non trasmodi in palese irrazionalità e arbitrarietà) al legislatore” (sentenze nn. 264 e 177 del 2017) – ma “attiene, invece, a quegli istituti tributari nei quali è ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale, dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione

coerente e sistematica del presupposto del tributo (sentenza n. 120 del 2020)”. La natura strutturale della deducibilità dell’IMU dall’imponibile IRES si desume dal fatto il presupposto dell’IRES è stato espressamente individuato nel possesso di un reddito complessivo netto (art. 75, comma 1, TUIR), diversamente da quanto stabilito per altri redditi che sono computati al lordo, senza deduzione (analitica) dei costi di produzione. Un principio imprescindibile della determinazione del reddito d’impresa è quello di inerenza del costo da portare in deduzione che esprime una correlazione tra costi e attività in concreto esercitata: esso, da un lato, definisce e, dall’altro, delimita, escludendo i costi che si collocano in una sfera estranea all’esercizio dell’impresa, l’area dei costi che concorrono al reddito tassabile. Da tale principio il legislatore non può arbitrariamente prescindere, costituendo il presidio della verifica della ragionevolezza delle deroghe rispetto all’individuazione del reddito netto complessivo assunto a presupposto dell’IRES. L’IMU costituisce “un costo fiscale inerente di cui non si può precludere, senza compromettere la coerenza del disegno impositivo, la deducibilità una volta che il legislatore abbia, nella propria discrezionalità, stabilito per il reddito d’impresa il criterio di tassazione al netto”; in relazione ai beni strumentali, detta imposta “rappresenta un onere certo e inerente, costituendo un costo necessitato che si attegga alla stregua di un ordinario fattore della produzione, a cui l’imprenditore non può sottrarsi”. La scelta di “rendere indeducibile un costo fiscale chiaramente e interamente inerente” ha comportato la rottura di un ineludibile vincolo di coerenza, foriera di effetti concreti di distorsione fiscale (quali il possibile azzeramento del reddito netto o l’indebita penalizzazione delle imprese che abbiano ritenuto di investire gli utili nell’acquisto della proprietà degli immobili strumentali). Peraltro, non è escluso “in assoluto che il legislatore possa prevedere limiti alla deducibilità dei costi”, purché forme di deducibilità parziale o forfetaria trovino giustificazione “in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione. Si tratta di deroghe che rispondono a esigenze di tutela dell’interesse fiscale (...) o che possono rispondere anche a finalità extrafiscali, ma sempre riferibili a specifici valori costituzionali (...). Fuori da queste ipotesi le deroghe stentano a trovare adeguata ragione giustificatrice: alla mera esigenza di gettito, in particolare, il legislatore è tenuto a rispondere in modo trasparente, aumentando l’aliquota dell’imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori, sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti”. La riscontrata violazione dei principi di coerenza e di ragionevolezza, rilevata con riguardo all’ineducibilità dell’IMU sugli immobili strumentali dall’imponibile IRES, ha coinvolto anche l’ineducibilità dal reddito d’impresa ai fini IRPEF, poiché, per effetto del rinvio disposto dall’art. 56 TUIR, il reddito d’impresa è determinato sostanzialmente secondo le regole dell’IRES. Infine, è stata esclusa l’estensione, in via consequenziale, dell’illegittimità alle disposizioni che negli anni successivi hanno introdotto una deducibilità solo parziale dell’IMU sugli immobili strumentali, perché “il legislatore (in sostanziale analogia con quanto accaduto nel caso deciso con la sentenza n. 187 del 2016) si è gradualmente corretto – prendendo atto via via di esigenze di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) – fino a giungere alla virtuosa previsione, certamente non più procrastinabile, della totale deducibilità a partire dal 2022” (art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019).

10. L’imposta di registro

10.1. La preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati in sede di applicazione dell’imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell’atto presentato alla registrazione (la riaffermazione della natura di “imposta d’atto”) – Invito al legislatore

La sentenza n. 158 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 (come modificato dalle leggi nn. 205 del 2017 e 145 del 2018), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui dispone che, nell’applicare l’imposta di registro secondo l’intrinseca natura e gli effetti giuridici dell’atto da registrare, indipendentemente dal titolo o dalla forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall’atto stesso, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti collegati, salvo quanto prescritto dagli articoli successivi. La scelta legislativa di intervenire sull’art. 20 non è stata ritenuta in contrasto con i parametri evocati, in quanto l’interpretazione evolutiva della disposizione originaria, adottata dalla prevalente

giurisprudenza di legittimità, circa la rilevanza della causa concreta del negozio ai fini della tassazione di registro, non è l'unica costituzionalmente obbligata. Possono infatti essere compatibili con la Costituzione anche nozioni di atto presentato alla registrazione diverse da quella, prevalente fino alla novella legislativa, di negozio complessivo da interpretare utilizzando tutti gli elementi, anche extratestuali, disponibili, compresi eventuali atti collegati contenuti in distinti documenti. Le nozioni di atto e di effetti giuridici riguardano lo stesso presupposto di imposta individuato dalla norma scrutinata, che deve essere quindi vagliato alla luce della disciplina del tributo. Attraverso un esercizio non manifestamente arbitrario della propria discrezionalità e in modo coerente con l'origine storica e i principi ispiratori della disciplina dell'imposta di registro, il legislatore, in sostanziale adesione ad un indirizzo minoritario della Corte di cassazione, ha inteso "riaffermare la natura di imposta d'atto dell'imposta di registro, precisando l'oggetto dell'imposizione in coerenza con la struttura di un prelievo sugli effetti giuridici dell'atto presentato per la registrazione, senza che assumano rilievo gli elementi extratestuali e gli atti collegati privi di qualsiasi nesso testuale con l'atto medesimo, salvo le ipotesi espressamente regolate dal testo unico. In tal modo risulta rispettata la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, coerenza sulla cui verifica verte il giudizio di legittimità costituzionale" (sentenze nn. 10 del 2015, 116 del 2013, 223 del 2012 e 111 del 1997). Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, i fatti espressivi della capacità contributiva desumibili dalla causa concreta del negozio contenuto nell'atto non sono gli unici costituzionalmente compatibili con i parametri invocati, i quali non impediscono in modo assoluto una diversa declinazione dei principi di capacità contributiva e di eguaglianza tributaria, volta ad identificare i presupposti per l'imposizione nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto da registrare, restando di regola irrilevanti elementi ricavati *aliunde*. Peraltro, eventuali indebiti vantaggi fiscali ottenuti in virtù dell'irrilevanza interpretativa di elementi extratestuali e di collegamenti negoziali attengono semmai al differente profilo dell'abuso del diritto. Tuttavia, la disposizione censurata non ha una specifica funzione antielusiva e una sua interpretazione incentrata sulla nozione di causa "reale" provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, alla luce dell'introduzione dell'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000, in quanto "consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endoprocedimentale stabilita a favore del contribuente e, dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di indebiti vantaggi fiscali e di operazioni prive di sostanza economica, precludendo di fatto al medesimo contribuente ogni legittima pianificazione fiscale". In conclusione, la Corte ha sottolineato che resta comunque riservato alla discrezionalità del legislatore provvedere, in armonia con il diritto dell'Unione europea, "a un eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari".

11. L'imposta sulle successioni e sulle donazioni

11.1. L'esclusione degli affini dal novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta prevista per i trasferimenti per donazione o altra liberalità tra vivi

La sentenza n. 54 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge n. 383 del 2001, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non include gli affini, equiparandoli ai parenti, nel novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta per i trasferimenti per donazione o altra liberalità tra vivi. Alla censura di irragionevolezza del differente trattamento degli affini rispetto ai parenti, la Corte ha opposto l'inidoneità degli evocati *tertia comparationis* "poichè le situazioni e le *rationes* delle normative poste in comparazione risultano eterogenee, sia intrinsecamente, sia in rapporto con la fattispecie del giudizio principale" (sentenza n. 236 del 2017). Preliminarmente, è stato rilevato come il citato art. 13 abbia dato luogo a un cambiamento radicale rispetto al sistema previgente poichè, da un lato, ha disposto la soppressione di detta imposta, dall'altro ha individuato nei parenti in linea collaterale oltre il quarto grado, negli affini e negli estranei i soggetti passivi rispetto ai quali i trasferimenti per donazioni e altre liberalità tra vivi, eccedenti i 350 milioni di lire, devono considerarsi imponibili. Tuttavia, con il d.l. n. 262 del 2006, il legislatore ha abrogato tale disposizione, sostanzialmente reintroducendo la soppressa imposta, giustificata dall'arricchimento dell'erede o del beneficiario e, quindi, in ragione della capacità contributiva di questi

ultimi. Secondo il Collegio, “la descritta selezione dei soggetti passivi (...) rientra nell’esercizio del potere discrezionale del legislatore tributario” (sentenze nn. 288 del 2019 e 269 del 2017). Infatti – come evidenziato dallo sviluppo normativo riportato – l’imposizione è stata sempre “strutturata in modo graduato in rapporto alla prossimità familiare tra il disponente e il beneficiario, senza che a ciò abbia fatto eccezione nemmeno la riforma del 2001: nell’imposta sulle successioni e donazioni attraverso aliquote differenziate; in quella del 2001 con la selezione dei soggetti passivi”. La selezione dei soggetti passivi trova, inoltre, una non irragionevole giustificazione anche nell’esigenza di limitare l’impatto finanziario della riforma del 2001. Dai lavori preparatori emerge, infatti, “che tale riforma non nutra (...) alcuna ambizione di qualificarsi come attuativa della tutela costituzionale della famiglia (...); si rimarcano piuttosto altre e più generiche finalità, come quelle della semplificazione e del rilancio dell’economia”. Conseguentemente, “non risulta (...) superato il confine della non manifesta irragionevolezza, nel cui ambito soltanto può legittimamente esercitarsi la discrezionalità del legislatore: il fatto che la norma abbia inteso selezionare i soggetti passivi del prelievo in esame in ragione della prossimità dei vincoli familiari, individuando il grado e i limiti di tale prossimità e tenendo adeguatamente conto dell’impatto finanziario di tale selezione, esclude l’arbitrarietà della disciplina” (sentenze nn. 153 del 2017 e 111 del 2016). Quanto alla nutrita serie di previsioni normative – in tema di matrimonio, impresa familiare, prestazioni di lavoro accessorio, tutela e protezione dei soggetti deboli, cariche societarie – che il rimettente richiama a supporto dell’asserita omogeneità tra parenti e affini, la Corte ha ritenuto che gli evocati *tertia comparationis* sono stati considerati “in modo del tutto decontestualizzato dagli istituti regolati e dalle specifiche *rationes*”. Anzi, proprio l’esame di esse ha reso evidente “la mancanza di elementi che dimostrino la necessità sistematica di garantire una ricorrente e generalizzata omogeneità di trattamento tra parenti e affini dalla quale si possa dedurre la rottura della coerenza dell’ordinamento ad opera della norma censurata”. Quando il legislatore ha parificato i parenti e gli affini, non lo ha fatto in forza di un principio generale di necessaria e assoluta equiparazione degli stessi, “ma in considerazione dei peculiari interessi da tutelare, presidiati a livello costituzionale e non ravvisabili invece nella disposizione oggetto dell’odierno scrutinio”. Nella medesima direzione conducono anche le motivazioni poste a base della richiamata sentenza n. 203 del 2013. Da ultimo, la Corte ha precisato che “neppure nella legislazione tributaria è rinvenibile una nozione predeterminata e generale di famiglia (...), poiché gli interventi del legislatore risultano modulati in modo differenziato, a seconda dei casi presi in considerazione e dei singoli interessi di volta in volta perseguiti”.

11.2. La mancata inclusione del coniuge del dante causa nel novero dei soggetti (i discendenti) esonerati dal pagamento dell’imposta in caso di trasferimento di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni

La sentenza n. 120 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 4-ter, del d.lgs. n. 346 del 1990 (introdotto dalla legge n. 296 del 2006), impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 29 Cost., nella parte in cui non include, tra i trasferimenti di aziende o rami di esse, quote sociali e azioni che non sono soggetti all’imposta sulle successioni e donazioni, anche quelli a favore del coniuge del dante causa. In via preliminare, la Corte ha ripercorso l’evoluzione del quadro normativo relativo alle forme di agevolazione sulle imposte di successione e donazione con riguardo al passaggio generazionale delle imprese. Dopo vari interventi che avevano comportato una sensibile riduzione in via generale del peso dell’imposta e l’introduzione di regimi agevolativi al fine di facilitare la successione nell’attività imprenditoriale, la norma denunciata ha previsto un regime particolarmente favorevole, che determina, a certe condizioni, la totale esenzione in occasione del passaggio generazionale per successione *mortis causa* o per donazione. Essa non sembra rientrare tra quelle agevolazioni nelle quali “la sottrazione all’imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall’applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo (ad esempio per evitare doppie imposizioni) o dalla ricognizione dei soggetti passivi oppure dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva”; piuttosto, è riconducibile a una delle agevolazioni “propriamente tali” che prevedono, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie”. Il legislatore, infatti, dispone un’esenzione a fronte di una riconosciuta capacità contributiva – essendo l’imposizione delle successioni e donazioni “giustificata dall’arricchimento dell’erede o del beneficiario e quindi in ragione della capacità contributiva di questi ultimi, che risulta nuova e autonoma anche rispetto alle imposte a suo tempo versate dal dante causa” – e mira “ad agevolare – attraverso l’eliminazione

dell'onere fiscale correlato al trasferimento per successione o donazione – la continuità generazionale dell'impresa nell'ambito dei discendenti nella famiglia in occasione della successione *mortis causa*, rispetto alla quale il trasferimento a seguito di donazione può rappresentare una vicenda sostanzialmente anticipatoria”. Quanto, poi, alla giustificazione della finalità extrafiscale dell'agevolazione, volta a garantire la continuità della gestione familiare di un'impresa, il Collegio ha ritenuto che essa, per come considerata nella struttura dell'esenzione in oggetto, appare eccedente “rispetto alla protezione offerta dai principali precetti costituzionali (artt. da 29 a 31 Cost.) posti a tutela della famiglia e, in particolare, delle situazioni di potenziale fragilità in essa ravvisabili (sentenza n. 54 del 2020)” in quanto l'aspetto del lavoro del titolare e dei suoi familiari è ipotizzabile in alcuni casi ma non con la generalizzazione prevista dalla norma. Così pure è stata ritenuta eccedere l'ambito di operatività dell'art. 41 Cost. in quanto – seppur in astratto spesso le agevolazioni fiscali costituiscono un tipico ed efficace strumento di politica economica finalizzato a incentivare, orientare o rilanciare il sistema produttivo – in concreto essa viene accordata prescindendo da qualsiasi considerazione delle dimensioni dell'impresa, di particolari congiunture economiche sfavorevoli o di indici dai quali sia desumibile la difficoltà dei successori nel corrispondere l'imposta. L'esenzione, inoltre, opera anche per i trasferimenti di grandi aziende, col conseguente rischio di “favorire una concentrazione della ricchezza che prescinde da una ragionevole approssimazione al merito e alle capacità individuali, ostacolando così la mobilità socio-economica e l'uguaglianza delle opportunità di partecipazione sociale”. Nel merito, non è stata comunque ravvisata la violazione degli invocati parametri. La Corte – svolgendo uno scrutinio particolarmente rigoroso in ordine alla sussistenza di una *eadem ratio* al fine di riscontrare l'asserita violazione del principio di eguaglianza, in considerazione della irragionevole disparità del regime fiscale al quale sarebbero assoggettati i discendenti e il coniuge del dante causa – non ha reputato pienamente omogenee le situazioni messe a confronto. Un primo dato differenziale è stato individuato nell'introduzione nel codice civile del patto di famiglia (art. 768-bis), cioè di “uno specifico strumento contrattuale volto a facilitare la successione in una particolare tipologia di beni unicamente a favore dei discendenti”. Un ulteriore elemento è stato tratto dalla considerazione per cui “i discendenti – essendo generalmente più giovani del coniuge del dante causa – rappresentano, secondo l'*id quod plerumque accidit*, coloro che più sono in grado di proiettare l'esercizio dell'attività produttiva in un orizzonte temporale maggiormente esteso o quanto meno nel limite minimo di cinque anni dal trasferimento imposto dal legislatore”. In tal senso, la scelta di circoscrivere il beneficio alla sola ipotesi del passaggio intergenerazionale a favore dei discendenti è stata ritenuta “non arbitraria, essendo giustificata in una prospettiva di maggiore durata della continuità dell'attività economica”. In definitiva, la disposizione censurata costituisce il frutto di un esercizio non arbitrario della discrezionalità legislativa nell'individuazione della platea dei beneficiari della riduzione dell'imposta in considerazione delle specifiche peculiarità delle fattispecie disciplinate.

12. L'esclusione della valenza tributaria del blocco stipendiale disposto per i lavoratori pubblici nel periodo 2011-2015

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, la voce *La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015) in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

13. La natura endoprevidenziale e non tributaria del contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 234, la voce *Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici in I rapporti economici – La previdenza – Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato*.

14. L'esclusione della natura tributaria del tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, la voce *Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019 in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

15. La tassa automobilistica regionale

15.1. L'individuazione dell'utilizzatore quale unico soggetto passivo in caso di locazione finanziaria del veicolo (anche nel periodo compreso tra il 15 agosto e il 31 dicembre 2015)

La sentenza n. **33** ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità dell'art. 10, commi 6 e 7, del d.l. n. 113 del 2016, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui, in caso di locazione finanziaria del veicolo, individua l'utilizzatore quale unico soggetto passivo della tassa automobilistica, anche nel periodo compreso tra il 15 agosto e il 31 dicembre 2015. In via preliminare, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, la Corte ha rilevato che l'art. 7, comma 2, della legge n. 99 del 2009 (in vigore dal 15 agosto 2009) ha modificato l'art. 5, trentaduesimo comma, del d.l. n. 953 del 1982, aggiungendo tra i soggetti passivi della citata tassa ivi elencati gli utilizzatori di veicoli in locazione finanziaria. Poiché tale modifica normativa aveva dato adito a diversi orientamenti interpretativi, il legislatore è intervenuto con l'art. 9, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, norma di interpretazione autentica del citato art. 5, stabilendo che in caso di locazione finanziaria il soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica è esclusivamente l'utilizzatore. In questo contesto si inseriscono le due disposizioni censurate che, rispettivamente, dispongono l'abrogazione della citata norma interpretativa (comma 6, in vigore dal 25 giugno 2016) e la reintroduzione della responsabilità esclusiva dell'utilizzatore per il pagamento della tassa, a decorrere dal 1° gennaio 2016 (comma 7). In base alla disciplina vigente, i soggetti passivi obbligati al pagamento della tassa automobilistica nel caso di locazione finanziaria sono individuati sia dall'art. 5, comma trentaduesimo, del d.l. n. 953 del 1982 (come modificato dalla legge n. 99 del 2009), sia dal censurato art. 10, comma 7, del d.l. n. 113 del 2016, che ha inserito il comma 2-bis nell'art. 7 della legge n. 99 del 2009. "In questo complesso quadro normativo deve ritenersi realizzato un doppio effetto abrogativo della più volte citata norma interpretativa di cui al comma 9-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015: a) un'abrogazione espressamente disposta" dal censurato comma 6 dell'art. 10 del d.l. n. 113 del 2016, ed efficace dal 25 giugno 2016, data della sua entrata in vigore; "b) un'abrogazione derivante dalla previsione contenuta nel comma 7 del medesimo art. 10, secondo cui il soggetto passivo esclusivo del tributo, rispetto al concedente, è l'utilizzatore a decorrere dal 1° gennaio 2016". Pertanto, "quantomeno a decorrere dal 1° gennaio 2016, gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica". Con riguardo all'individuazione del soggetto passivo dell'obbligazione tributaria per il periodo dal 15 agosto al 31 dicembre 2015, la Corte ha osservato che "a partire dal 15 agosto 2009 e fino al 31 dicembre 2015 (...) è rimasta efficace la norma interpretativa di cui all'art. 9, comma 9-bis, del d.l. n. 78 del 2015, che stabilisce la responsabilità esclusiva dell'utilizzatore del veicolo", mentre, a decorrere da 1 gennaio 2016, il censurato comma 7 dell'art. 10 prevede espressamente detta esclusiva responsabilità. "A tale risultato si giunge tenuto conto che (...) l'abrogazione della norma di interpretazione autentica in esame non ha effetto retroattivo. Essa opera solo a decorrere, da un lato, dall'entrata in vigore dell'abrogazione espressa disposta dal censurato comma 6 dell'art. 10 (e dunque dal 25 giugno 2016) e, dall'altro, dall'abrogazione tacita disposta dal parimenti censurato comma 7 del medesimo art. 10 (e dunque con efficacia anteriore, ma solo dal 1° gennaio 2016)". Si è ritenuto che "la formulazione dei censurati commi 6 e 7 dell'art. 10 non è idonea a inibire, per il periodo anteriore al 1° gennaio 2016, l'applicazione della norma di interpretazione autentica recata dal comma 9-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2015, in forza della quale, in caso di locazione finanziaria del veicolo, l'utilizzatore è l'unico soggetto passivo della tassa automobilistica". Di conseguenza, per l'intero arco temporale compreso tra il 15 agosto 2009 e il 31 dicembre 2015 ha dispiegato efficacia la norma di interpretazione autentica del d.l. n. 78 del 2015. Peraltro, dall'esame dei lavori preparatori, "il combinato disposto delle censurate disposizioni (...) non consente di desumere né un effetto abrogativo della norma di

interpretazione autentica che retroagisca sin dalla data di entrata in vigore della norma interpretata, né (...) una nuova norma che imponga retroattivamente la responsabilità solidale del concedente e dell'utilizzatore". Pertanto, la Corte ha escluso il denunciato *vulnus* ai principi di uguaglianza, tutela dell'affidamento legittimo e rispetto della capacità contributiva.

15.2. L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)

L'ordinanza n. 65 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 (abrogato dalla legge regionale n. 3 del 2017), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. e), 119, secondo comma, e 120 Cost., in quanto – escludendo il fermo del veicolo *ex art.* 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 dalle fattispecie che comportano l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica – si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 37, del d.l. n. 953 del 1982. Questione pressoché identica è stata giudicata manifestamente infondata dall'ordinanza n. 19 del 2019. Il fermo amministrativo, al quale è correlata l'esenzione dal tributo, ha natura diversa dal fermo fiscale cui si riferisce la norma impugnata, inserito dal d.l. n. 669 del 1996 “all'interno dell'art. 86 (...) del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norma del codice della strada”. Il d.l. n. 953 del 1982 ha introdotto il principio secondo il quale la tassa automobilistica è correlata “non più alla circolazione ma alla proprietà del mezzo (...) ovvero, comunque alla ricorrenza di un titolo equipollente idoneo a legittimare il possesso del veicolo” e ha disposto in via d'eccezione l'esenzione dal tributo esclusivamente nell'ipotesi di fermo amministrativo. Al riguardo, la sentenza n. 288 del 2012 ha dichiarato illegittima una disposizione marchigiana che escludeva dall'esenzione in parola i veicoli sottoposti a fermo amministrativo. Pertanto, “l'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica nel periodo di fermo fiscale” prevista dalla disposizione censurata è coerente con il ricordato principio statale e non contrasta con l'esenzione disposta in via eccezionale per la diversa ipotesi di fermo amministrativo. Infine, la norma impugnata non introduce un trattamento differenziato rispetto a quello previsto da altre leggi regionali in quanto, al pari di altre disposizioni che hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale (sentenza n. 47 del 2017 e ordinanza n. 192 del 2018), “si limita ad esplicitare principi e regole enunciati a livello, appunto, di legislazione nazionale”.

16. La decadenza degli effetti della procedura di collaborazione volontaria in caso di mancato tempestivo versamento delle somme dovute dal contribuente

L'ordinanza n. 261 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per inadeguata ricostruzione del quadro normativo e ambiguità del *petitum*, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5-*quater*, comma 1, lett. b), 5-*quinquies*, comma 10, del d.l. n. 167 del 1990 e 6, comma 3, del d.lgs. n. 472 del 1997, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 27, 53, 97, 117, primo comma, Cost., 6 e 7 CEDU, nella parte in cui prevedono che il mancato pagamento nel termine delle somme dovute dal contribuente comporta il venir meno degli effetti della procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*), con conseguente ripresa dell'ordinaria attività accertativa e sanzionatoria dell'Agenzia delle entrate. I censurati articoli della disciplina di *voluntary disclosure* “sono stati introdotti nell'ambito di una procedura eccezionale rivolta a consentire, per un circoscritto periodo di tempo, ai contribuenti di riparare alle infedeltà dichiarative, presentando un'autodenuncia completa delle violazioni tributarie commesse, con conseguente obbligo di versare, entro termini perentori, imposte e interessi in misura piena, ottenendo, al contempo, una considerevole riduzione delle sanzioni amministrative e la non punibilità penale di alcuni connessi reati fiscali”. Risulta conseguentemente esclusa la pretesa natura sanzionatoria della censurata disciplina. Si tratta, invece, “di mera disciplina della decadenza, in realtà essenziale ai fini di una corretta applicazione dell'eccezionale procedura e di non pregiudicare oltremodo l'ordinaria applicazione delle norme sanzionatorie poste a presidio dell'inderogabilità del dovere tributario (sentenza n. 288 del 2019)”. Inoltre, il rimettente ha completamente omissso di confrontarsi con le motivazioni dell'ordinanza di manifesta infondatezza n. 53 del 2002 pronunciata su fattispecie similare.

17. La riscossione

17.1. L'esclusione della fase della riscossione dall'ambito dell'art. 53 Cost.

Secondo la giurisprudenza richiamata dall'ordinanza n. 147, dall'ambito dell'art. 53 Cost. “è da ritenere esclusa la fase della riscossione” (sentenze nn. 464 del 1999, 480 del 1993 e 63 del 1982). Nella specie, la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili, per carente descrizione della fattispecie, incompleta ricostruzione del quadro normativo e difetto di adeguata motivazione in ordine al predetto parametro, le questioni di costituzionalità dell'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto prevede la definizione agevolata per i soli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 e non per quelli affidati anteriormente. Invero, il censurato precetto “non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni, ma attiene alla materia della riscossione mediante ruoli (sentenza n. 29 del 2018)”.

17.2. Le finalità della riscossione coattiva delle imposte

L'ordinanza n. 2 ha richiamato la sentenza n. 175 del 2018 e i consolidati principi ivi affermati secondo cui “il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde all'esigenza, di rilievo costituzionale, di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica”; e “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” (sentenze nn. 90 del 2018 e 281 del 2011).

17.3. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno

L'ordinanza n. 2 ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26, primo comma, secondo periodo, del d.P.R. n. 602 del 1973, 14 della legge n. 890 del 1982 e 1, comma 161, della legge n. 296 del 2006, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 97, 111 e 11 Cost., e all'art. 6 della CEDU, là dove prevedono la notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli Uffici finanziari erariali e locali nonché degli Enti di riscossione a mezzo del servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno. Già nella sentenza n. 175 del 2018, la Corte, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del citato art. 26, in riferimento agli artt. 3, 24, e 111 Cost., ha chiarito che “nella fattispecie della notificazione diretta, vi è un sufficiente 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”. Secondo i Giudici, analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento sia alla notifica diretta a opera degli uffici finanziari (v. ordinanza n. 104 del 2019), sia a quella prevista per i tributi locali, di cui alle altre disposizioni censurate. Inoltre, l'aggiuntiva evocazione, rispetto ai precedenti citati, degli artt. 23, 97 e 11 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, “non offre elementi per una diversa valutazione delle questioni”. Il Collegio ha, poi, richiamato nuovamente la citata sentenza n. 175 “nella parte in cui ha indicato un'interpretazione adeguatrice, *in parte qua*, orientata alla conformità agli artt. 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.” per ribadire che “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” c.p.c. Inoltre, l'art. 6 della legge n. 212 del 2000, “legittima un'applicazione estensiva dell'istituto della rimessione in termini, sì da tutelare il contribuente che non abbia avuto «effettiva conoscenza» dell'atto restituendolo nel termine di decadenza”, di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, per l'impugnazione dell'atto. Incombe sul giudice della controversia il dovere di “valutare ogni comprovato elemento presuntivo (...), offerto dal destinatario della notifica diretta della cartella di pagamento – il quale, pur essendo integrata un'ipotesi di conoscenza legale in ragione del rispetto delle formalità (...) di cui alle disposizioni censurate, assuma di non aver avuto conoscenza effettiva dell'atto per causa a lui non imputabile – al fine di accogliere, o no, la richiesta di rimessione in termini”.

17.4. Il differimento quinquennale dell'efficacia dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese in relazione ai rapporti con l'amministrazione finanziaria

La sentenza n. 142 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., dell'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2014 che, con riguardo ai soli rapporti tributari, differisce di cinque anni gli effetti dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese. Quanto all'asserita violazione della delega, la Corte ha ricordato che, per stabilire se il legislatore delegato abbia ecceduto il proprio margine di discrezionalità, occorre valutare la coerenza della disposizione delegata con la *ratio* della delega. Infatti, anche in assenza di un'espressa previsione nella legge delega, il legislatore delegato può emanare "norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante". Nella specie, poiché la disposizione censurata non risulta attuativa dell'art. 7 della legge n. 23 del 2014, non essendo "volta alla revisione dei regimi fiscali (...) o all'eliminazione degli adempimenti superflui (...) né tantomeno alla revisione delle funzioni dei centri di assistenza fiscale e degli intermediari fiscali", "la verifica di conformità deve essere condotta in riferimento agli indirizzi generali della delega". A tal fine, rilevano i criteri di cui agli artt. 1, comma 1, lett. e) e c), e 3, comma 1, lett. a), della legge n. 23 del 2014 dai quali emerge "che il legislatore ha delegato il Governo ad adottare misure volte (...) a razionalizzare i poteri dell'amministrazione finanziaria anche con riguardo alla disciplina della efficacia e validità degli atti di accertamento". In proposito, la legge delega si è posta l'obiettivo – rispetto al quale deve essere valutata la legittimità della disposizione impugnata – "di generale razionalizzazione dell'azione amministrativa, in materia di attuazione e accertamento dei tributi, al fine di agevolare la definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti". Soffermandosi sulla disciplina civilistica relativa agli effetti della cancellazione dal registro delle imprese, la Corte ha osservato che, ai sensi dell'art. 2495 cod. civ., "l'estinzione della società si produce anche qualora rimangano debiti insoddisfatti, poiché in tale evenienza i creditori potranno far valere, comunque sia, le loro ragioni nei confronti dei soci" fino a concorrenza delle somme riscosse in base al bilancio finale di liquidazione e, se in colpa, nei confronti dei liquidatori. Inoltre, la società estinta non può agire in giudizio o esservi legittimamente convenuta e, "qualora l'estinzione intervenga in pendenza di giudizio del quale la società è parte, si determina un evento interruttivo del processo". Come emerge dalla relazione governativa al d.lgs. n. 175 del 2014, la descritta disciplina "rende di difficile realizzazione i controlli e le azioni di recupero fiscale", essendo la non prorogabile "perdita di capacità e soggettività dell'ente (...) di ostacolo alle attività dell'amministrazione finanziaria nei confronti di quest'ultimo". Per ovviare alle menzionate difficoltà, la norma censurata ha disposto "la stabilizzazione degli atti dell'amministrazione finanziaria, potendo quest'ultima effettuare le attività di controllo e di accertamento negli ordinari termini previsti dalla disciplina tributaria, nonché notificare i relativi atti direttamente all'originario debitore". Ne discende che la disposizione in esame non può definirsi "estranea agli obiettivi di razionalizzazione dell'azione amministrativa in materia di attuazione e di accertamento dei tributi perseguiti dalla delega", risultando invece pienamente funzionale alla realizzazione degli stessi. Quanto all'asserita disparità di trattamento tra l'amministrazione finanziaria e gli altri creditori sociali, attesa la finalità delle obbligazioni tributarie di garantire il regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato, "non è configurabile una piena equiparazione tra le obbligazioni pecuniarie di diritto comune e quelle tributarie". Al riguardo, l'interesse fiscale "giustifica lo scostamento dalla disciplina ordinaria" delle disposizioni che mirano a preservare la garanzia dell'adempimento delle obbligazioni tributarie, quali l'impugnato art. 28, comma 4 (sentenza n. 90 del 2018). Non risulta perciò contrario al principio di uguaglianza il diverso trattamento riservato all'amministrazione finanziaria rispetto agli altri creditori di una società estinta.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. La tutela cautelare

1.1.1. I postulati della necessità, dell'effettività e dell'autonomia

La sentenza n. 212 ha rammentato che “la tutela cautelare è strumentale all’effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata, essa è necessaria e deve essere effettiva” (sentenze nn. 236 del 2010, 403 del 2007, 165 del 2000, 437 e 318 del 1995, 190 del 1985; ordinanza n. 225 del 2017), “costituendo espressione paradigmatica del principio per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell’attore che ha ragione (sentenza n. 253 del 1994). Essa, infatti, in quanto preordinata ad assicurare l’effettività della tutela giurisdizionale, e in particolare a non lasciare vanificato l’accertamento del diritto, costituisce uno strumento fondamentale e inerente a qualsiasi sistema processuale, anche indipendentemente da una previsione espressa (sentenza n. 403 del 2007)”. Con la riforma contenuta nella legge n. 80 del 2005, “il legislatore ha accentuato, seguendo il modello di altri sistemi processuali, la natura autonoma della tutela cautelare (e quindi della relativa azione) rispetto a quella di merito, rendendo soltanto funzionale, almeno per i provvedimenti cautelari anticipatori e per quelli di urgenza *ex art. 700 cod. proc. civ.*, il relativo nesso di strumentalità, stante l’idoneità di detti provvedimenti a restare efficaci indipendentemente dall’instaurazione del giudizio di merito, divenuta per gli stessi solo eventuale. In sostanza, i provvedimenti cautelari a strumentalità attenuata (...) sono caratterizzati da una sorta di definitività condizionata in modo risolutivo a una differente decisione assunta nel giudizio di merito, eventualmente incardinato dalla parte in causa che non si ritenga soddisfatta dall’assetto di interessi provvisorio, ma potenzialmente stabile, recato dal provvedimento cautelare, e che voglia ottenere una pronuncia sul merito del diritto controverso, idonea al giudicato sostanziale, sempre che nelle more essa non abbia posto in essere, anche in ipotesi con la prolungata inerzia, atti incompatibili con la volontà di rimuovere il provvedimento d’urgenza di accoglimento o di rigetto della domanda cautelare. Il legislatore ha così introdotto un nuovo modello di tutela che può esitare in un provvedimento celere, reso, sul presupposto del *periculum in mora*, a cognizione sommaria e a seguito di un procedimento deformalizzato, che si iscrive nell’ambito di una più ampia tendenza normativa, espressa anche mediante riti di natura diversa (semplificati, sommari, camerati), a svincolare la decisione concreta della lite dalla necessità dell’accertamento con il crisma del giudicato sostanziale”.

1.1.2. La cruciale importanza della tutela d’urgenza nelle controversie di lavoro

La sentenza n. 212 ha sottolineato che “nel processo del lavoro la tutela cautelare riveste un’importanza peculiare in quanto il ritardo della risposta di giustizia comporta un pregiudizio particolarmente grave, atteso che le controversie regolate dagli artt. 409 cod. proc. civ. e seguenti hanno spesso ad oggetto situazioni sostanziali di rilievo costituzionale in quanto attinenti alla dignità del lavoro. La cruciale importanza della tutela d’urgenza nell’ambito delle controversie di lavoro ha avuto da tempo riconoscimento nella giurisprudenza” della Corte “con l’affermazione – fatta con riferimento ai diritti dei lavoratori del settore pubblico, assoggettati, all’epoca, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in un processo che non prevedeva ancora una tutela cautelare diversa dalla sospensione dell’efficacia dell’atto impugnato – del principio per il quale dall’art. 700 cod. proc. civ. è lecito enucleare la direttiva secondo cui, quante volte il diritto assistito da *fumus boni iuris* è minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile provocato dalla cadenza dei tempi necessari per farlo valere in via ordinaria, spetta al giudice il potere di emanare i provvedimenti d’urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito (sentenza n. 190 del 1985)”.

1.1.3. La (illegittima) sanzione della perdita di efficacia dell'impugnazione stragiudiziale di atti negoziali e datoriali di gestione del rapporto di lavoro (nella specie, il trasferimento) in caso di tempestivo deposito del ricorso cautelare ante causam

La sentenza n. 212 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui non prevedeva, quale causa di esclusione della perdita di efficacia dell'impugnazione stragiudiziale del licenziamento e di altri atti negoziali e datoriali di gestione del rapporto di lavoro, il tempestivo deposito del ricorso cautelare *ante causam* ex artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ. La disposizione censurata, nel testo novellato dalla legge n. 183 del 2010, escludeva detta sanzione solo nelle ipotesi di deposito del ricorso ordinario al giudice del lavoro e di comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato, effettuati entro il previsto termine decadenziale. La norma, di natura eccezionale e di stretta interpretazione, in quanto derogatoria della disciplina generale delle impugnative negoziali, mira a evitare che un eventuale contenzioso possa rimanere latente per tutto il tempo di prescrizione dell'azione di annullamento, ovvero indefinitamente nel caso di proponibilità dell'azione di nullità. A tale scopo, rimanendo invariato il regime di prescrizione, è stato introdotto il descritto meccanismo sollecitatorio dell'iniziativa del lavoratore che intenda agire per la nullità o l'annullamento dell'atto, così da far emergere il contenzioso in tempi brevi. La finalità della disposizione è infatti quella di "contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante" (sentenza n. 155 del 2014). In tal modo sono stati garantiti gli interessi, ritenuti meritevoli di tutela, alla certezza delle situazioni giuridiche e al non aggravamento delle conseguenze dell'accoglimento della domanda sul piano della quantificazione del risarcimento del danno. Così individuata la *ratio* della norma, è stata ritenuta sproporzionata la scelta legislativa di non includere il ricorso cautelare *ante causam* nel novero degli atti la cui tempestiva proposizione è idonea a impedire l'inefficacia sopravvenuta dell'impugnazione stragiudiziale, se posta in comparazione con la previsione, contenuta nella stessa disposizione, che riconosce, viceversa, tale idoneità alla richiesta di attivazione della procedura conciliativa o arbitrale. Essa risulta altresì contraria al principio di ragionevolezza, dal momento che la domanda cautelare è atta ad assicurare la finalità di far emergere in tempi brevi il contenzioso insito nell'impugnazione dell'atto datoriale. Con il ricorso cautelare, infatti, "la controversia sull'atto impugnato è portata dinanzi al giudice ed è quindi raggiunto lo scopo di far emergere il contenzioso su tale atto, affinché il datore di lavoro non resti in uno stato di perdurante incertezza circa la sorte dello stesso. A fronte della proposizione di un ricorso cautelare d'urgenza, non sussiste più il rischio che il regime della decadenza in esame vuole evitare – ovvero quello di una contestazione della legittimità del trasferimento (o di un altro atto datoriale, quale innanzitutto il licenziamento) che rimanga silente per lungo tempo, nel solo rispetto del termine prescrizione dell'azione di annullamento o addirittura senza questo limite nel caso di imprescrittibilità dell'azione di nullità – perché il lavoratore è già uscito allo scoperto nel momento in cui ha adito il giudice della cautela". Non è stata ritenuta ostativa all'indicata conclusione la circostanza che i provvedimenti di urgenza *ante causam* risultino assoggettati a un regime di "strumentalità attenuata" e abbiano una "definitività condizionata" alla mancata introduzione del giudizio di merito. Infatti, una volta definita la vicenda cautelare, il datore di lavoro può assumere l'iniziativa per far venir meno ogni eventuale residua incertezza sul rapporto giuridico sostanziale, promuovendo il giudizio di merito. Pertanto, la sanzione di inefficacia dell'impugnativa stragiudiziale, nonostante il tempestivo deposito di un ricorso cautelare, è sproporzionata rispetto al fine perseguito dal legislatore e viola il principio di ragionevolezza. Se "l'effetto di precludere la perdita di efficacia dell'impugnazione dell'atto datoriale consegue alla circostanza che la doglianza del lavoratore, recata dall'impugnazione (...), è portata innanzi a una commissione di conciliazione o a un collegio arbitrale, ove il datore di lavoro accetti l'espletamento della procedura, analogo effetto non può disconoscersi, senza che sia leso il principio di eguaglianza (...), alla più pregnante iniziativa del lavoratore che proponga la sua impugnazione direttamente alla cognizione di un giudice, sia esso anche il giudice della tutela cautelare, iniziativa alla quale – diversamente dal procedimento di conciliazione e arbitrato – il datore di lavoro non può sottrarsi". La tutela cautelare, in quanto riconducibile all'esercizio della giurisdizione e alla garanzia del giusto processo, non può infatti avere un trattamento peggiore rispetto ai sistemi alternativi di composizione della lite. A ciò si è aggiunto il rilievo che la sanzione della perdita di efficacia dell'impugnazione per la mancata proposizione anche del ricorso ordinario costituisce per il lavoratore un'attività processuale ulteriore e priva di concreta utilità fin quando non è definito il procedimento cautelare, traducendosi in un ingiustificato onere a suo carico.

1.2. Il procedimento sommario di cognizione (finalità e caratteri)

La sentenza n. 253 si è soffermata sul procedimento sommario di cognizione, introdotto dalla legge n. 69 del 2009 quale “rito di carattere alternativo al processo ordinario di cognizione (...) per le controversie demandate alla decisione del tribunale in composizione monocratica. Con la previsione del procedimento sommario di cognizione, il legislatore ha perseguito l’obiettivo di ridurre la durata dei giudizi di primo grado, consentendo all’attore di scegliere un rito più celere di quello ordinario di cognizione per la decisione di controversie semplici, specie dal punto di vista istruttorio. Si tratta di una finalità coerente (...) con il principio di ragionevole durata del processo, di rilevanza costituzionale” (sentenza n. 172 del 2019). Il procedimento sommario si caratterizza per una destrutturazione formale rispetto a quello ordinario poiché “è prevista un’udienza tendenzialmente unica e l’eventuale istruttoria non ha le cadenze predeterminate dal secondo libro del codice di rito, atteso che il giudice, sentite le parti, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all’oggetto del provvedimento richiesto e provvede con ordinanza all’accoglimento o al rigetto delle domande”. Dalla denominazione come “sommario” del procedimento “non deve trarsi tuttavia un’indicazione (...) circa la sommarietà della cognizione, che resta piena, dovendo riferirsi tale denominazione, piuttosto, alla descritta destrutturazione formale del procedimento. Si tratta, pertanto, di un rito speciale a cognizione piena, che si conclude con un provvedimento che, sebbene rivesta la forma dell’ordinanza, è idoneo al giudicato sostanziale”.

1.3. La possibilità (introdotta con sentenza di accoglimento), per il giudice adito con ricorso sommario di cognizione, di disporre il mutamento del rito qualora sia proposta in via riconvenzionale una causa pregiudiziale soggetta a riserva di collegialità

La sentenza n. 253 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l’art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedeva che, qualora con la domanda riconvenzionale fosse proposta una causa pregiudiziale rispetto a quella oggetto del ricorso principale, demandata al tribunale in composizione collegiale, il giudice adito potesse disporre il mutamento del rito fissando l’udienza *ex art.* 183 cod. proc. civ. Nei casi di pregiudizialità tecnica sussiste un collegamento sul piano del diritto sostanziale tra rapporti giuridici diversi, caratterizzato dalla circostanza che alla fattispecie dell’uno appartiene uno degli effetti dell’altro, sicché “è pregiudiziale il rapporto il cui effetto rappresenta un elemento della fattispecie costitutiva di un altro rapporto, definito dipendente o condizionato. La connessione tra cause per subordinazione, dovuta ad un rapporto di pregiudizialità-dipendenza, reclama la trattazione e la decisione congiunta dei diversi rapporti sostanziali in un solo processo per realizzare il coordinamento del contenuto della loro disciplina”. Quando sussiste un nesso di pregiudizialità-dipendenza tra cause, “allo scopo di prevenire un conflitto pratico di giudicati, il codice di procedura civile individua una serie di meccanismi volti a evitare la loro trattazione separata, assicurando il cosiddetto *simultaneus processus*” (riunione di cause pendenti innanzi a giudici diversi dello stesso ufficio giudiziario; rimessione delle cause al giudice superiore competente per materia o valore; sospensione necessaria o facoltativa della causa pregiudicata). La censurata disposizione, per contro, impone al giudice adito con ricorso sommario di cognizione di dichiarare inammissibili le domande riconvenzionali non rientranti nell’ambito di applicazione del corrispondente rito, limitato alle controversie affidate al tribunale in composizione monocratica. L’esito di inammissibilità accomunava in un’unica sorte ogni domanda riconvenzionale introduttiva di una causa riservata alla cognizione dello stesso tribunale in composizione collegiale, anche ove sussisteva un rapporto di connessione forte per pregiudizialità-dipendenza tra causa principale e causa riconvenzionale. La finalità di consentire sempre una celere definizione della domanda principale nelle forme del procedimento sommario di cognizione “è sì legittima in quanto funzionale al principio di ragionevole durata del processo”. Tuttavia, la norma, “nel prevedere in ogni caso, ossia a prescindere dal tipo di connessione sussistente tra la causa riconvenzionale e quella principale, la declaratoria di inammissibilità della prima, ove demandata alla cognizione del tribunale in composizione collegiale”, poneva una conseguenza sproporzionata e irragionevole rispetto al pur legittimo scopo perseguito. Riguardo a un’altra ipotesi di inammissibilità dell’atto introduttivo del giudizio, la sentenza n. 241 del 2017 ha posto in comparazione le opposte esigenze in gioco, ritenendo che “le conseguenze sfavorevoli derivanti dall’inammissibilità non sono adeguatamente bilanciate dall’interesse ad evitare l’abuso”. Nella fattispecie in esame, “il nesso di pregiudizialità comporta che la sorte della causa pregiudicata è condizionata – logicamente e processualmente – da quella della causa

pregiudicante”; ciò non di meno, la disposizione censurata imponeva al giudice adito di dichiarare inammissibile, in ogni caso, la domanda riconvenzionale *in limine*, prima ancora e a prescindere dalla valutazione sulla domanda principale. In tal modo risultavano “ineluttabili gli inconvenienti della trattazione separata della causa pregiudicata, con procedimento sommario, e della causa pregiudicante, con procedimento ordinario, fino, talora, all’estremo del conflitto di giudicati”. Anche se vari istituti “consentono il raccordo fino alla possibilità di revocazione per contrasto di giudicati”, “gli inconvenienti della trattazione separata possono non compensare – e di norma non compensano – la pur presumibile maggiore rapidità”. Le conseguenze eccessive e irragionevoli della regola, senza eccezioni, di inammissibilità della domanda riconvenzionale soggetta a riserva di collegialità risaltavano anche da considerazioni di comparazione e di sistema. Infatti, la necessità del mutamento del rito per assicurare il *simultaneus processus* è riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità sia se la domanda principale introdotta con il rito sommario e quella riconvenzionale pregiudicante, soggetta a riserva di collegialità, siano proposte davanti a due giudici diversi, sia se entrambe siano proposte in via principale innanzi allo stesso giudice con il rispettivo rito. Invero, strideva che ciò non fosse possibile per due cause proposte fin dall’inizio in uno stesso processo, seppur con il rito sommario. La disposizione *de qua* è apparsa altresì distonica rispetto all’evoluzione del quadro normativo che attribuisce al giudice adito la valutazione ultima circa il rito più adeguato per la trattazione della causa. Inoltre, nel bilanciamento tra le opposte esigenze della rapidità del processo introdotto dall’attore e del *simultaneus processus* per la domanda riconvenzionale del convenuto, la preclusione della trattazione congiunta ledeva la tutela giurisdizionale di quest’ultimo nei casi di connessione “forte” per pregiudizialità necessaria. Per una scelta rimessa al solo attore, la cui causa, dipendente sul piano sostanziale da quella riconvenzionale, è demandata alla cognizione del tribunale monocratico, il convenuto vedeva inesorabilmente dichiarata inammissibile la propria domanda. In tal modo era violato il diritto di difesa dello stesso, “costretto a proporre separatamente, dinanzi al medesimo tribunale, la propria domanda, pur pregiudiziale a quella proposta dal ricorrente nelle forme del procedimento sommario di cognizione, e a confidare nel funzionamento di meccanismi di raccordo eventuali e successivi”. Diversamente, il ricorrente, optando per il più celere procedimento sommario, poteva ottenere una pronuncia, connotata da efficacia esecutiva, finanche prima dell’introduzione, nel processo ordinario, della causa pregiudicante, oggetto della domanda riconvenzionale dichiarata inammissibile e che, invece, ove trattata congiuntamente, avrebbe potuto determinare un esito differente della lite. Anche se “la parte convenuta nel procedimento sommario, la quale proponga una domanda riconvenzionale soggetta a riserva di collegialità, legata a quella principale da un nesso di pregiudizialità, non ha diritto al *simultaneus processus*, neppure quest’ultimo le può essere precluso dalla prevista pronuncia di inammissibilità, dovendo poter il giudice valutare le ragioni del convenuto a fronte di quelle dell’attore e, all’esito, mutare il rito indirizzando la cognizione delle due domande congiuntamente nello stesso processo secondo il rito ordinario, piuttosto che tenerle distinte dichiarando inammissibile la domanda riconvenzionale”.

1.4. L'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell'istanza di chiamata del terzo in garanzia

La sentenza n. 58 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 354 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui non prevede la rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell’opposizione a decreto ingiuntivo, con conseguente preclusione della valutazione dell’istanza di chiamata del terzo in garanzia. Dopo aver ribadito che l’ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra un limite esclusivamente nell’irragionevolezza e arbitrarietà delle scelte, la Corte ha precisato che la lesione del diritto di difesa si configura solo in presenza di una ingiustificata compressione del diritto di agire mediante l’imposizione di oneri o modalità tali da renderne impossibile o estremamente difficile l’esercizio. In proposito, L’istituto della rimessione al giudice di primo grado deve considerarsi eccezionale, in quanto deroga al principio consolidato (sentenza n. 1 del 2002) in base al quale “il secondo giudice decide nel merito senza dar luogo a rimessione qualora abbia constatata una violazione in prima istanza delle regole del contraddittorio o del diritto di difesa non riconducibile ai casi di rimessione espressamente previsti”. Del resto, la tassatività ed eccezionalità delle ipotesi di rimessione in primo grado è un “riflesso della natura prevalentemente rescissoria del giudizio di appello coerente con la regola dell’assorbimento dei vizi di

nullità in motivi di appello” e con la natura del processo civile. Anche la riforma introdotta con la legge n. 134 del 2012 “non ha certamente trasformato l’appello civile in un mezzo di impugnazione a critica vincolata, una sorta di anticipato ricorso per cassazione”. Applicando i menzionati principi, la necessità di un’autonoma azione contro il terzo chiamato in causa, con esclusione del *simultaneus processus* (che non gode di copertura costituzionale), non integra violazione del diritto di difesa in quanto non impedisce che la pretesa nei confronti del terzo sia fatta valere “nella competente, sia pur distinta sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa”. Dal raffronto tra la disposizione censurata e l’art. 105 cod. proc. amm. – che con una formula ampia prevede, nell’ambito del processo amministrativo, la rimessione al giudice di primo grado nei casi in cui è mancato il contraddittorio o è stato leso il diritto di difesa di una delle parti – la Corte ha rilevato che, se interpretato secondo il criterio sistematico, il citato art. 105 non introduce alcuna disparità tra modelli processuali. Infatti, ai sensi dell’art. 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009, la finalità delle norme di riforma del processo amministrativo è “di coordinarle con le norme del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali”, sicché è il processo amministrativo a dover “sperimentare un processo di assimilazione alla disciplina del processo civile” e non il contrario, come del resto emerge dal rinvio disposto dall’art. 39, comma 1, cod. proc. amm. Pertanto, l’art. 105 deve essere interpretato alla luce degli artt. 353 e 354 cod. proc. civ., quali espressione dei principi di sostitutività dell’appello e conversione dei vizi di nullità in motivi di gravame, per cui anche nel processo amministrativo le ipotesi di rimessione al giudice di primo grado devono ritenersi tassative ed eccezionali. Infine, la disposizione censurata non è risultata lesiva dei principi del giusto processo in quanto, attesa la mancata copertura costituzionale e convenzionale del doppio grado di giurisdizione di merito, il “diritto di difesa deve ritenersi rispettato quando la causa venga sottoposta alla cognizione dei giudici di primo e di secondo grado restando irrilevante che l’esame del fondamento della domanda non sia compiuto dall’uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall’altro”. Piuttosto, la norma intende dare attuazione al principio di ragionevole durata del processo, in quanto la rimessione al giudice di primo grado, “quando non sia imposta da esigenze indefettibili, come quella di integrare il contraddittorio rispetto ad una parte necessaria”, comporta solo ritardi ingiustificati nella definizione del giudizio.

1.5. La tutela del locatore nei confronti del conduttore moroso

1.5.1. Lo speciale procedimento di intimazione di sfratto e il termine di grazia per la sanatoria in sede giudiziale (in relazione alle locazioni abitative)

La sentenza n. 79 ha puntualizzato che, a fronte dell’inadempimento del conduttore rispetto alla propria principale obbligazione di pagamento del canone, “nel nostro sistema processuale il locatore può proporre sia l’azione di risoluzione nelle forme di un giudizio ordinario di cognizione, sia l’intimazione di sfratto per morosità ai sensi dell’art. 658 cod. proc. civ., che costituisce un procedimento più celere, implicante comunque la risoluzione della locazione in ragione dell’espressa previsione dell’art. 669 cod. proc. civ., secondo cui la pronuncia sullo sfratto risolve la locazione. Invero, l’intimazione di sfratto per morosità costituisce l’esercizio da parte del locatore, in forme speciali, di un’azione costitutiva di risoluzione del contratto per inadempimento, in uno a un’azione di condanna del conduttore al rilascio dell’immobile locato (...). Essa si fonda essenzialmente sulla mancata opposizione dell’intimato che non contesta la morosità, né l’idoneità dell’inadempimento a determinare la risoluzione”. L’opposizione non consente la convalida dell’intimazione di sfratto (con ordinanza impugnabile per revocazione se emessa sulla base di falsa attestazione della persistenza della morosità, a seguito della sentenza n. 51 del 1995), ma comporta – salva la possibilità che il giudice emetta, ricorrendone i presupposti, ordinanza provvisoria di rilascio con riserva delle eccezioni del convenuto – il mutamento di rito e il giudizio prosegue nelle forme ordinarie del processo locatizio. “La ricostruzione dell’intimazione per convalida di sfratto della morosità in termini di azione di risoluzione speciale implica che trovi di norma applicazione l’art. 1455 cod. civ., e che, quindi, la stessa possa essere proposta solo nell’ipotesi in cui l’inadempimento del conduttore non sia di scarsa importanza tenuto conto dell’interesse dell’altra parte. Ma, in caso di locazioni ad uso abitativo, l’art. 5 della legge n. 392 del 1978 (...) prevede, con una norma speciale a carattere derogatorio, che il mancato pagamento del canone, decorsi venti giorni dalla scadenza prevista, ovvero il mancato pagamento, nel termine previsto, degli oneri accessori quando l’importo non pagato superi quello di due mensilità del canone, costituisce motivo di risoluzione, ai sensi dell’art. 1455 del codice civile. Tale ultima disposizione opera quindi una valutazione legale tipica della gravità dell’inadempimento del conduttore ai fini della risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo,

rilevante in generale, quale che sia il rito (...) scelto dal locatore”. Inoltre, nelle locazioni urbane abitative “viene in rilievo l’art. 55 della stessa legge n. 392 del 1978 (...) che ha introdotto una disciplina processuale speciale di favore del conduttore – limitatamente alle sole locazioni abitative, (...) applicabile anche nel giudizio ordinario di cognizione oltre che nel procedimento di intimazione di sfratto per morosità (sentenza n. 3 del 1999) – riconoscendo allo stesso la possibilità, per non più di tre volte nel corso di un quadriennio, di escludere la risoluzione contrattuale versando, in sede giudiziale (ossia *banco iudicis*), un importo complessivo dato dalla sommatoria” di canoni scaduti, oneri accessori maturati sino alla data di udienza, interessi legali e spese processuali liquidate dal giudice. In conformità al diritto vivente, l’art. 55, quinto comma, deve essere interpretato nel senso che “occorre, perché il conduttore possa beneficiare della speciale sanatoria in sede giudiziale, che il pagamento sia integrale”. Sotto un distinto profilo, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato – con un’interpretazione ritenuta non irragionevole né discriminatoria dall’ordinanza n. 410 del 2001 – che la disciplina dettata dall’art. 55 “non può trovare applicazione anche nell’ambito delle locazioni per uso diverso da quello abitativo, poiché il legislatore ne ha espressamente limitato la portata alle sole ipotesi di inadempimento per morosità descritte e prese in considerazione dall’art. 5 della medesima legge, di tal che è la stessa disposizione di cui all’art. 55, la quale risulta inclusa tra quelle di natura processuale, di per sé inidonee a dilatare l’ambito di applicazione di una norma di natura sostanziale, a limitare il proprio ambito di applicazione alle sole locazioni abitative”.

1.5.2. La mancata previsione, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, di ipotesi di omesso pagamento integrale dell’importo determinato dal giudice nel concedere il termine di grazia

La sentenza n. 79 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 55 della legge n. 392 del 1978, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 111 Cost., nella parte in cui non prevede, tra i casi di esclusione della risoluzione del contratto di locazione in sede di procedimento per convalida di sfratto – ove al conduttore sia stato concesso il termine per la sanatoria della morosità in sede giudiziale – l’ipotesi di omesso pagamento integrale dell’importo determinato dal giudice quando la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto anche dell’entità del debito residuo, determini un sacrificio sproporzionato dell’interesse abitativo del conduttore. La Corte muove dalla natura speciale della disciplina dettata dalla disposizione censurata per escludere l’asserita irragionevolezza del trattamento processuale equipollente riservato alle differenti situazioni nelle quali il conduttore sia rimasto totalmente inadempiente e quelle in cui lo stesso abbia quasi integralmente sanato la morosità, a fronte della concessione del termine di grazia. Al riguardo, ha ribadito che “la facoltà concessa al locatore (...) di agire mediante il procedimento di convalida in alternativa al giudizio ordinario di cognizione è compatibile con l’assetto costituzionale, e in particolare con gli artt. 3, 24 e 111 Cost., poiché non vi è alcuna compromissione del diritto di difesa del conduttore intimato il quale, se decide di proporre opposizione, beneficia delle garanzie processuali di un giudizio a cognizione piena ed esauriente sulla risoluzione negoziale (sentenza n. 89 del 1972)”. Il meccanismo previsto dalla norma censurata, infatti, non rappresenta un ostacolo alla possibilità per il conduttore di far valere le proprie ragioni, prevedendo “al contrario un’ulteriore specifica agevolazione a suo favore, che si aggiunge, senza comprimerle o menomarle, alle facoltà che ordinariamente gli spettano”. Nemmeno può ritenersi una “irrazionale tutela privilegiata in favore del locatore” la possibilità per il giudice di pronunciare l’ordinanza provvisoria di rilascio, la quale costituisce uno strumento di condanna con riserva delle eccezioni, al fine di evitare che, “attraverso l’abuso del diritto di difesa, il conduttore moroso possa protrarre anche per lungo tempo il godimento del bene locato (sentenza n. 94 del 1973)”. Inoltre, la disposizione censurata “attribuisce obiettivo rilievo alla mora del conduttore, senza limitare l’esercizio del diritto di difesa e senza creare ingiustificate disparità di trattamento, e anzi, accorda una speciale protezione proprio ai soggetti meno abbienti, laddove stabilisce che, ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice può assegnare un termine per la sanatoria della mora dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore (ordinanza n. 315 del 1986)”. Nel ribadire tali assunti, la Corte ha anche sottolineato che la mancata estensione del denunciato meccanismo processuale alle locazioni a uso diverso da quello abitativo non può ritenersi irragionevolmente discriminatoria in quanto “la possibilità di sanare la morosità nel pagamento dei canoni o degli oneri specificati dalla legge, ha inteso (...) apprestare all’interesse abitativo una tutela eccezionale e perciò stesso diversa e più intensa di quella, generale, riconosciuta all’interesse economico di cui è portatore il conduttore di immobili destinati ad uso non abitativo (ordinanza n. 410 del

2001)”. In sostanza, detto meccanismo, “consentendo al conduttore in difficoltà di accedere alla speciale sanatoria in sede giudiziale entro il termine di grazia concesso dal giudice alla prima udienza, è di per sé frutto di un bilanciamento discrezionale degli interessi da parte del legislatore, allo scopo di accordare una particolare tutela al conduttore ove venga in rilievo il diritto all’abitazione” quale bene di primaria importanza (sentenza n. 44 del 2020). In assenza di tale istituto, infatti, il conduttore sarebbe irrimediabilmente esposto sia alla convalida dell’intimazione di sfratto nel procedimento monitorio, sia alla risoluzione contrattuale nel rito ordinario. Il Collegio ha ribadito, pertanto, la legittimità dell’operato del legislatore il quale, “in presenza di una finalità meritevole di tutela, preveda una disciplina speciale *in bonam partem* per il conduttore, senza che possa considerarsi irragionevole la mancata estensione di tale regime, già di carattere eccezionale, a ipotesi ulteriori. (...) Rientra nella discrezionalità del legislatore modellare gli istituti processuali, soprattutto quando hanno carattere speciale ed eccezionale, come appunto è la sanatoria in sede giudiziale prevista dalla disposizione censurata; discrezionalità esercitata non irragionevolmente anche con riferimento all’ipotesi (...), in cui residui solo il mancato pagamento delle spese processuali. Il legislatore ha incluso le spese processuali nell’importo complessivo perché operi, in favore del conduttore, la speciale sanatoria in sede giudiziale del quinto comma dell’art. 55, nel contesto di un bilanciamento complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del sacrificio richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell’intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l’opposizione dell’intimato. Appartiene alla discrezionalità del legislatore operare un diverso bilanciamento, maggiormente favorevole al conduttore moroso”. Nell’escludere l’asserita violazione dell’art. 111 Cost., il Collegio ha ribadito la discrezionalità del legislatore nel “differenziare i modi della tutela giurisdizionale onde adeguarli al conseguimento di determinate finalità, tra le quali assume rilevanza quella di definire il giudizio evitando abusi del diritto di difesa da parte del conduttore moroso che protragga eccessivamente il godimento del bene locato (sentenza n. 185 del 1980)”. Infine, è stato ritenuto non pertinente il riferimento all’art. 2 Cost., “e quindi a un’assunta violazione del canone di solidarietà nell’ambito del rapporto negoziale, poiché il principio di buona fede oggettiva (...) nemmeno può venire in rilievo (...) quando a fronte di un inadempimento grave di una parte, l’altra abbia esercitato la propria legittima facoltà di agire in giudizio per la risoluzione negoziale, facoltà il cui esercizio, peraltro, di norma preclude l’adempimento tardivo”.

1.6. Le spese processuali

1.6.1. La condanna al pagamento delle spese, maturate dopo la formulazione di congrua proposta conciliativa della controparte, a carico della parte vittoriosa che l’abbia rifiutata senza giustificato motivo (deroga al principio della soccombenza)

La sentenza n. 268 ha rammentato che, ai sensi dell’art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., il giudice, se accoglie la domanda in misura non superiore all’eventuale proposta conciliativa, condanna la parte che l’abbia rifiutata senza giustificato motivo al pagamento delle spese del processo maturate dopo la sua formulazione, salvo quanto disposto dall’art. 92, secondo comma. La legge n. 69 del 2009 ha inserito il suddetto periodo “nell’intento di deflazionare il contenzioso giudiziario facendo leva sul principio di autoresponsabilità della parte nella valutazione di una proposta conciliativa. Si tratta, quindi, di una di quelle disposizioni introdotte dal legislatore nella consapevolezza, sempre più avvertita, che, di fronte ad una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera (sentenza n. 77 del 2018)”. Il giudice è così tenuto a condannare alle spese di lite, maturate successivamente alla formulazione della proposta, la parte che, sebbene vittoriosa all’esito del processo, abbia rifiutato senza giustificato motivo una proposta identica o addirittura più soddisfacente rispetto alla misura in cui la domanda abbia trovato accoglimento. Il costo del processo, inutilmente protrattosi a causa dell’ingiustificato rifiuto di aderire a una proposta conciliativa seria, al punto da essere confermata dalla sentenza, “viene posto a carico della parte che quella proposta abbia ingiustificatamente rifiutato, facendo proseguire inutilmente il processo, con i correlativi oneri a carico della società”. La norma, avente carattere eccezionale, “dà rilievo, quale legittimo criterio di regolamentazione delle spese processuali, alla condotta della parte che ha determinato un’inutile prosecuzione del giudizio. Ciò è espressione del principio di causalità che, a differenza di quello oggettivo della soccombenza, attribuisce rilievo anche a determinate condotte contrarie al dovere di lealtà e di probità (art. 88 cod. proc. civ.). La valenza generale del principio *victus victori*, sancito dalla prima parte dell’art. 91 cod. proc. civ., quale

completamento e misura dell'effettività del diritto di azione in giudizio sancito dall'art. 24 Cost. (...), ha richiesto un espresso intervento del legislatore per legittimare la condanna alle spese della parte vittoriosa, la quale abbia rifiutato senza giustificato motivo di aderire ad una proposta conciliativa. L'operatività di tale deroga al principio di soccombenza richiede comunque che il rifiuto della proposta conciliativa sia privo di giustificato motivo". Inoltre, la disposizione, nel far salvo l'art. 92, secondo comma, consente all'autorità giudiziaria, ove ricorrano i presupposti ivi indicati, anche a seguito di un recente intervento additivo (sentenza n. 77 del 2018), "di compensare le spese del giudizio in luogo di porre integralmente le stesse a carico della parte vittoriosa per il periodo successivo all'ingiustificato rifiuto". La proposta *de qua* "è evidentemente quella formulata da una delle parti in causa, le uniche titolari di un potere di proposta negoziale in senso proprio, su cui possa formarsi l'incontro delle volontà con l'eventuale adesione della controparte; il giudice è titolare, semmai, di un potere di sollecitazione delle parti a conciliarsi, formulando al limite (non già proposte, bensì mere) ipotesi transattive o conciliative, che le parti possono liberamente fare proprie o meno: solo nel caso in cui una di esse faccia propria l'ipotesi suggerita dal giudice, questa diverrà una proposta, suscettibile di dar luogo all'accordo conciliativo" se accettata dalla controparte.

1.6.2. La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione

La sentenza n. 268 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 4, 24, 35, 117, primo comma, Cost., 6, 13, 14 CEDU, 21 e 47 CDFUE, dell'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. che prevede, nel processo del lavoro, una disciplina specifica della proposta transattiva o conciliativa del giudice, fissando le conseguenze del suo ingiustificato rifiuto. Nell'udienza fissata per la discussione della causa il giudice interroga liberamente le parti presenti, tenta la conciliazione della lite e formula una proposta transattiva o conciliativa; la mancata comparizione personale delle parti, o il rifiuto della proposta senza giustificato motivo, costituiscono comportamento valutabile dal giudice ai fini del giudizio. La Corte ha chiarito che il rifiuto ingiustificato della proposta dell'autorità giudiziaria assume rilievo per la statuizione sulle spese processuali e non per la valutazione del merito della controversia, stante il diritto della parte a vedersi integralmente riconosciuto, sul piano sostanziale, quanto ad essa spettante all'esito del giudizio (sentenze nn. 77 del 2007 e 190 del 1985). "Mentre la mancata comparizione può rappresentare un indice della volontà della parte di sottrarsi al contraddittorio e quindi può assurgere ad argomento di prova (...), il rifiuto della proposta conciliativa o transattiva può solo giustificare una pronuncia sulle spese non fondata sul mero principio della soccombenza e non anche incidere sulla decisione del merito". La riferita disciplina, propria del processo del lavoro e applicabile alla fattispecie *a quo*, si differenzia nettamente da quella dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, che contempla, in caso di ingiustificato rifiuto della proposta conciliativa della controparte, la condanna della parte vittoriosa al pagamento delle spese maturate successivamente alla sua formulazione, qualora l'esito del giudizio si riveli equivalente o meno favorevole della proposta. Invero, l'art. 420, primo comma, diversamente dall'art. 91, primo comma, secondo periodo, "consente al giudice, ove la proposta conciliativa o transattiva, formulata dallo stesso all'udienza di discussione, non sia stata accettata, di tenere conto in modo simmetrico per ciascuna delle parti in causa, ai fini della sola regolamentazione delle spese, del rifiuto di tale proposta senza giustificato motivo". Tale facoltà non si traduce nel potere del giudice di condannare alle spese la parte parzialmente vittoriosa (pur in misura equivalente o inferiore all'importo oggetto della proposta non accettata), "essendo invalicabile, in difetto di un'espressa previsione normativa in senso contrario, il principio generale della soccombenza (...), salva l'ipotesi dell'abuso del processo *sub specie* di violazione del dovere di lealtà e di probità". Ne deriva che il potere del giudice del lavoro di tenere conto del rifiuto ingiustificato della sua proposta, ai fini della statuizione sulle spese, "non si traduce altro che nella possibilità di compensarle legittimamente, in tutto o in parte, anche ove non ricorrano i presupposti" di legge. Peraltro, ciò avviene senza alcun automatismo, diversamente dall'ipotesi *ex art.* 91, primo comma, secondo periodo, in quanto "il giudice ha solo la facoltà, e non già l'obbligo, di considerare tale condotta ai fini della decisione sul riparto delle spese". La censurata disposizione "non pone un ostacolo al lavoratore, pur parte debole del rapporto, all'accesso e alla piena realizzazione della tutela giurisdizionale, limitandosi ad ampliare il novero delle ipotesi nelle quali il giudice, motivatamente, può compensare, a fronte di una condotta comunque ingiustificata della parte, le spese di lite". Inoltre, "la possibilità del giudice di vagliare in modo simmetrico la condotta di

entrambe le parti in causa, e non del solo lavoratore, per la statuizione sulle spese di lite – in vista di un’eventuale compensazione e non già di una condanna alle stesse esclusivamente della parte vittoriosa – rispetto all’ingiustificato rifiuto di una proposta conciliativa, esclude ogni forma di potenziale discriminazione in danno del lavoratore. Invero, (...) 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 espresso dal secondo comma dell’art. 111 Cost., e ciò vieppiù tenendo conto della circostanza che la situazione di disparità in cui, in concreto, venga a trovarsi la parte debole trova un possibile riequilibrio, secondo il disposto del terzo comma dell’art. 24 Cost., in appositi istituti diretti ad assicurare ai non abbienti (...) i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (sentenza n. 77 del 2018)”.

1.7. L’impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti di retribuzioni e contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all’espletamento dei servizi pubblici indispensabili (opponibilità ai creditori “qualificati”)

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui, al comma 2, non prevede che l’impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti delle retribuzioni e dei contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari e all’espletamento dei servizi pubblici indispensabili sia inopponibile a coloro che vantano crediti riconducibili a una delle predette finalità. La disposizione censurata, nel suo complesso, non è diretta ad accordare un generico privilegio di impignorabilità al denaro pubblico, ma mira piuttosto “a proteggere, sotto rigide condizioni, quanto è necessario per garantire determinate spese, giudicate dal legislatore meritevoli di particolare tutela in quanto coessenziali, in ultima analisi, alla funzionalità e all’esistenza stessa dell’ente locale: a valori quindi che trovano tutela costituzionale nel principio autonomistico” (sentenze nn. 154 del 2013 e 155 del 1994). L’elenco tassativo dei crediti impignorabili di cui all’art. 159 ha introdotto una deroga al principio generale per cui ogni debitore risponde dell’adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni, la cui operatività soggiace tuttavia a limiti stringenti: l’inopponibilità risulta infatti gradata, quanto alla durata del vincolo temporale, in relazione alle diverse tipologie di credito (tre mesi per le retribuzioni e gli oneri previdenziali dei dipendenti, sei mesi per le rate di mutui e prestiti obbligazionari). L’opponibilità dell’impignorabilità delle somme necessarie alla realizzazione delle finalità pubbliche normativamente previste è poi condizionata all’adozione da parte dell’ente di una deliberazione semestrale di quantificazione preventiva, che deve essere improntata ai principi di buon andamento e imparzialità e che è soggetta agli ordinari mezzi di tutela giudiziaria. Inoltre, a seguito della sentenza additiva n. 211 del 2003, una volta intervenuta la deliberazione, l’eventuale utilizzazione delle somme in essa contemplate per effettuare pagamenti non in ordine cronologico o per altre finalità rende inoperabile l’impignorabilità. Così ricostruito l’ambito di operatività della disposizione, ne è stata esclusa l’irragionevolezza, stante l’erroneità del presupposto secondo cui lo scopo dell’impignorabilità sarebbe quello di tutelare i creditori “qualificati”, ovvero coloro che vantano crediti riconducibili a quelli elencati dall’art. 159. La norma, infatti, “non è preordinata, in sé, a garantire l’interesse individuale dei singoli creditori qualificati, ma è essenzialmente rivolta (...) ad assicurare, nel rispetto del complesso delle rigide condizioni sopra ricordate, la funzionalità dell’ente locale: in quest’ottica, essa è diretta a evitare che l’aggressione, da qualsiasi creditore provenga, di una riserva essenziale di denaro possa giungere a impedire, fino in ipotesi a determinarne la paralisi, l’espletamento di determinate funzioni istituzionali ritenute dal legislatore essenziali alla vita stessa dell’ente”. L’art. 159 è “evidentemente funzionale alla esigenza di imprimere (...) una determinata destinazione alle risorse finanziarie dell’ente locale a tutela dell’interesse pubblico” (ordinanza n. 83 del 2003); anche la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato che il vincolo di impignorabilità è finalizzato ad evidenti esigenze pubblicistiche di tutela della funzionalità degli enti locali, come è dimostrato dalla espressa previsione della sua rilevanza officiosa. Ulteriore conferma della preordinazione del vincolo all’interesse al corretto svolgimento delle funzioni istituzionali dell’ente debitore, e non all’interesse dei creditori “qualificati” a essere soddisfatti, è stata tratta infine dal fatto che l’art. 159 prescrive la complessiva quantificazione nella deliberazione semestrale degli importi destinati a tali finalità, e non partitamente dei singoli crediti. Sotto altro profilo, è

stata altresì esclusa l'asserita irragionevole parità di trattamento di categorie diverse di creditori, in quanto l'equiparazione trova adeguata giustificazione nell'esigenza di non vanificare lo scopo della norma, individuato nella finalità di evitare che i pignoramenti, tanto da parte dei creditori "qualificati" quanto da parte degli altri, possano minare la funzionalità dell'ente locale.

1.8. Le cause legittime di prelazione

1.8.1. L'immediata applicabilità del privilegio introdotto ex novo anche a crediti sorti anteriormente

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 1, "il privilegio introdotto *ex novo* dal legislatore è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente, anche con riguardo a crediti che – ancorché sorti anteriormente alla legge istitutiva di quel privilegio – vengano, comunque, fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo" (sentenze nn. 176 del 2017, 170 del 2013 e 325 del 1983).

1.8.2. L'estensione al credito per rivalsa IVA del privilegio mobiliare generale attribuito al credito per le retribuzioni dei professionisti e dei prestatori d'opera

La sentenza n. 1 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, n. 2, cod. civ. (modificato dalla legge n. 205 del 2017), impugnato in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, estendendo anche al credito per rivalsa IVA il privilegio generale sui beni mobili ivi previsto per le retribuzioni dei professionisti, accorderebbe una tutela differenziata ai crediti IVA di questi ultimi rispetto a quelli di altre categorie di prestatori d'opera. Il Collegio ha osservato che la asserita disparità di trattamento tra i crediti IVA delle due categorie discende da una interpretazione letterale della norma censurata da ritenere superata, in base ad un principio ricavabile dalla sentenza n. 1 del 1998. Detta pronuncia, dichiarando illegittima la disposizione in esame, "limitatamente alla parola intellettuale", ha equiparato il trattamento dei crediti dei prestatori d'opera intellettuale e quello dei crediti degli altri prestatori d'opera, "attesa l'omogeneità delle categorie di soggetti (e di crediti) messe a confronto e riconducibili allo stesso tipo contrattuale delineato dall'art. 2222 cod. civ.". Anche se la legge n. 205 del 2017 ha modificato il testo della norma, collocando l'estensione del privilegio generale "a fianco della sola categoria dei professionisti", la modifica "non può avere l'effetto - secondo un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata al rispetto del principio di uguaglianza - di far rivivere, seppur al limitato effetto dell'estensione del privilegio", l'ormai ingiustificata distinzione tra crediti delle diverse categorie di prestatori d'opera. La Corte ha, inoltre, dichiarato infondata l'ulteriore questione avente ad oggetto la medesima disposizione, sollevata sempre in riferimento al principio di uguaglianza (ma evocato in *malam partem*) per pretesa disparità di trattamento rispetto alle categorie di creditori indicate ai numeri 3, 4, 5 e 5-*bis* (agenti, coltivatori diretti, artigiani e cooperative, nonché cooperative agricole). I loro crediti, infatti, godono solo del privilegio speciale *ex artt.* 2758, secondo comma, e 2722, terzo comma, cod. civ. che grava su specifici beni del debitore cui è riferibile la prestazione del creditore. Come affermato nella sentenza n. 1 del 2000, la *ratio* dell'art. 2751-*bis* cod. civ. è "quella di riconoscere una collocazione privilegiata a determinati crediti in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore". Anche se il credito per rivalsa IVA ha natura tributaria e non può essere qualificato come accessorio a quello retributivo, l'inadempimento del primo determina di fatto una decurtazione del secondo. Il credito per rivalsa IVA dei professionisti e dei prestatori d'opera, pertanto, necessita di una tutela equiparabile a quella del credito riferito alle retribuzioni, non essendo sufficiente il riconoscimento del privilegio speciale sopra citato, rivelatosi inefficace, poiché manca quasi sempre un bene mobile o immobile al quale possa riferirsi il servizio o l'attività prestata. Ne è derivato che il diverso trattamento dei crediti per rivalsa IVA può ritenersi giustificato dalle particolari esigenze di tutela della prestazione lavorativa.

1.9. Le procedure concorsuali

1.9.1. I caratteri distintivi della liquidazione coatta amministrativa rispetto al fallimento

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – l'equa riparazione*.

2. Il procedimento penale

2.1. La persona offesa dal reato

2.1.1. Soggetto eventuale del procedimento con un ruolo di supporto e controllo dell'operato del pubblico ministero e con poteri circoscritti rispetto alle parti necessarie

Si veda, in relazione alla sentenza n. **47**, la voce *Il diverso punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e il contenimento delle spese giudiziali nel processo penale e negli altri processi in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

La sentenza n. **249** ha precisato che il disegno del codice di procedura penale del 1988 guarda alla persona offesa “quale soggetto eventuale del procedimento o del processo, e non quale parte principale e necessaria” (ordinanze nn. 254 del 2011 e 339 del 2008). “Il diverso risalto attribuito agli interessi della parte civile e dell'imputato nel sistema processuale penale viene giustificato dalla constatazione che alla prima è comunque assicurato un diretto e incondizionato ristoro dei propri diritti attraverso l'azione sempre esercitabile in sede propria” (sentenze nn. 217 del 2009 e 168 del 2006). “Il titolare dell'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni da reato, può, dunque, chiedere tutela nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli (sentenza n. 94 del 1996; ordinanza n. 424 del 1998)”. Così “si sono ritenute legittime sia l'attribuzione alla persona offesa di poteri circoscritti rispetto a quelli riconosciuti al pubblico ministero o all'indagato, sia la previsione di limiti alla possibilità per la potenziale parte civile di far valere le sue ragioni nel giudizio penale, in maniera da precludere l'esercizio dell'azione di danno prima e al di fuori della fase processuale in senso proprio, non potendosi dare la costituzione di parte se non allorché sia insorto un vero e proprio rapporto processuale. Né rileverebbe in senso opposto a tali conclusioni – che lasciano al legislatore la scelta della configurazione della tutela civilistica in vista degli scopi propri del processo penale – l'esigenza di tutelare una eventuale esplicita manifestazione preventiva dell'intenzione del danneggiato di costituirsi parte civile anteriormente all'esercizio dell'azione penale, restando pur sempre intatta anche in tale evenienza la sua facoltà di esercitare l'azione di risarcimento nella sede civile (sentenza n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999)”.

2.1.2. L'acquisizione della qualità e l'effettività del diritto di difesa

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **3**, la voce *L'attribuzione del beneficio alla persona offesa dal reato non abbiente (le valutazioni del pubblico ministero e del giudice sulla rilevanza penale dei fatti) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

2.1.3. Il duplice interesse al risarcimento del danno e all'affermazione della responsabilità penale

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **249** “guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015)”.

2.2. Il principio di separazione dei giudizi civile e penale

“L’assetto generale del processo, posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all’idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendosi rivelata prevalente, nel disegno del legislatore, l’esigenza di speditezza e di sollecita definizione dei processi rispetto all’interesse del soggetto danneggiato di avvalersi del processo penale ai fini del riconoscimento delle sue pretese di natura civilistica” (sentenze nn. 353 del 1994 e 192 del 1991). “L’intervento nel processo penale della parte civile trova, invero, giustificazione, oltre che nella necessità di tutelare un legittimo interesse della persona offesa dal reato, nell’unicità del fatto storico, valutabile sotto il duplice profilo dell’illiceità penale e dell’illiceità civile, realizzando così non solo un’esigenza di economia dei giudizi, ma anche evitando un possibile contrasto di pronunce. Tuttavia, l’azione per il risarcimento o le restituzioni ben può avere *ab initio* una propria autonomia nella naturale sede del giudizio civile, con un *iter* del tutto indipendente rispetto al giudizio penale, senza che sussistano quei condizionamenti che, viceversa, la legge impone nel caso in cui si sia preferito esercitare l’azione civile nell’ambito del procedimento penale, e che sono giustificati dal fatto che oggetto dell’azione penale è l’accertamento della responsabilità dell’imputato (sentenza n. 532 del 1995)”. Così la sentenza n. 249.

2.3. La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative

La sentenza n. 252 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 13 e 14 Cost., l’art. 103, comma 3, del d.P.R. n. 309 del 1990 (t.u. stupefacenti), nella parte in cui non prevedeva che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dovessero essere convalidate. La disposizione consentiva al pubblico ministero di autorizzare oralmente l’esecuzione di perquisizioni, senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni dell’autorizzazione; infatti, la polizia giudiziaria, per motivi di particolare necessità e urgenza tali da non consentire di richiedere l’autorizzazione telefonica del magistrato competente, poteva procedere a perquisizioni dandone notizia senza ritardo, e comunque entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica, il quale, se ne ricorrevano i presupposti, le convalidava entro le successive quarantotto ore. Le perquisizioni erano pertanto soggette a convalida soltanto in assenza di autorizzazione telefonica, la quale teneva luogo del decreto motivato con cui, *ex art. 247, comma 2, cod. proc. pen.*, le perquisizioni debbono essere di norma disposte dall’autorità giudiziaria. Un’autorizzazione telefonica non soddisfa il requisito necessario della motivazione delle perquisizioni personali e domiciliari, la quale è funzionale alla tutela del destinatario, che deve essere posto in grado di conoscere, così da poterle eventualmente contestare, le ragioni per le quali è stata posta una limitazione dei suoi diritti fondamentali di libertà personale e domiciliare. Se, viceversa, “i motivi per i quali è stata consentita la perquisizione restano nel chiuso di un colloquio telefonico tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, la tutela prefigurata dalle norme costituzionali resta inevitabilmente vanificata”. Vertendosi in materia di garanzie di diritti fondamentali della persona, non assume d’altro canto alcun rilievo la circostanza che la perquisizione *de qua* possa avere una finalità non solo repressiva, ma anche preventiva di reati. Il fatto che fossero astrattamente possibili varie soluzioni alternative per evitare il vuoto normativo non è stato ritenuto di ostacolo ad una pronuncia additiva, essendo stata individuata nella stessa norma censurata la soluzione con il più immediato aggancio alla disciplina vigente, consistente nel richiedere che anche la perquisizione autorizzata telefonicamente debba essere convalidata entro il doppio termine delle quarantotto ore. Anche se tale soluzione presenta l’apparente anomalia connessa al fatto che, in linea di principio, la convalida successiva si rende necessaria quando è mancato del tutto l’assenso preventivo dell’autorità giudiziaria, in questo caso si tratta di assenso che, essendo stato reso in forma orale, non risponde ai requisiti richiesti dalle norme costituzionali. La stessa circostanza per cui, rispetto alle previsioni codicistiche, l’art. 103 t.u. stupefacenti ha ampliato i poteri della polizia giudiziaria, giustifica la maggiore garanzia costituita dal fatto che l’assenso preventivo informale del pubblico ministero debba essere comunque seguito da una successiva convalida formale della perquisizione, così da rendere possibile la verifica di quanto riferito verbalmente, oltre che delle concrete modalità di esecuzione. Tale soluzione presuppone che la convalida debba avvenire con provvedimento motivato. In assenza di un’indicazione normativa espressa al riguardo, è stata richiamata l’opinione prevalente in dottrina ed in giurisprudenza nel senso che anche la perquisizione su iniziativa della polizia giudiziaria debba essere convalidata con decreto motivato, proprio per un’esigenza di rispetto degli artt. 13 e 14 Cost. Infatti, anche se il riferimento all’atto motivato non

compare nel terzo comma dell'art. 13 Cost., a proposito della convalida dei provvedimenti provvisori disposti dall'autorità di sicurezza, "l'esigenza della motivazione anche della convalida deve ritenersi implicita nel dettato costituzionale, rimanendo altrimenti frustrata la *ratio* della garanzia apprestata dall'art. 13 Cost. Non avrebbe altrimenti senso che la norma costituzionale richieda l'atto motivato quando l'autorità giudiziaria, titolare ordinaria del potere, operi di sua iniziativa, e non pure nell'ipotesi – più delicata – in cui sia chiamata a verificare se la polizia giudiziaria abbia agito nell'ambito dei casi eccezionali di necessità e urgenza nei quali la legge le consente di intervenire". Un'esegesi letterale dell'art. 352, comma 4, cod. proc. pen., che non richiede esplicitamente la motivazione del decreto di convalida, "determinerebbe una ingiustificabile differenza di disciplina rispetto all'analogo ipotesi della convalida del sequestro, per la quale invece la motivazione è richiesta". In ogni caso, "rimane ferma la facoltà del legislatore di introdurre, nella sua discrezionalità, altra, e in ipotesi più congrua, disciplina della fattispecie, purché rispettosa dei principi costituzionali".

2.4. Le misure cautelari

2.4.1. Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **191**, l'analogo voce in *I rapporti civili – La libertà personale*.

2.4.2. Gli interventi della Corte costituzionale sulle presunzioni introdotte dal legislatore nella disciplina dei criteri applicativi e il successivo adeguamento normativo alle indicazioni giurisprudenziali

La sentenza n. **191** ha rammentato che l'originaria disciplina del codice di rito penale, generalmente incentrata sulla discrezionalità giudiziaria nell'applicazione delle misure cautelari, è stata interessata da "una tortuosa evoluzione legislativa" che ha introdotto per talune fattispecie di reato ritenute particolarmente allarmanti presunzioni, assolute o relative, di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della sola custodia carceraria. In numerose occasioni la giurisprudenza costituzionale si è misurata con la disciplina in esame. L'ordinanza n. 450 del 1995 ha dichiarato manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale della duplice presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della sola custodia carceraria relativa agli indiziati del delitto di associazione di tipo mafioso. Premesso che "competete al legislatore l'individuazione del punto di equilibrio tra le diverse esigenze, della minore restrizione possibile della libertà personale e dell'effettiva garanzia degli interessi di rilievo costituzionale tutelati attraverso la previsione degli strumenti cautelari nel processo penale" (sentenze nn. 1 del 1980 e n. 64 del 1970), in quell'occasione la Corte ha osservato che "la predeterminazione in via generale della necessità della cautela più rigorosa (salvi, ovviamente, gli istituti specificamente disposti a salvaguardia di peculiari situazioni soggettive, quali l'età, la salute e così via) non risulta in contrasto con il parametro dell'art. 3 della Costituzione, non potendosi ritenere soluzione costituzionalmente obbligata quella di affidare sempre e comunque al giudice la determinazione dell'accennato punto di equilibrio e contemperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli antagonisti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale". A partire dal 2010, la Corte ha, poi, colpito con altrettante dichiarazioni di illegittimità costituzionale la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere in relazione a singole figure delittuose comprese nel catalogo di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nel testo risultante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 11 del 2009. In particolare, tale presunzione è stata giudicata illegittima rispetto: ai delitti di pornografia minorile, violenza sessuale aggravata e atti sessuali con minorenne (sentenza n. 265 del 2010); al delitto di omicidio (sentenza n. 164 del 2011); al delitto di partecipazione ad associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti (sentenza n. 231 del 2011); a taluno dei delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (sentenza n. 331 del 2011); al delitto di partecipazione ad associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di contraffazione di prodotti protetti da marchio registrato (sentenza n. 110 del 2012); ai delitti aggravati perché commessi con il metodo mafioso ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni mafiose (sentenza n. 57 del 2013); ai delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 213 del 2013); al delitto di violenza sessuale di gruppo (sentenza n. 232 del 2013); al delitto di concorso esterno in associazione mafiosa (sentenza n. 48 del 2015). Nei casi in esame, "a determinare il *vulnus* al principio di eguaglianza – e conseguentemente alle ragioni di tutela del diritto alla libertà personale e della presunzione di innocenza – era il carattere assoluto della presunzione di adeguatezza, che implicava una

indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale dell'interessato. L'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. è stato, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riguardo alle ipotesi criminose che venivano di volta in volta in considerazione, prevedeva una presunzione – per l'appunto – assoluta di adeguatezza della misura massima, anziché una presunzione solo relativa: superabile, cioè – analogamente a quella relativa alla sussistenza delle esigenze cautelari – ove siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure”. “Al dichiarato fine di adeguare il dettato normativo alle numerose pronunce” citate, la legge n. 47 del 2015 “ha nuovamente modificato il testo dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., trasformando per quasi tutti i reati sottoposti al regime derogatorio ivi previsto la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere da assoluta a relativa, come accade per la presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari. Il secondo periodo del nuovo testo del comma 3 censurato, peraltro, conferma – accanto alla presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari – una presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per i soli delitti di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-*bis* cod. pen.), di associazione sovversiva (art. 270 cod. pen.) e di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale e di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis* cod. pen.)”. “La legittimità costituzionale della scelta del legislatore del 2015 di confermare la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per il delitto di associazione di tipo mafioso è stata vagliata (...) nell'ordinanza n. 136 del 2017, che ha ritenuto manifestamente infondate le relative censure”.

2.4.3. La presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per le persone indiziate di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico

La sentenza n. 191 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis* cod. pen.), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure meno afflittive. La ragionevolezza della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per gli indiziati del delitto *de quo* non può essere di per sé desunta dalla gravità astratta del reato né dall'esigenza di contrastare situazioni di allarme sociale, essendo necessaria “la puntuale dimostrazione della ragionevolezza dell'assunto secondo cui anche rispetto alla fattispecie associativa” in esame, “così come per quella di tipo mafioso, quando il giudice abbia ritenuto sussistenti nel caso concreto le esigenze cautelari (...), ogni altra misura cautelare meno afflittiva non sarebbe idonea” a garantirne il soddisfacimento. A tal fine, il Collegio si è soffermato sulle caratteristiche dell'associazione *ex art. 270-*bis* cod. pen.* e sulle differenze rispetto all'associazione *ex art. 416-*bis* cod. pen.*, evidenziando, innanzitutto, che la peculiarità della prima risiede nella finalità perseguita dal sodalizio criminoso, consistente, a un primo livello, nell'intento di compiere atti di violenza, e, a un livello ulteriore, nella finalità ultima di tali condotte, indicata come “terrorismo” o “eversione dell'ordine democratico”. La formulazione legislativa “non fornisce alcuna descrizione del *modus operandi* dell'associazione (...), né contempla alcun requisito di natura oggettiva in grado di orientare la discrezionalità dell'interprete” tanto che la giurisprudenza di legittimità reputa sufficienti anche organizzazioni “rudimentali”, essendo frequente una struttura “fluida” e “a rete” di simili sodalizi, caratterizzati da “cellule territoriali” che operano talvolta in totale autonomia rispetto ad altri gruppi, con i quali pure condividono la medesima ideologia e il medesimo generico programma criminoso. Ciò nondimeno, per la configurazione dell'associazione terroristica non è ritenuta sufficiente la mera comune adesione a un'astratta ideologia, ma occorre, in stretto ossequio al principio costituzionale di offensività, che risulti provata la costituzione di una struttura organizzativa con un livello di effettività che renda possibile la realizzazione del progetto criminoso. L'art. 270-*bis* cod. pen. non fornisce alcuna definizione nemmeno delle singole condotte. Al riguardo, per assicurare un'interpretazione costituzionalmente orientata, che ne escluda ogni possibile utilizzo quale strumento di repressione del semplice dissenso o di mere ideologie eversive, la giurisprudenza ha chiarito – quanto alla (mera) “partecipazione”, che integra l'ipotesi meno grave tra quelle contemplate dalla norma e al tempo stesso segna la soglia minima della

rilevanza penale della condotta associativa – che tale fattispecie non può essere desunta dal solo riferimento all’adesione ideale al programma criminale, dalla comunanza di pensiero ed aspirazioni, ma occorre l’effettivo inserimento nella struttura organizzata, deducibile da condotte univocamente evocative e sintomatiche, consistenti nello svolgimento di attività preparatorie per l’esecuzione del programma e nell’assunzione di un ruolo concreto nell’organigramma criminale. In altri termini, la partecipazione, da un lato, non si esaurisce nel compimento, pur necessario, di azioni concrete espressive del ruolo acquisito all’interno del sodalizio, dall’altro, presuppone l’adesione a un’ideologia che contrassegna l’appartenenza del singolo all’associazione terroristica, la quale, di regola, perdura anche durante le indagini e il processo, e comunque non viene meno per il solo fatto dell’ingresso in carcere del soggetto, continuando così a essere indicativa di una sua pericolosità particolarmente accentuata. Proprio il (normale) permanere del vincolo di appartenenza del singolo all’associazione terroristica appare alla base della valutazione legislativa che considera le misure cautelari non custodiali inadeguate a controllare la sua del tutto peculiare pericolosità. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto la denunciata presunzione assoluta – che pure costituisce una marcata deroga ai principi generali del codice di rito, modellati sugli stessi principi costituzionali – sostenuta “da una congrua base empirico-fattuale, sì da sottrarsi al giudizio di irragionevolezza che ha colpito l’analoga presunzione” operante rispetto ad altre figure di reato diverse dalla partecipazione all’associazione di tipo mafioso. La compressione, peraltro solo parziale, dei poteri discrezionali del giudice trova giustificazione alla luce di un bilanciamento non illegittimo. “Resta fermo, naturalmente, il dovere del giudice di valutare, nella fase genetica e poi nell’intero arco della vicenda cautelare, l’effettiva sussistenza e permanenza delle esigenze cautelari, e di disporre la revoca della misura in essere ogniqualevolta risulti che nel caso concreto tali esigenze non sussistano o siano cessate, anche alla luce dell’eventuale percorso di distacco dall’associazione e dai suoi programmi criminosi che l’imputato abbia nel frattempo compiuto”.

2.4.4. La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell’arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 137 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., degli artt. 391, comma 5, cod. proc. pen. – impugnato nella parte in cui prevede che quando l’arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nel precedente art. 381, comma 2, l’applicazione della misura cautelare personale è disposta anche al di fuori dei limiti di pena stabiliti dagli artt. 274, comma 1, lett. c), e 280 cod. proc. pen. – e 280, comma 1, cod. proc. pen., impugnato nella parte in cui, nel prevedere i requisiti di applicazione delle misure coercitive, fa salvo il citato art. 391. Secondo il rimettente le norme censurate violerebbero gli evocati parametri in quanto darebbero rilievo, ai fini dell’applicazione di misure cautelari in sede di udienza di convalida, al dato dell’intervenuto arresto, di per sé non idoneo a giustificare la deroga agli ordinari limiti edittali. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il quadro normativo – in particolare, la disciplina dell’art. 381, commi 1 e 2, cod. proc. pen. sull’arresto facoltativo in flagranza di reato – e ha evidenziato che dalle numerose modifiche succedutesi nel tempo emerge un difetto di coordinamento “derivante dalla circostanza che solo per i delitti tassativamente indicati dall’art. 381, comma 2, cod. proc. pen., è oggi possibile l’applicazione, in sede di convalida, delle misure cautelari coercitive in deroga agli ordinari limiti edittali, nel mentre per i delitti, consumati o tentati, di cui al precedente comma 1, per i quali la pena edittale massima sia compresa tra i tre anni e i quattro anni, non è possibile applicare la misura degli arresti domiciliari, fermo restando che per l’applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, al di fuori della deroga contenuta nel comma 5 dell’art. 391, cod. proc. pen., è necessario che il delitto per il quale si procede sia punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni”. Tuttavia, le questioni sono state ritenute basate su un erroneo assunto interpretativo in quanto il presupposto per l’applicazione delle misure cautelari di cui all’art. 391, comma 5, secondo periodo, non deve essere individuato nell’arresto ma, piuttosto, nell’intervenuta convalida della misura precautelare ad opera del giudice. Infatti, “solo la verifica della legittimità dell’arresto effettuata dal giudice, idonea come tale a preservare la natura di esso come istituto eccezionale dai contorni applicativi di stretta interpretazione (sentenza n. 89 del 1970 e ordinanza n. 412 del 1999), può operare (...) come presupposto in grado di attribuire al medesimo giudice il potere di pronunciarsi in materia cautelare anche in deroga rispetto agli ordinari limiti edittali, all’evidente e non irragionevole fine di coordinare la facoltà di procedere all’arresto in flagranza con la possibilità di disporre all’esito della convalida, e dunque solamente quando l’arresto risulti legittimamente

eseguito, misure coercitive (ordinanza n. 187 del 2001)". Alla luce di tale interpretazione, le norme censurate sono state ricondotte a "un ambito caratterizzato dalla discrezionalità legislativa, riguardante la determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale" ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost., "intesa anche quale riflesso specifico della più ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali in materia penale". Al riguardo – dopo aver ribadito che i provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale possono essere adottati "solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale (...) e che la convalida dell'arresto è da ritenersi di per sé non sufficiente a legittimare l'applicazione in concreto delle misure (ordinanza n. 148 del 1998), dovendo il giudice vagliare, secondo un criterio di stretta necessità, la sussistenza delle esigenze cautelari" – il Collegio ha ritenuto le disposizioni censurate di per sé non manifestamente irragionevoli, "perché con esse il legislatore ha ritenuto non impropriamente che possa essere esclusa la liberazione dell'arrestato ove specifiche esigenze cautelari impongano il mantenimento della restrizione della libertà personale, senza che a tale esito possano essere di impedimento soglie edittali più basse rispetto a quelle ordinarie, laddove i relativi delitti, come quelli tassativamente elencati dall'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., siano dal legislatore apprezzati come di particolare allarme sociale". Non fondata è stata dichiarata anche la censura di asserita disparità di trattamento che – ai fini dell'applicazione delle misure cautelari e, in particolare, della misura degli arresti domiciliari in sede di udienza di convalida dell'arresto – subirebbe l'accusato di uno dei delitti elencati dall'art. 381, comma 2, e puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, rispetto al trattamento applicabile, ai medesimi fini, ai soggetti arrestati in flagranza e accusati, secondo quanto prescrive l'art. 381, comma 1, di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni. Anche in questo caso è stato ribadito che "la determinazione delle ipotesi tassative, di per sé eccezionali, nelle quali è consentito adottare misure custodiali (...) spetta al legislatore, ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, nel rispetto degli altri principi costituzionali e nei limiti della non manifesta irragionevolezza". Così pure è stato sottolineato che l'elenco di delitti di cui all'art. 381, comma 2, in relazione ai quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza ed è attribuita al giudice della convalida la facoltà di applicare misure cautelari, anche in deroga ai limiti edittali ordinari, "ha sicuramente portata derogatoria rispetto alla clausola generale del comma 1 dell'art. 381 cod. proc. pen. e, pertanto, non è suscettibile né di letture estensive (...), né tanto meno di applicazione analogica (sentenza n. 188 del 1996)". Tuttavia, il rinvio, operato dagli artt. 391, comma 5, e 280 cod. proc. pen. ai delitti di cui all'art. 381, comma 2, "non si traduce (...) in una soluzione manifestamente irragionevole". Infine, non è stata ravvisata alcuna disparità di trattamento in relazione a una serie di esempi formulati dal remittente poiché le situazioni poste a raffronto sono, nella maggior parte dei casi, "inconferenti e inidonee a essere commisurate rispetto a quella *sub iudice*", siccome "del tutto eterogenee e non comparabili". In conclusione, però, il Collegio ha evidenziato che la regolamentazione presenta profili problematici che rendono opportuno un intervento legislativo, non potendosi non considerare "che la disciplina dei presupposti per l'adozione delle misure cautelari, anche di quella custodiale in carcere, originariamente coordinata con quelli per le misure precautelari, ha subito numerose variazioni nel corso degli anni, sicché sarebbe auspicabile un intervento del legislatore volto a ricondurre il rapporto tra misure precautelari e misure cautelari coercitive all'originario coordinamento quanto ai presupposti per la loro adozione".

2.5. L'inapplicabilità della sanzione di inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge agli esiti probatori degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativi di legge o non convalidati dal pubblico ministero

La sentenza n. 252 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 191 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 27, 97, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui non prevede l'inutilizzabilità degli esiti probatori (compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato) degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativi di legge o comunque non convalidati dal pubblico ministero. Le questioni ricalcano quelle già proposte dal medesimo remittente e giudicate inammissibili con la sentenza n. 219 del 2019, nella quale è stato evidenziato che la disciplina dei divieti probatori e dell'inutilizzabilità processuale delle prove assunte in

violazione di tali divieti ha natura eccezionale ed è caratterizzata da un'ampia discrezionalità del legislatore. La disposizione in esame ha introdotto un meccanismo preclusivo che incide direttamente sulla stessa idoneità probatoria di atti vietati dalla legge, distinguendo nettamente tale fenomeno da quello dell'inefficacia conseguente alla violazione di una regola sancita a pena di nullità dell'atto. Peraltro, così come le nullità, anche l'inutilizzabilità è soggetta ai paradigmi della tassatività e della legalità. Il diritto alla prova è infatti "un connotato essenziale del processo penale, in quanto componente del giusto processo". Pertanto, solo la legge può "stabilire – con norme di stretta interpretazione, in ragione della loro natura eccezionale – quali siano e come si atteggiino i divieti probatori, in funzione di scelte di politica processuale che soltanto il legislatore è abilitato, nei limiti della ragionevolezza, ad esercitare". Dall'impossibilità di riferire all'inutilizzabilità il regime dell'invalidità derivata dalla nullità dell'atto previsto dall'art. 185, comma 1, cod. proc. pen., nonché dal rilievo dell'ampia discrezionalità del legislatore in materia, è derivata l'inammissibilità della questione che si traduceva nella richiesta di una pronuncia "fortemente manipolativa", volta a rendere automaticamente inutilizzabili gli atti di sequestro scaturiti da atti di perquisizione personale e domiciliare compiuti in violazione di divieti legali, o comunque non convalidati. Peraltro, anche senza la previsione dell'inutilizzabilità, l'obiettivo di disincentivare possibili abusi risulta comunque perseguito dall'ordinamento, attraverso sanzioni disciplinari o penali per i casi di condotta abusiva della polizia giudiziaria.

2.6. L'illegittima preclusione della lettura in dibattimento delle dichiarazioni, divenute irripetibili, rese al GIP in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato, citato come "testimone assistito"

La sentenza n. 218 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 512, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che, alle condizioni ivi stabilite, fosse data lettura delle dichiarazioni rese al GIP in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato, che, avendone ricevuto avvertimento, sia stato citato per essere sentito come testimone. Per la Corte le suddette dichiarazioni non sono suscettibili di lettura nel corso del dibattimento né ex art. 513 cod. proc. pen. – che si riferisce espressamente alle sole dichiarazioni rese dall'imputato nella precedente fase delle indagini preliminari ovvero, attraverso il richiamo all'art. 210, comma 1, cod. proc. pen. a quelle rese dal coimputato, nei confronti del quale si procede o si è proceduto separatamente e che non può assumere l'ufficio di testimone – né ex art. 512 cod. proc. pen. che contiene un'elencazione tassativa degli atti dei quali può essere data lettura in caso di impossibilità di ripetizione, quali quelli assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso della udienza preliminare, senza menzionare quelli assunti dal giudice per le indagini preliminari. Tale lacuna normativa è stata già oggetto dell'ordinanza n. 112 del 2006 che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 512 cod. proc. pen., censurato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui "non consente la lettura, per impossibilità sopravvenuta, delle dichiarazioni rese al giudice nel corso delle indagini preliminari da soggetto che ha successivamente assunto la veste di testimone assistito ex art. 197-bis cod. proc. pen.": nel caso di specie poteva trovare applicazione l'art. 513 cod. proc. pen., essendo inconferente il riferimento all'art. 512. Rispetto a tale decisione, la Corte – rivedendo l'affermazione secondo cui "la qualifica di testimone assistito viene assunta dal dichiarante al momento dell'esame dibattimentale, valendo sino a quel momento, ai fini della eventuale lettura delle dichiarazioni in caso di irripetibilità, la posizione che il dichiarante aveva al momento in cui ha reso le dichiarazioni in relazione alle quali ne è richiesto l'esame in sede dibattimentale" – ha sostenuto che, ai fini della disciplina della lettura delle dichiarazioni predibattimentali, per l'assunzione della qualità di testimone, "puro" o "assistito", "non rileva soltanto l'atto della deposizione dibattimentale, ma già l'attribuzione dei relativi obblighi, che discendono dalla citazione o dalla ammissione del giudice e, prima ancora, dall'avvertimento (...) formulato all'imputato di reato connesso o collegato (...) prima delle sue dichiarazioni sulla responsabilità di altri". Il Collegio, quindi, si è soffermato sull'art. 512 che rappresenta la "norma di riferimento e residuale in tema di recupero degli atti a contenuto dichiarativo di cui sia impossibile la ripetizione in dibattimento per circostanze sopravvenute" (sentenza n. 440 del 2000; ordinanza n. 355 del 2003). È risultato "irragionevole, alla luce dell'art. 3 Cost., che tale disposizione non contempli le dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità dell'imputato, rese al giudice nel corso delle indagini preliminari da un soggetto giudicato per reato collegato (...) il quale abbia poi assunto l'ufficio di testimone". Poiché dall'assunzione della qualità di testimone, all'atto della deposizione dibattimentale, discendono l'attribuzione dei relativi obblighi, nonché le modalità di

escussione e i correlati adempimenti formali (fatte salve le garanzie e le regole di valutazione della prova espressamente previste nell'art. 197-*bis*), si impone "l'applicabilità allo stesso soggetto del regime di acquisizione delle pregresse dichiarazioni dettato dall'art. 512 cod. proc. pen., ove la sua deposizione in dibattimento sia impedita da una impossibilità sopravvenuta di ripetizione". Le dichiarazioni dell'imputato di reato collegato – che abbia assunto la qualità di testimone assistito, per effetto sia dell'avvertimento *ex art. 64, comma 3, lett. c)*, sia dell'intervenuta pronuncia nei suoi confronti di sentenza di proscioglimento, condanna o applicazione della pena – sarebbero, poi, suscettibili di lettura ove assunte dal pubblico ministero, con la conseguenza che "risulta, anche da tale ulteriore prospettiva, del tutto irragionevole che ciò non sia possibile nel caso in cui l'interrogatorio sia stato assunto dal giudice per le indagini preliminari con le garanzie proprie di tale tipo di atto".

2.7. Il limitato potere del pubblico ministero di appellare le sentenze di condanna (nei casi di modifica del titolo di reato, esclusione di un'aggravante ad effetto speciale e irrogazione di una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato)

La sentenza n. 34 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 593 cod. proc. pen. (come sostituito dal d.lgs. n. 11 del 2018), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 27, 97 e 111 Cost., nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di condanna «solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato». La Corte, escludendo la dedotta violazione del principio di parità delle parti processuali, ha evidenziato che «nel processo penale, il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato». Una disparità di trattamento, infatti, può «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia». In particolare, il potere di impugnazione nel merito della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenta «margini di cedevolezza più ampi, a fronte di esigenze contrapposte, rispetto a quelli che connotano il simmetrico potere dell'imputato». La Corte ha dunque ripercorso i vari interventi normativi succedutisi nel tempo. L'originaria formulazione dell'art. 593 cod. proc. pen. prevedeva la generale appellabilità – da entrambe le parti – delle sentenze di condanna e di proscioglimento, purché l'appellante avesse interesse all'impugnazione, salvo circoscritte eccezioni, ispirate nel loro insieme a finalità di economia, rispetto ai tempi e alla complessità dell'accertamento penale. Tra queste eccezioni era prevista quella per cui il pubblico ministero non poteva – e non può – proporre appello contro le sentenze di condanna emesse in esito al giudizio abbreviato, salvo che modificchino il titolo del reato, previsione reputata costantemente legittima sia prima, sia dopo la modifica dell'art. 111 Cost. La legge n. 46 del 2006 ha operato un radicale mutamento di disciplina introducendo la nuova regola dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per il caso – del tutto marginale – in cui sopravvengano o si scoprano nuove prove decisive dopo il giudizio di primo grado. Tale disciplina, tuttavia, è stata dichiarata illegittima dalla sentenza n. 26 del 2007, nella parte in cui menomava il potere di gravame del pubblico ministero. La novella fu considerata foriera di una dissimmetria «radicale» in quanto, diversamente dall'imputato – che manteneva inalterato il contrapposto potere di appello avverso le sentenze di condanna – il pubblico ministero veniva privato del potere di proporre doglianze di merito contro le decisioni che disattendessero totalmente la pretesa punitiva fatta valere con l'azione intrapresa, e tale dissimmetria non «poteva essere giustificata, in termini di adeguatezza e proporzionalità». Infine, il d.lgs. n. 11 del 2018, modificando la disciplina dei giudizi di impugnazione, tiene fermo il potere di appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento, ripristinato dalla sentenza n. 26 del 2007, ma introduce un inedito limite generale all'appello della parte pubblica contro le sentenze di condanna, ammettendolo solo quando tali sentenze «modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato». Non è dubbio che tale previsione, oggetto di censura, genera una dissimmetria tra le parti che, tuttavia, «non deborda dall'alveo della compatibilità con il principio di parità delle parti». Per la Corte, infatti, «la limitazione del potere di appello della parte pubblica persegue (...) l'obiettivo – di rilievo costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.) – di assicurare la ragionevole durata del processo, deflazionando il carico di lavoro delle corti d'appello». Inoltre, la suddetta preclusione risulta «contenuta e non sproporzionata rispetto all'obiettivo» in quanto, a differenza di quella introdotta dalla legge n. 46 del 2006, riguarda sentenze che hanno

accolto, nell'*an*, la “domanda di punizione” proposta dal pubblico ministero e che non hanno, altresì, inciso in modo significativo sulla prospettazione accusatoria. Ciò in quanto in un sistema ad azione penale obbligatoria non può ritenersi “precluso al legislatore introdurre limiti all’esercizio della funzione giurisdizionale intesi ad assicurare la ragionevole durata dei processi e l’efficienza del sistema punitivo”. Per la Corte non è indispensabile che vi sia una corrispondente limitazione nelle impugnazioni anche per l’imputato, anche perché in altre fasi del procedimento, come nella fase delle indagini preliminari, è il pubblico ministero a fruire di una posizione di indubbio vantaggio. Quanto, poi, alla denunciata inidoneità della norma censurata a realizzare gli obiettivi di economia processuale e di deflazione che la ispirano, la Corte, pur ritenendo vero che – alla luce dei dati esposti nella stessa analisi di impatto della regolamentazione che accompagna lo schema originario del decreto legislativo – gli appelli del pubblico ministero contro le sentenze di condanna rappresentano, statisticamente, una percentuale assai modesta del numero totale degli appelli, ha evidenziato che “l’effetto deflattivo prodotto dalla norma censurata, per quanto circoscritto, è destinato a cumularsi, negli intenti del legislatore, a quello delle altre misure poste in campo dalla riforma”. Sotto altro profilo, la disposizione denunciata, diversamente dalla disciplina introdotta dalla legge n. 46 del 2006, non è neppure foriera di incongruenze o scompensi sul piano sistematico, tale da farla apparire intrinsecamente irragionevole. “Per un verso, infatti, l’esclusione dell’appello è riferita alle pronunce che presentano lo scarto meno significativo rispetto alle richieste dell’accusa (non sull’*an* della responsabilità dell’imputato, ma solo sul *quantum* della pena inflitta), anziché il contrario. Per altro verso, poi, il limite al potere di appello della parte pubblica, stabilito dalla disposizione stessa in rapporto al giudizio ordinario, risulta, comunque sia, meno ampio di quello previsto in rapporto al giudizio abbreviato”. La Corte non ha ritenuto fondato neppure il timore che la preclusione introdotta dalla norma censurata impedisse in radice all’accusa di reagire all’irrogazione di pene macroscopicamente inadeguate per difetto alla gravità del fatto e alla personalità del suo autore, in quanto il pubblico ministero resta pur sempre abilitato ad attivare il controllo della Corte di cassazione sulla «mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione» che sorregge il dosaggio della pena, ai sensi dell’art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen. Non è stata ritenuta fondata, poi, la censura di violazione del principio del buon andamento (art. 97 Cost.) in quanto per costante giurisprudenza costituzionale tale principio è “riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all’attività giurisdizionale” (sentenze nn. 90 del 2019, 91 del 2018, 44 del 2016 e 66 del 2014), attività alla quale, per converso, pertiene la disposizione sottoposta a scrutinio. Infine, è stata dichiarata infondata la censura di compromissione della funzione rieducativa della pena (art. 27 Cost.) in quanto il suddetto parametro è già stato ritenuto non pertinente alla tematica della limitazione dei poteri di appello del pubblico ministero (sentenza n. 363 del 1991). Infatti, non può ritenersi che la funzione rieducativa della pena imponga imprescindibilmente “che sia assicurato un controllo di merito sulla quantificazione della sanzione operata dal giudice di primo grado, intesa segnatamente a evitare che siano inflitte pene sproporzionate per difetto (al riguardo, *mutatis mutandis*, sentenza n. 155 del 2019)”.

2.8. I procedimenti speciali alternativi al giudizio

2.8.1. I mutamenti di ordine fattuale del tema di accusa e il recupero della facoltà dell’imputato di accesso ai riti alternativi a carattere premiale ove il relativo termine risulti spirato (orientamenti giurisprudenziali)

La sentenza n. 192 ha rammentato come il “problema della tutela del diritto di difesa a fronte dei mutamenti del tema d’accusa e del recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi a carattere premiale”, ove il termine per la cui richiesta risulti già spirato allorché il mutamento interviene, è stato reiteratamente affrontato dalla giurisprudenza costituzionale “con riferimento alle modifiche dell’imputazione di ordine fattuale previste dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. (contestazione dibattimentale di un fatto diverso, contestazione suppletiva di un reato concorrente o di una circostanza aggravante)”. In proposito, si è registrata una serie di declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. 14 del 2020, 82 del 2019, 141 del 2018, 206 del 2017, 139 del 2015, 273 e 184 del 2014, 237 del 2012, 333 del 2009, 530 del 1995 e 265 del 1994), “con riferimento ai diversi tipi di modifica, ai singoli meccanismi di definizione del procedimento alternativi al dibattimento (giudizio abbreviato, patteggiamento, oblazione, sospensione del procedimento con messa alla prova) e alle caratteristiche della nuova contestazione, quanto al momento di acquisizione degli elementi probatori che le giustificano

(modifiche patologiche e fisiologiche)”. Gli esiti di tale percorso – sviluppatosi per tappe successive, nel segno del progressivo ampliamento dell’area di tutela – “sono compendiabili in tre enunciati sequenziali: a) la scelta dei riti alternativi, da parte dell’imputato, rappresenta una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa; b) tale scelta è, peraltro, necessariamente condizionata dalla concreta configurazione assunta dal tema d’accusa, che segna il metro di riferimento della valutazione circa la praticabilità e la convenienza dell’opzione per il rito speciale; c) di conseguenza, ogni qual volta, per effetto di nuove contestazioni, il tema d’accusa muta, deve essere restituita all’imputato la facoltà di effettuare o rivedere le proprie determinazioni”. La citata giurisprudenza è pervenuta a tali approdi, “superando tre prospettive limitative, che avevano ispirato le sue fasi iniziali. In primo luogo, è venuta meno quella della indissolubilità del binomio premialità – deflazione, al lume della quale l’interesse dell’imputato a fruire dei vantaggi conseguenti ai riti alternativi potrebbe assumere rilievo solo in quanto la sua scelta consenta di conseguire effettivamente gli obiettivi di rapida definizione del processo perseguiti dal legislatore con l’introduzione di tali riti. Si è rilevato, infatti, per un verso, che la logica dello scambio fra sconti di pena e risparmio di energie processuali deve cedere di fronte all’esigenza di ripristinare la pienezza delle garanzie difensive e l’osservanza del principio di eguaglianza; per altro verso, che l’innesto del rito alternativo, anche in fase dibattimentale, è idoneo, comunque sia, a produrre un effetto di economia processuale, sia pure attenuato (...). In secondo luogo, è stata parimente superata l’idea della prevedibilità della variazione dibattimentale dell’imputazione, in quanto fenomeno connaturale a un sistema di tipo accusatorio, e della conseguente libera accettazione del relativo rischio da parte dell’imputato che non richieda per tempo il rito alternativo. Non si può, infatti, pretendere che l’imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto di mutamenti del tema d’accusa di là da venire e dai contorni ancora indefiniti (...). È stata abbandonata, infine, anche l’idea che la restituzione della facoltà di accesso ai riti alternativi debba rimanere circoscritta all’ipotesi in cui la diversa o nuova contestazione concerna un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell’esercizio dell’azione penale, così da rivelare una negligenza o un errore del pubblico ministero nella formulazione dell’imputazione originaria, atti a fuorviare le scelte dell’imputato (cosiddetta contestazione patologica)”. Infatti, “le esigenze di tutela del diritto di difesa dell’imputato, in punto di opzione per i riti speciali, sussistono allo stesso modo nell’ipotesi fisiologica in cui la nuova o diversa contestazione si basi sui nuovi elementi emersi a seguito dell’istruttoria dibattimentale”.

2.8.2. Il giudizio abbreviato

2.8.2.1. Le vicende normative e giurisprudenziali relative all’applicabilità del rito ai delitti puniti con l’ergastolo

La sentenza n. 260 ha ripercorso le vicende normative e giurisprudenziali in tema di applicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con l’ergastolo. L’originario testo dell’art. 442, comma 2, cod. proc. pen. prevedeva espressamente, all’esito del giudizio abbreviato, la sostituzione dell’ergastolo con la reclusione di anni trenta, dando per presupposta l’ammissibilità del rito anche per i reati puniti con la pena perpetua, nonostante il silenzio serbato sul punto dalla legge delega, al fine di consentire il maggiore spazio possibile all’istituto. La sentenza n. 176 del 1991 ha, però, dichiarato illegittima, per violazione dell’art. 76 Cost., la norma, nella parte in cui statuiva che all’ergastolo è sostituita la reclusione di anni trenta, poiché la legge delega prevedeva unicamente, per il giudizio abbreviato, il criterio della diminuzione di un terzo della pena, evidentemente inapplicabile ai reati puniti con l’ergastolo: il venir meno della disposizione esclude il giudizio abbreviato per i processi concernenti tali delitti. L’ordinanza n. 163 del 1992 ha poi ritenuto manifestamente inammissibili le questioni riguardanti la suddetta preclusione, sottolineando come l’inapplicabilità del rito non fosse di per sé irragionevole, né determinasse ingiustificate disparità di trattamento rispetto ad altri reati. La legge n. 479 del 1999 ha ripristinato la possibilità di accesso al giudizio abbreviato per i delitti puniti con l’ergastolo, reiterando l’originaria soluzione in base alla quale la pena perpetua è sostituita dalla reclusione di anni trenta. Il d.l. n. 341 del 2000 è intervenuto a chiarire che, nella disposizione del codice, l’espressione “pena dell’ergastolo” deve intendersi riferita all’ergastolo senza isolamento diurno e che alla pena dell’ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e reato continuato, è sostituita quella dell’ergastolo. In seguito alle novelle, dunque, il giudizio abbreviato è tornato a operare anche per i reati punibili con la pena massima, dando luogo, in caso di condanna, alle pene previste dall’art. 442, comma 2, secondo e terzo periodo, in sostituzione, rispettivamente, dell’ergastolo senza e con isolamento diurno. Da ultimo, la

legge n. 33 del 2019 ha nuovamente previsto l'inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti *de quibus*. In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. a), ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 438 cod. proc. pen., il quale espressamente stabilisce che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo; l'art. 3 ha abrogato il secondo e terzo periodo dell'art. 442, comma 2, eliminando le pene applicabili in luogo dell'ergastolo; l'art. 5 prescrive che le nuove disposizioni si applicano ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge.

2.8.2.2. La preclusione per i delitti puniti con l'ergastolo

La sentenza n. 260 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e 3 della legge n. 33 del 2019 che, rispettivamente, dispongono la preclusione del giudizio abbreviato per gli imputati di delitti puniti con l'ergastolo e l'abrogazione delle pene applicabili nel previgente regime. L'ordinanza n. 163 del 1992 si è già pronunciata sulla denunciata preclusione rilevando che essa, conseguente alla sentenza n. 176 del 1991 e rimasta in vigore sino alla legge n. 479 del 1999, "non è in sé irragionevole" e che l'esclusione di alcune categorie di reati, in ragione della loro maggiore gravità, non determina un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altri, "trattandosi di situazioni non omogenee". Successive pronunce hanno escluso l'illegittimità delle preclusioni di natura oggettiva, fondate sul titolo astratto del reato, poste dal legislatore all'accesso ad altri riti speciali a effetto premiale. L'ordinanza n. 455 del 2006 ha affermato, con riguardo alla legittimità delle preclusioni al patteggiamento allargato, che "l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare al trattamento più rigoroso – proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati, il quale non è necessariamente correlato al mero livello della pena edittale – resta affidata alla discrezionalità del legislatore; e le relative scelte possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle eventuali disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione". D'altra parte, l'ordinamento annovera un'ampia gamma di ipotesi nelle quali, per ragioni di politica criminale, il legislatore connette al titolo del reato, più che al livello della pena edittale, l'applicabilità di un trattamento sostanziale o processuale di maggior rigore: anche rispetto a tali scelte la discrezionalità legislativa è soggetta al solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà (sentenza n. 95 del 2015). La Corte non ha ritenuto di discostarsi dal proprio specifico precedente. Quanto alle irragionevoli equiparazioni ascritte alla disciplina denunciata, "la preclusione dell'accesso al giudizio abbreviato – e la conseguente impossibilità di operare il relativo sconto di pena, in caso di condanna – costituisce (...) null'altro che il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo". Le questioni avrebbero perciò dovuto rivolgersi propriamente nei confronti della previsione della pena perpetua per i reati contestati nei procedimenti *a quibus*; nessuno dei rimettenti ha dubitato, però, della ragionevolezza della scelta di comminare l'ergastolo per i suddetti reati. D'altro canto, "la comminatoria edittale dell'ergastolo – che è pena anche qualitativamente diversa dalla reclusione, in ragione del suo carattere potenzialmente perpetuo (...) – segnala (...) un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale (...), ha ritenuto di formulare". Lo stesso speciale disvalore sta alla base della scelta del legislatore del 2019 di precludere l'accesso al giudizio abbreviato a tutti gli imputati di tali delitti: una simile scelta non può essere qualificata "né in termini di manifesta irragionevolezza, né di arbitrarietà". Parimenti, la disparità di trattamento tra delitti puniti con l'ergastolo ovvero con pena temporanea "costituisce una mera conseguenza accessoria, certo non stigmatizzabile (...), della diversa comminatoria edittale". Ove, poi, ricorrano fattispecie circostanziate, nella generalità delle ipotesi la legge penale, sostanziale o processuale, subordina l'applicazione di un istituto "alla condizione che sia prevista una determinata pena massima per il reato per cui si procede". In base alla regola generale *ex art. 4 cod. proc. pen.*, spesso mutuata anche dalle norme del codice penale, ai fini della determinazione della pena massima si tiene conto delle sole circostanze aggravanti a effetto speciale, ma non delle attenuanti che possano egualmente concorrere nel caso concreto, senza che venga richiesto all'autorità procedente di effettuare il bilanciamento ai sensi dell'art. 69 cod. pen. La regola in parola, seguita anche dall'art. 438, comma 1-*bis*, ha "una solida ragionevolezza: il legislatore fa dipendere la scelta relativa all'applicazione o non applicazione di un dato istituto (...) dalla sussistenza di una circostanza aggravante che, comminando una pena distinta da quella prevista per la fattispecie base" (per il rito abbreviato, la pena dell'ergastolo anziché la reclusione), "esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata; e ciò indipendentemente dalla

sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice”. Infine, “non manifestamente irragionevole, né arbitraria”, appare la scelta di ancorare la preclusione del rito alla pena edittale prevista per il reato. Un simile ancoraggio si ritrova in numerosi istituti di diritto penale sostanziale o processuale; la sua manifesta irragionevolezza o arbitrarietà deve “tanto più escludersi, in quanto la comminatoria che determina la preclusione è quella della pena più grave prevista nel nostro ordinamento, che segnala (...) una valutazione di massimo disvalore del reato”. Non rileva in contrario l’esame delle finalità perseguite dal legislatore. Una di esse era rivolta a “un generale inasprimento delle pene concretamente inflitte per reati punibili con l’ergastolo, precludendo la possibilità per i relativi imputati di accedere al giudizio abbreviato e al conseguente sconto di pena”. Una parallela proposta di legge, poi assorbita, menzionava altresì l’opportunità di celebrare, per i reati più gravi, un processo pubblico innanzi alla corte di assise e non a un giudice monocratico, con le piene garanzie sia per l’imputato, sia per le vittime, di partecipare all’accertamento della verità. “Tutte queste finalità possono essere o meno condivise; ma né le finalità in sé, né i mezzi individuati dal legislatore per raggiungerle, appaiono (...) connotabili in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà”. Piuttosto, “una disciplina mirante a imporre in ogni caso, per i delitti più gravi (...), lo svolgimento di un processo pubblico avanti una corte a composizione mista – nella quale tra l’altro si inverte la previsione costituzionale della partecipazione diretta del popolo all’amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma, Cost.)” – rientra “nel novero delle scelte discrezionali del legislatore”, alle quali non possono sovrapporsi le autonome valutazioni della Corte. Tali considerazioni valgono anche per le ipotesi in cui l’imputato abbia reso piena confessione durante le indagini e i fatti risultino già compiutamente accertati. Non può, infatti, essere censurata la scelta – “magari discutibile sotto vari profili, e certo foriera di aggravii processuali – di prevedere comunque la celebrazione di un pubblico dibattimento, nel quale trova piena garanzia il diritto di difendersi provando, per accertare il fatto e ascrivere le relative responsabilità”, nell’interesse della collettività e delle vittime del reato.

2.8.2.3. La disciplina transitoria della preclusione del rito per i delitti puniti con l’ergastolo (applicabilità ai fatti commessi posteriormente alla novella, con riguardo al momento della condotta quale tempus commissi delicti)

La sentenza n. 260 ha offerto significative precisazioni circa la disciplina transitoria della preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l’ergastolo (art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen.), applicabile ai fatti commessi successivamente alla novella (art. 5 della legge n. 33 del 2019). La Corte ha ritenuto inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., dell’art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., sollevate da un giudice investito della cognizione di un reato la cui condotta e il cui evento si situavano, rispettivamente, a monte e a valle dell’entrata in vigore della disciplina in esame. Il rimettente ha interpretato l’espressione “fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore” della legge come riferita ai reati consumatisi dopo tale data, anche allorché la condotta costitutiva del reato sia stata posta in essere anteriormente ma l’evento si sia verificato in epoca successiva. Benché la recente giurisprudenza di legittimità abbia identificato il *tempus commissi delicti*, con riguardo ai reati a evento differito, nel momento della condotta anziché in quello successivo dell’evento, ai fini dell’individuazione della legge applicabile nelle ipotesi di successioni di leggi penali, il giudice *a quo* ha ritenuto che tale principio valesse unicamente nel diritto penale sostanziale, e non in materia processuale dove vige l’opposto principio *tempus regit actum*. La Corte ha, tuttavia, riconosciuto l’erroneità del presupposto interpretativo su cui poggia la valutazione di rilevanza. “Se è vero, infatti, che in materia di successione di leggi processuali vige in via generale il principio *tempus regit actum* – in forza del quale ciascun atto processuale è regolato dalla legge in vigore al momento dell’atto, e non da quella in vigore al momento in cui è stato commesso il fatto di reato per cui si procede –, è evidente che la legge n. 33 del 2019 ha inteso derogare a tale principio generale, dettando una disciplina transitoria di carattere speciale che confina espressamente l’applicabilità della preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l’ergastolo ai soli procedimenti concernenti fatti commessi dopo l’entrata in vigore della legge. La *ratio* di questa disciplina transitoria è, d’altra parte, altrettanto evidente”. Il legislatore era ben consapevole che “una disciplina siffatta, pur incidendo su disposizioni collocate nel codice di procedura penale concernenti il rito, ha un’immediata ricaduta sulla tipologia e sulla durata delle pene applicabili in caso di condanna, e non può pertanto che soggiacere ai principi di garanzia che vigono in materia di diritto penale sostanziale, tra cui segnatamente il divieto di applicare una pena più grave di quella prevista al momento del fatto”, affermato tanto dalla

giurisprudenza di Strasburgo, con specifico riguardo alla disciplina del giudizio abbreviato in relazione ai reati puniti con l'ergastolo, quanto dalla giurisprudenza costituzionale, con riferimento a tutte le norme processuali o penitenziarie che incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato. L'art. 5 della legge n. 33 del 2019 si limita a escludere l'applicazione della nuova disciplina "ai fatti commessi" (*recte*: ai "procedimenti concernenti i fatti commessi") prima della sua entrata in vigore, "senza chiarire espressamente quale sia il criterio per stabilire quando il fatto si debba considerare commesso". Il quesito rileva per i reati "a evento differito", "caratterizzati da uno iato temporale tra il momento di commissione della condotta e quello di verifica dell'evento". La determinazione del *tempus commissi delicti* in simili ipotesi è affidata dal legislatore all'interprete, chiamato a "ricostruire il significato della disposizione in conformità alla sua *ratio* di garanzia". Risulta, allora, coerente l'identificazione di tale *tempus* nel momento della condotta in cui la norma esplica la sua capacità deterrente, anziché in quello della verifica dell'evento, poiché "una delle *rationes* fondamentali del divieto di applicazione retroattiva di leggi penali che inaspriscano il trattamento sanzionatorio è quella di assicurare che il consociato sia destinatario di un chiaro avvertimento circa le possibili conseguenze penali della propria condotta, sì da preservarlo da un successivo mutamento peggiorativo a sorpresa del trattamento penale". Il rimettente avrebbe perciò dovuto considerare applicabile all'imputato la disciplina processuale vigente al momento della condotta e ammetterlo al giudizio abbreviato.

2.8.3. Il patteggiamento

2.8.3.1. Il contenuto dell'accordo (non comprende le misure penitenziarie)

La sentenza n. 50 ha precisato che "l'accordo tra le parti, nel rito speciale di cosiddetto patteggiamento, investe solo l'applicazione delle pene principali, restando evidentemente sottratte al patto le vicende del titolo esecutivo poi scaturito dalla sentenza, ed a maggior ragione le misure previste dall'ordinamento penitenziario per favorire il percorso di risocializzazione, che dipendono dal concreto andamento della fase esecutiva e prescindono completamente da ogni logica negoziale".

2.8.3.2. L'inoperatività nel processo penale minorile

La sentenza n. 139 ha rammentato che l'esclusione dell'operatività nel processo penale minorile dell'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti corrisponde a un "ponderato bilanciamento tra le esigenze di economia processuale, che avrebbero consigliato di ammettere forme di patteggiamento anche nel procedimento a carico di imputati minorenni, e le peculiarità del modello di giustizia minorile adottato dall'ordinamento italiano, sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minore e di tutela della sua personalità, nonché da obiettivi pedagogico-rieducativi piuttosto che retributivo-punitivi (sentenza n. 272 del 2000)". Ancor prima, la sentenza n. 135 del 1995 ha osservato come "l'istituto del patteggiamento possa condurre ad esiti incoerenti con la finalità rieducativa del processo penale minorile, essendo questo caratterizzato da amplissimi e incoercibili poteri discrezionali del giudice, in funzione dell'esigenza primaria di recupero del minore".

2.8.4. Il procedimento per decreto penale

2.8.4.1. L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguglio e la condizione economica dell'imputato)

L'ordinanza n. 66 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. (introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge n. 103 del 2017), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede, nell'ambito della disciplina del procedimento per decreto penale, che il giudice, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione di una pena detentiva, individua il valore giornaliero di conversione in misura non inferiore alla somma di euro 75 per un giorno di pena detentiva e non superiore di tre volte a tale ammontare, tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Questioni identiche sono già state ritenute infondate dalla sentenza n. 155 del 2019 che ha escluso la dedotta disparità di trattamento tra gli imputati giudicati con il procedimento per decreto penale e quelli giudicati con il procedimento ordinario o con altri riti speciali,

sottolineando la finalità di incentivazione della scelta del procedimento per decreto perseguita dal legislatore, che non travalica l'ampia discrezionalità di cui gode in materia di determinazione dei trattamenti sanzionatori (sentenze nn. 40 del 2019, 222 del 2018 e 236 del 2016) così come di disciplina degli istituti processualpenalistici (sentenza n. 236 del 2018). Nella stessa sentenza è stata anche respinta la censura di violazione dell'art. 27 Cost. in quanto la presunta eccessiva tenuità del trattamento sanzionatorio introdotto dalla disposizione censurata non pregiudica la funzione rieducativa della pena, costantemente evocata, nella giurisprudenza costituzionale, in relazione alla necessità che la pena non sia sproporzionata per eccesso rispetto alla gravità del fatto di reato (*ex multis*, sentenza n. 233 del 2018), e non certo a sostegno di pronunce il cui effetto sia quello di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto discrezionalmente dal legislatore.

2.8.5. La sospensione del procedimento con messa alla prova

2.8.5.1. La natura dell'istituto e la considerazione della responsabilità dell'imputato in via incidentale e allo stato degli atti

L'ordinanza n. 42 ha rammentato, “quanto alla natura dell'istituto della messa alla prova”, che “si tratta di una considerazione della responsabilità dell'imputato, in via incidentale e allo stato degli atti perché l'accertamento definitivo è rimesso all'eventuale prosieguo del giudizio, nel caso di esito negativo della prova (sentenza n. 68 del 2019)”; e che, se nel procedimento con messa alla prova manca una condanna, “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 (sentenza n. 91 del 2018)”.

2.8.5.2. La dimensione processuale e l'efficacia sostanziale dell'istituto

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 14, la voce *La facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova in seguito alla modifica dell'originaria imputazione*.

La sentenza n. 19 ha ribadito che la sospensione del procedimento con messa alla prova *ex artt. 168-bis e ss. cod. pen.* “si configura come un istituto di natura sia sostanziale, laddove dà luogo all'estinzione del reato, sia processuale, consistente in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio” (sentenze nn. 131 del 2019, 91 del 2018, 201 del 2016 e 240 del 2015).

2.8.5.3. La connotazione sanzionatoria dell'istituto previsto per gli imputati adulti

La sentenza n. 75 ha osservato che “la messa alla prova non è una sanzione penale, poiché la sua esecuzione è rimessa alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare, con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso (sentenza n. 91 del 2018); pur non essendo una pena, tuttavia, la messa alla prova manifesta, per gli imputati adulti, una innegabile connotazione sanzionatoria, che la differenzia dall'omologo istituto minorile, la cui funzione è, invece, essenzialmente rieducativa (sentenza n. 68 del 2019). La connotazione sanzionatoria della messa alla prova degli adulti viene evidenziata, tra l'altro, dalla prestazione del lavoro di pubblica utilità, che, a norma dell'art. 168-bis, terzo comma, cod. pen., è una componente imprescindibile dell'istituto riguardo ai maggiorenni”, e che invece, a norma dell'art. 27 del d.lgs. n. 272 del 1989, non figura tra le prescrizioni del progetto di intervento elaborato dai servizi minorili”.

2.8.5.4. L'articolazione del procedimento

L'ordinanza n. 42 ha sottolineato che “il rito speciale in esame (...) si snoda secondo un articolato procedimento; (...) l'imputato, ai sensi dell'art. 464-bis cod. proc. pen., può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova mediante la presentazione dell'istanza al giudice, corredata da un programma di trattamento, elaborato d'intesa con l'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE) oppure, dalla richiesta di elaborazione di un programma di trattamento”. Secondo quanto previsto dall'art. 464-*quater* cod. proc. pen., “alla formulazione della richiesta segue l'effettiva elaborazione del programma di trattamento e, poi, la decisione del giudice in ordine all'idoneità del medesimo”. La sospensione del

procedimento con messa alla prova “è disposta con ordinanza soltanto dopo che il giudice abbia ritenuto idoneo il trattamento, in base ai parametri di cui all’art. 133 cod. pen., e abbia ritenuto che l’imputato si asterrà dal commettere altri reati, sempreché non debba pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell’art. 129 cod. proc. pen.”. Il procedimento “non può essere sospeso per un periodo superiore a due anni, quando si procede per reati per i quali è prevista una pena detentiva, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, e per un periodo superiore a un anno quando si procede per reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria”. Decorso il periodo di sospensione, “il giudice, ai sensi dell’art. 464-*septies* cod. proc. pen., dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo”.

2.8.5.5. L’avviso, nel decreto di giudizio immediato, della facoltà dell’imputato di chiedere la sospensione

“(…) quando il termine entro cui chiedere i riti alternativi è anticipato rispetto alla fase dibattimentale, sicché la mancanza o l’insufficienza del relativo avvertimento può determinare la perdita irrimediabile della facoltà di accedervi, la violazione della regola processuale che impone di dare all’imputato (esatto) avviso della sua facoltà comporta (...) la violazione del diritto di difesa” (sentenze nn. 201 del 2016 e 148 del 2004). Così la sentenza n. 19 che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 24 Cost., l’art. 456, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il decreto che dispone il giudizio immediato contenesse l’avviso della facoltà dell’imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. La sospensione con messa alla prova può essere richiesta dall’imputato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, già nella fase delle indagini preliminari, previa formulazione dell’imputazione da parte del pubblico ministero. Per la richiesta formulata dopo la chiusura delle indagini, il codice di rito contempla termini finali diversificati in ragione dei riti, che nel giudizio immediato sono di quindici giorni dalla notifica del decreto. In caso di mancata presentazione entro tale termine della richiesta di sospensione, l’imputato decade dalla relativa facoltà. Come nel procedimento per decreto, oggetto della sentenza n. 201 del 2016, “anche nel giudizio immediato il termine entro cui chiedere i riti alternativi a contenuto premiale è anticipato rispetto al dibattimento, così che l’eventuale omissione del relativo avviso può determinare un pregiudizio irreparabile”. Operata la *reductio ad legitimitatem* della censurata disposizione, la Corte ha precisato che l’omissione dell’avviso *de quo* “non potrà che integrare una nullità di ordine generale” ai sensi dell’art. 178, comma 1, lett. c), cod. proc. pen.

2.8.5.6. La facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione in seguito alla modifica dell’originaria imputazione

La sentenza n. 14 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l’art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui, in seguito alla modifica dell’originaria imputazione, non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova. La Corte ha ricordato che in più occasioni, muovendo dalla premessa per cui la scelta dei riti alternativi da parte dell’imputato costituisce una delle più qualificanti espressioni del suo diritto di difesa, sono stati dichiarati illegittimi gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell’imputato di essere ammesso a un rito speciale a contenuto premiale allorché, nel corso dell’istruttoria dibattimentale, fosse emerso – rispettivamente – un fatto diverso da quello originariamente contestato, ovvero un reato connesso o una circostanza aggravante non previamente contestati all’imputato. In particolare, se in una prima fase le dichiarazioni di illegittimità costituzionale erano state spesso circoscritte all’ipotesi in cui la diversa o nuova contestazione concernesse un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell’esercizio dell’azione penale (sentenze nn. 184 del 2014, 333 del 2009 e 265 del 1994), in pronunce più recenti (sentenze nn. 82 del 2019, 141 del 2018, 206 del 2017, 273 del 2014 e 237 del 2012) è sottolineato che, in ogni ipotesi di nuove contestazioni – indipendentemente dalla circostanza per cui ciò sia o meno addebitabile alla negligenza del pubblico ministero nella formulazione dell’originaria imputazione –, all’imputato deve essere restituita la possibilità di esercitare le proprie scelte difensive, comprensive della decisione di chiedere un rito alternativo. Tale principio generale è stato, da ultimo, applicato dalla sentenza n. 141 del 2018 all’ipotesi di contestazione di nuove circostanze aggravanti nel corso dell’istruttoria dibattimentale di cui all’art. 517 cod. proc. pen., in relazione all’istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, che è un istituto che “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” (sentenze nn.

68 del 2019, n. 91 del 2018 e 240 del 2015). Con la pronuncia in esame, la Corte ha così esteso il principio appena ricordato anche all'ipotesi di modifica dell'originaria imputazione.

2.8.6. La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni

2.8.6.1. La profonda differenza funzionale rispetto all'omologo istituto previsto per gli adulti

La sentenza n. 139 ha sottolineato “la profonda differenza funzionale esistente tra la messa alla prova del minore e quella dell'adulto, l'una avente finalità essenzialmente rieducativa, l'altra viceversa connotata da innegabili tratti sanzionatori” (sentenze nn. 75 del 2020 e 68 del 2019). “L'eterogeneità di funzione si manifesta con particolare evidenza nella circostanza (...) che la messa alla prova del minore, al contrario di quella dell'adulto, è in larga parte svincolata da un rapporto di proporzionalità rispetto al reato per cui si procede, tanto da essere consentita per tutti i reati, compresi quelli puniti in astratto con la pena dell'ergastolo, la diversa gravità dei quali si riflette solo nel diverso termine massimo stabilito per la durata della sospensione del processo (...). Del resto, la finalità essenzialmente rieducativa della messa alla prova minorile è stata rimarcata (...) ancora prima che – con la legge n. 67 del 2014 – l'istituto fosse esteso all'adulto, essendosi osservato che proprio detta finalità ha indotto il legislatore a non subordinare la messa alla prova al consenso del minore, né a quello del pubblico ministero, viceversa affidandola unicamente alla discrezionalità del giudice (sentenza n. 125 del 1995)”. A differenza di quella del minore, la messa alla prova dell'adulto, oltre a incontrare limiti oggettivi in rapporto alla pena edittale del reato per cui si procede, postula la richiesta specifica dell'imputato e, ove tale richiesta sia formulata nel corso delle indagini preliminari, il consenso del pubblico ministero. “La messa alla prova dell'adulto si presenta, quindi, come un istituto di carattere negoziale, perché espressivo di una libera opzione di convenienza dell'imputato; nella fase delle indagini preliminari, l'istituto acquista finanche una configurazione patteggiata, per la necessità di un accordo tra l'indagato e il pubblico ministero; tutto ciò secondo un indirizzo di politica legislativa cui non sono estranee finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità. Quale istituto ad applicazione officiosa e illimitata, non condizionata cioè dalla richiesta dell'imputato, né dal consenso del pubblico ministero, né sottoposta a limiti oggettivi di pena edittale, la messa alla prova del minore evidenzia caratteristiche specularmente opposte a quella dell'adulto, poiché l'essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria”.

2.8.6.2. Il divieto di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la messa alla prova del minore possa essere disposta nella fase delle indagini preliminari. La Corte – pur ritenendo corretto il presupposto interpretativo in base al quale il giudice per le indagini preliminari non può disporre la messa alla prova del minore nonostante la sopravvenienza dell'art. 464-ter cod. proc. pen., che ha consentito al medesimo giudice di disporre la messa alla prova dell'adulto – ha rigettato la questione in riferimento all'art. 3 Cost. poiché il *tertium comparationis*, individuato nel citato art. 464-ter, è eterogeneo rispetto alla norma censurata. L'eterogeneità delle fattispecie in comparazione ha indotto a ritenere non irragionevole il differente trattamento riservato dal legislatore alla messa alla prova dell'adulto, consentita anche in fase di indagini preliminari, e alla messa alla prova del minore, viceversa non consentita in quella fase. Al riguardo, si è ribadita la profonda differenza funzionale esistente tra la messa alla prova del minore e quella dell'adulto, l'una avente finalità essenzialmente rieducativa, l'altra viceversa connotata da innegabili tratti sanzionatori. A differenza di quella del minore, la messa alla prova dell'adulto, oltre a incontrare limiti oggettivi in rapporto alla pena edittale del reato per cui si procede, postula la richiesta specifica dell'imputato e, ove tale richiesta sia formulata nel corso delle indagini preliminari, il consenso del pubblico ministero. Quindi, tale istituto, al quale non sono estranee finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità, presenta carattere “negoziale”, perché espressivo di una libera opzione di convenienza dell'imputato; nella fase delle indagini preliminari, l'istituto acquista finanche una configurazione “patteggiata”, per la necessità di un accordo tra l'indagato e il pubblico ministero. Invece, dalla disciplina della messa alla prova del minore – che ha applicazione officiosa e illimitata, non condizionata cioè dalla richiesta dell'imputato, né dal consenso del pubblico ministero, né sottoposta a limiti oggettivi di pena edittale – emergono caratteristiche specularmente opposte a quella dell'adulto, in considerazione dell'essenziale finalità

rieducativa e dell'estraneità di ogni obiettivo di deflazione giudiziaria. La Corte – dopo aver evidenziato che sin dalla rubrica l'art. 464-ter cod. proc. pen. mostra di ispirarsi al precedente art. 447, che disciplina il patteggiamento, entrambe le disposizioni contemplando un istituto "patteggiato" tra indagato e pubblico ministero, con evidenti finalità di economia processuale – ha, poi, ricordato che l'operatività nel processo penale minorile dell'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti è già stata esclusa sulla base di "un ponderato bilanciamento tra le esigenze di economia processuale, che avrebbero consigliato di ammettere forme di patteggiamento anche nel procedimento a carico di imputati minorenni, e le peculiarità del modello di giustizia minorile adottato dall'ordinamento italiano, sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minorenne e di tutela della sua personalità, nonché da obiettivi pedagogico-rieducativi piuttosto che retributivo-punitivi". Infine, la scelta del legislatore di affidare la messa alla prova minorile al giudice dell'udienza preliminare, e di non consentirne una valutazione anticipata da parte del giudice per le indagini preliminari, trova la sua *ratio* anche nella struttura dell'organo giudicante, collegiale e interdisciplinare nell'un caso, monocratico e togato nell'altro. Infatti, l'adeguata protezione della gioventù *ex* art. 31, secondo comma, Cost. e la preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile trovano "una fondamentale rispondenza nella particolare composizione mista del giudice specializzato, arricchita dalla dialettica interna tra la componente togata e quella esperta". Né l'apporto scientifico dei giudici onorari potrebbe essere recuperato dal giudice per le indagini preliminari tramite l'audizione di esperti ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988. I componenti non togati del giudice dell'udienza preliminare minorile non sono meri consulenti tecnici del componente togato, bensì componenti dell'organo giudicante a pari titolo, e come tali essi concorrono alla decisione non indirettamente, ma *pleno iure*, peraltro rappresentando la quota maggioritaria dell'organo stesso. In conclusione, l'assegnazione della messa alla prova del minore al giudice dell'udienza preliminare e non anche al giudice per le indagini preliminari – lungi dall'ostacolare il finalismo rieducativo e la protezione della gioventù – appare conforme ai parametri evocati, poiché "assicura che le delicate valutazioni personalistiche implicate dall'istituto siano svolte da un organo collegiale, interdisciplinare e diversificato nel genere, pertanto idoneo ad espletarle nella piena consapevolezza di ogni aspetto rilevante".

2.8.7. L'oblazione

2.8.7.1. La ratio dell'istituto

L'istituto dell'oblazione si fonda "sia sull'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spese i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, sia sull'interesse del contravventore di evitare l'ulteriore corso del procedimento e la eventuale condanna, con tutte le conseguenze di essa" (sentenza n. 207 del 1974). "Effetto tipico di tale forma di definizione anticipata del procedimento è, infatti, la estinzione del reato, per cui appare del tutto evidente come la domanda di ammissione all'oblazione esprima una modalità di esercizio del diritto di difesa" (sentenza n. 530 del 1995). Così la sentenza n. 192.

2.8.7.2. La preclusione della facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, previa rimessione in termini, a fronte di una diversa qualificazione giuridica del fatto ope iudicis che comporti il passaggio a un'ipotesi di reato oblabilabile

La sentenza n. 192 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 141, comma 4-bis, disp. att. cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, previa rimessione in termini, qualora nel corso del dibattimento emerga la possibilità di una diversa qualificazione giuridica del fatto *ope iudicis*, che comporti il passaggio a un'ipotesi di reato per il quale è ammissibile l'oblazione. La disposizione è stata introdotta dalla legge n. 479 del 1999 al fine di recepire la sentenza n. 530 del 1995, la quale – nel dichiarare illegittimi gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestati nel corso del dibattimento – ha evidenziato che l'istituto dell'oblazione non si fonda solo sull'interesse dello Stato a definire con economia di tempo e di spese i procedimenti relativi ai reati minori, ma anche sull'interesse del contravventore ad evitare l'ulteriore corso del procedimento e le conseguenze di un'eventuale condanna. A seguito della novella del 1999, il censurato comma 4-bis prevede la rimessione nei termini per richiedere l'oblazione nel caso di modifiche fattuali dell'originaria

imputazione, ma non nel caso di diversa qualificazione giuridica del fatto da parte del giudice. In quest'ultima ipotesi si pone il problema del recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi, già affrontato, in relazione alla sospensione del procedimento con messa alla prova, dalla sentenza n. 131 del 2019, la quale ha chiarito che la disciplina vigente può essere interpretata nel senso che consente l'ammissione al beneficio qualora l'imputato ne abbia tempestivamente fatto richiesta, ancorché rigettata. Tuttavia, nel giudizio *a quo*, l'imputato aveva chiesto l'oblazione solo dopo che, a istruzione dibattimentale conclusa, il giudice aveva prospettato la riqualificazione giuridica del fatto, in adesione ad un indirizzo minoritario della giurisprudenza di legittimità che ritiene necessario sollecitare al riguardo il contraddittorio preventivo. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, che costituisce diritto vivente, a fronte della riqualificazione *ope iudicis* il meccanismo della rimessione in termini può trovare applicazione solo se l'imputato abbia fatto preventivamente rilevare l'errore di diritto, con contestuale proposizione della domanda di oblazione. Al diritto di difesa deve infatti necessariamente riconnettersi anche uno specifico onere di interlocuzione su tutti i punti che costituiscono oggetto della devoluzione, al fine di scongiurare l'insorgere di effetti preclusivi che il sistema è fisiologicamente chiamato a predisporre, a salvaguardia dello stesso *ordo iudiciorum*. Di conseguenza, è onere dell'imputato sindacare la correttezza dell'inquadramento giuridico dell'accusa, formulando al giudice richiesta di oblazione in riferimento alla qualificazione giuridica del fatto ritenuta corretta, così da permettere, all'esito del necessario contraddittorio, una decisione specifica sul punto, con i connessi riflessi in sede di impugnazione. Si tratta di un onere dal cui inadempimento deriva la preclusione temporale normativamente prevista, giustificata dal fatto che, in caso contrario, l'imputato fruirebbe paradossalmente di un singolare meccanismo di restituzione nel termine, che gli consentirebbe di beneficiare di tutto il dibattimento e di decidere solo all'esito del suo svolgimento se domandare l'oblazione. Tale orientamento non è stato ritenuto in contrasto con il parametro evocato, in quanto le soluzioni adottate dalla giurisprudenza costituzionale sull'accessibilità dei riti alternativi a fronte di modifiche fattuali dell'imputazione non sono estensibili alle modifiche giuridiche, che nel sistema del codice hanno una distinta disciplina che riflette la disomogeneità dei due fenomeni: “una cosa, infatti, è il mutamento del dato storico su cui si basa l'accusa, legato alle risultanze probatorie: mutamento che l'imputato non sarebbe tenuto ad antivedere, per adeguare ad esso le proprie strategie in punto di opzione per un rito speciale; donde l'abbandono”, da parte della Corte, “del vecchio orientamento basato sulla prevedibilità di variazioni dell'imputazione nel corso del dibattimento e sulla conseguente accettazione del relativo rischio da parte dell'imputato che non abbia richiesto per tempo quel rito. Altra cosa, invece, è la sussunzione del dato storico *sub specie iuris*, ossia il suo inquadramento sotto l'uno o l'altro titolo di reato: tema sul quale l'imputato potrebbe invece interloquire subito, nell'esercizio del suo diritto di difesa, particolarmente in rapporto ai riflessi sull'accessibilità al meccanismo oblativo, dolendosi, in specie, di una qualificazione scorretta”. L'onere di richiedere l'oblazione tempestivamente si giustifica con l'esigenza di “evitare che, a fronte della scorretta qualificazione, l'imputato lucri uno slittamento in avanti del termine per oblare che erode, senza adeguata giustificazione, gli effetti deflattivi del meccanismo, permettendogli di regolarsi secondo gli esiti, a lui più o meno favorevoli, dell'istruttoria dibattimentale”. Inoltre, “mentre gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. si applicano in primo grado, la riqualificazione giuridica potrebbe essere operata anche dalla Corte di cassazione: evenienza nella quale l'obiettivo di economia processuale, sotteso all'istituto dell'oblazione, ove l'imputato rimasto inerte fosse restituito nel termine per richiederla, risulterebbe in pratica totalmente annullato”.

2.9. L'esecuzione penale

2.9.1. La sospensione dell'ordine di esecuzione

2.9.1.1. La natura servente dell'istituto rispetto alle misure alternative alla detenzione e le ipotesi di divieto correlate a una presunzione di pericolosità fondata sul titolo di reato

La sentenza n. 32 ha rammentato che “il comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen, alla lettera a), prevede che la sospensione dell'esecuzione non possa essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (...), sicché, per effetto del rinvio in essa contenuto, la norma processuale recepisce automaticamente le variazioni del catalogo dei delitti indicati nello stesso art. 4-bis” e che “l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. disciplina unicamente l'attività del pubblico ministero, vincolandone il contenuto in funzione della presunzione di pericolosità che concerne i

condannati per i delitti compresi nel catalogo” (ordinanza n. 166 del 2010). Può allora ritenersi che, “così come la sospensione dell’ordine di esecuzione, di cui all’art. 656, comma 5, cod. proc. pen., è istituito di natura servente rispetto alla richiesta di misure alternative alla detenzione (sentenza n. 41 del 2018), allo stesso modo il divieto di sospensione (...) è condizionato dalla presunzione di pericolosità correlata all’inserimento di un determinato reato nel catalogo di cui all’art. 4-*bis* ordin. penit.”.

2.9.1.2. L’(illegittima) applicazione retroattiva delle modifiche sfavorevoli in tema di divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione nonché di accesso alle misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale, in conseguenza dell’inclusione dei reati contro la pubblica amministrazione nel novero dei delitti “ostativi”

La sentenza n. 32 ha esaminato e accolto questioni concernenti l’applicazione ai condannati per reati contro la pubblica amministrazione commessi prima dell’entrata in vigore della censurata normativa degli effetti sfavorevoli sulla complessiva vicenda esecutiva conseguenti all’inclusione dei predetti reati nel catalogo dei delitti “ostativi” contemplato dall’ordinamento penitenziario. Il denunciato art. 1, comma 6, lett. b), della legge n. 3 del 2019 ha inserito i delitti contro la pubblica amministrazione nell’elenco dell’art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen., assoggettandoli al medesimo più rigoroso regime per la concessione dei permessi premio, del lavoro all’esterno, delle misure alternative alla detenzione diverse dalla liberazione anticipata e della liberazione condizionale (concessione subordinata, di regola, alla collaborazione con la giustizia) nonché al divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione. Il legislatore nulla ha previsto in merito all’efficacia nel tempo della nuova disciplina, ritenuta dal diritto vivente applicabile anche ai condannati per fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore. Su questo specifico aspetto si sono concentrate le censure dei rimettenti il cui accoglimento ha portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 25, secondo comma, Cost., del predetto art. 1, comma 6, lett. b), in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all’art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen. si applichino anche ai condannati per fatti commessi prima dell’entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione previste dal Titolo I, Capo VI, della legge n. 354 del 1975 (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà), della liberazione condizionale (artt. 176 e 177 cod. pen.) e del divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione (art. 656, comma 9, lett. a, cod. proc. pen.). Il censurato diritto vivente riteneva che le norme disciplinanti l’esecuzione della pena fossero in radice sottratte al divieto di applicazione retroattiva discendente dal principio di legalità della pena. Tuttavia, un attento esame della risalente giurisprudenza costituzionale in materia ha restituito “un quadro ricco di sfumature”. La Corte si è misurata con la legittimità costituzionale della retroattività di simili modifiche *in peius* in relazione agli effetti retroattivi prodotti, all’indomani della strage di Capaci, dall’art. 15 del d.l. n. 306 del 1992 che, per i condannati per delitti di criminalità organizzata e terrorismo, aveva per la prima volta subordinato la concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione al presupposto della collaborazione con la giustizia, contestualmente prevedendo la revoca di quanto già concesso nei confronti dei non collaboranti. Talune sentenze hanno rilevato profili di illegittimità in relazione a parametri diversi dall’art. 25, secondo comma, Cost. (sentenze nn. 306 del 1993, 504 del 1995, 445 del 1997 e 137 del 1999); altre pronunce hanno dichiarato non fondate questioni prospettate con riguardo a detto parametro, “senza affermare, in maniera generale, l’estraneità di tutte le modifiche *in peius* della disciplina in materia di esecuzione della pena al raggio di garanzia offerto dal principio di legalità della pena” (sentenza n. 273 del 2001; ordinanze nn. 108 del 2004 e 280 del 2001). Plurime e convergenti ragioni hanno però indotto a dubitare della persistente compatibilità costituzionale del diritto vivente. All’indomani dell’entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, nella giurisprudenza di merito e in un’isolata pronuncia di legittimità è affiorata la tesi della natura sostanzialmente penale della disciplina *de qua* con conseguente soggezione al divieto di retroattività. Il legislatore stesso in alcune occasioni ha ritenuto di limitare espressamente l’applicabilità di norme incidenti sul regime di esecuzione della pena alle condanne per fatti posteriori alla loro entrata in vigore (artt. 4 del d.l. n. 152 del 1991 e 4 della legge n. 279 del 2002). La recente giurisprudenza di Strasburgo (caso Del Rio Prada contro Spagna) ha sostenuto che, “in linea di principio, le modifiche alle norme sull’esecuzione della pena non sono soggette al divieto di applicazione retroattiva di cui all’art. 7 CEDU, eccezion fatta – però – per quelle che determinino una «ridefinizione o modificazione della portata applicativa della pena imposta dal giudice”. Inoltre, il mutamento, nel corso delle indagini e del processo, del quadro normativo sull’esecuzione della pena può produrre effetti distorsivi sulle scelte difensive degli imputati incompatibili con l’art. 24 Cost.

“L'imputato, ad esempio, può determinarsi a rinunciare al proprio 'diritto di difendersi provando' e concordare invece con il pubblico ministero una pena contenuta entro una misura che lo candidi sin da subito a ottenere una misura alternativa alla detenzione, confidando comunque nella garanzia di non dover 'passare per il carcere' grazie al meccanismo sospensivo di cui all'art. 656, comma 5, cod. proc. pen.; ovvero decidere, all'opposto, di affrontare il dibattimento, confidando nella prospettiva che la pena che gli verrà inflitta, anche in caso di condanna, non comporterà verosimilmente il suo ingresso in carcere, per effetto di una misura alternativa che egli abbia una ragionevole aspettativa di ottenere in base alla normativa in vigore al momento del fatto. Una modifica *in peius*, con effetto retroattivo sui processi in corso, della normativa in materia penitenziaria, è suscettibile di frustrare le (legittime) aspettative poste a fondamento di tali scelte difensive, esponendo l'imputato a conseguenze sanzionatorie affatto imprevedute e imprevedibili al momento dell'esercizio di una scelta processuale, i cui effetti sono però irrevocabili” (per analoghi rilievi, si vedano anche le sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti, *Weaver v. Graham*, 32, e *Lynce v. Mathis*, 445, nonché Corte Suprema del Canada, *R. v. K.R.J.*, [2016] 1 SCR 906, 926). Alla luce delle esposte considerazioni, la Corte ha ritenuto “necessario procedere a una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività” in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena. Ne è derivata l'estensione delle fondamentali *rationes* dell'art. 25, secondo comma, Cost. – la garanzia ai consociati di una ragionevole prevedibilità delle conseguenze delle proprie condotte e la protezione da eventuali abusi del potere legislativo, a tutela dello stato di diritto – a quelle norme che non comportano “mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato”. “Ciò si verifica, paradigmaticamente, allorché al momento del fatto fosse prevista una pena suscettibile di essere eseguita 'fuori' dal carcere, la quale – per effetto di una modifica normativa sopravvenuta al fatto – divenga una pena che, pur non mutando formalmente il proprio *nomen iuris*, va eseguita di norma 'dentro' il carcere. Tra il 'fuori' e il 'dentro' la differenza è radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa. La pena da scontare diventa qui un *aliud* rispetto a quella prevista al momento del fatto; con conseguente inammissibilità di un'applicazione retroattiva di una tale modifica”. Su queste premesse, la Corte ha ritenuto che talune delle conseguenze deteriori sulla complessiva vicenda esecutiva a carico dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione non potessero essere legittimamente applicate in relazione a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata. Invero, l'art. 25, secondo comma, Cost. non si oppone a un'applicazione retroattiva delle modifiche alla disciplina dei meri benefici penitenziari, come i permessi premio e il lavoro all'esterno. “Per quanto, infatti, non possa disconoscersi il significativo impatto di questi benefici sul grado di concreta afflittività della pena per il singolo condannato”, modifiche normative che si limitino a rendere più gravose le relative condizioni di accesso non determinano una trasformazione della natura della pena da eseguire, rispetto a quella comminata al momento del fatto e inflitta. Il condannato che fruisca di un permesso premio, o che sia ammesso al lavoro all'esterno del carcere, “continua in effetti a scontare una pena che resta connotata da una fondamentale dimensione intramuraria. Egli resta in linea di principio 'dentro' il carcere, continuando a soggiacere alla dettagliata disciplina che caratterizza l'istituzione penitenziaria, e che coinvolge pressoché ogni aspetto della vita del detenuto”. Differente conclusione si è imposta, invece, in relazione agli effetti prodotti dalla disposizione censurata sul regime di accesso alle misure alternative alla detenzione, quali l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e la semilibertà. Si tratta, infatti, di misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena e che modificano il grado di privazione della libertà, costituendo delle vere e proprie pene alternative alla detenzione “caratterizzate non solo da una portata limitativa della libertà personale del condannato assai più contenuta, ma anche da un'accentuata vocazione rieducativa, che si esplica in forme del tutto diverse rispetto a quella che pure connota la pena detentiva”. La medesima conclusione è stata raggiunta per la liberazione condizionale (sentenza n. 39 del 1994), istituto funzionalmente analogo alle misure alternative alla detenzione, “finalizzato a consentire il graduale reinserimento del condannato nella società, attraverso la concessione di uno sconto di pena a chi abbia, durante il percorso penitenziario, tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento”; e per il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di cui all'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., non rilevando in contrario la collocazione topografica di tale disposizione. Essa, nel vietare la sospensione dell'ordine di esecuzione in una serie di ipotesi, tra cui la condanna per un reato *ex art. 4-bis* ord. pen., “produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno

della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite – per l'intera durata della pena inflitta – sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto. Tanto basta per riconoscere alla disposizione in questione un effetto di trasformazione della pena inflitta, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale, rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto”. Non è valse a inficiare l'esito di accoglimento l'obiezione secondo cui, per il condannato, la prospettiva di vedersi applicare una misura alternativa, sulla base della legge in vigore al momento del fatto, sarebbe stata meramente ipotetica ed eventuale. “La valutazione circa il carattere deteriore della disciplina sopravvenuta non può, infatti, che essere condotta secondo criteri di rilevante probabilità: e ciò con riferimento tanto ai benefici accessibili per il condannato sulla base della disciplina previgente, quanto alle conseguenze deteriori che derivano dall'entrata in vigore della nuova disciplina”.

2.9.1.3. Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Reiterata segnalazione al legislatore

L'ordinanza n. 67 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione (art. 624-*bis* cod. pen.). Identiche questioni sono state ritenute non fondate con la sentenza n. 216 del 2019 nella quale è stato escluso, innanzitutto, l'allegato vizio di irragionevolezza della disposizione censurata, la quale trova “la propria *ratio* nella discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato”. In tale occasione è stato anche escluso che “la particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore, dimostrate dall'ingresso non autorizzato nei luoghi predetti al fine di commettervi un furto, (...) vengono meno per il solo fatto che l'autore non abbia usato violenza nei confronti di alcuno”. È stato, altresì, negato che la disposizione censurata dia luogo a un irragionevole automatismo legislativo in quanto “il legislatore (...) ha, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ritenuto che – indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato, e dall'entità della pena irrogatagli – la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna”. Infine, è stato ritenuto insussistente anche il lamentato contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena dal momento che la valutazione individualizzata rispetto alla possibile concessione dei benefici penitenziari resta pur sempre “demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei benefici, che il condannato può comunque presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda”. La Corte, però, in linea con quanto già segnalato nella sentenza n. 216 del 2019, ha ribadito l'opportunità che il legislatore intervenga a rimediare alla “incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena”. Ciò al fine di evitare “il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena”.

2.9.1.4. La ritenuta inapplicabilità retroattiva del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione ai fatti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina commessi prima dell'inserimento del delitto nel novero dei reati “ostativi” (l'attrazione nell'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena in caso di modifiche incidenti sulla libertà del condannato)

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, impugnato, in riferimento agli artt. 25,

secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui, inserendo il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco *ex art. 4-bis* ord. pen. (richiamato dall'art. 656 comma 9, lett. a, cod. proc. pen.), non prevede una disciplina transitoria che escluda l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena. Tale conclusione è stata raggiunta alla luce della sopravvenuta sentenza n. 32 del 2020, che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., l'art. 1, comma 6, lett. b), della legge n. 3 del 2019, "in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore" della detta legge, "in riferimento – tra l'altro – alla disciplina della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena prevista dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen". La declaratoria di incostituzionalità ha modificato il principio espresso dal diritto vivente circa il regime intertemporale delle modifiche normative che inseriscono nuovi reati nel catalogo dell'art. 4-bis, comma 1, ord. pen.; in precedenza si riteneva che tutte le modifiche normative sull'esecuzione della pena di segno peggiorativo fossero applicabili anche ai condannati che avessero commesso il reato prima dell'entrata in vigore delle modifiche. La sentenza n. 32 ha proceduto ad una "complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena", affermando che "la regola secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, deve (...) soffrire un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato". Soggiace pertanto alla garanzia di irretroattività l'inclusione di un determinato reato nel catalogo di cui al citato art. 4-bis, ai fini dell'accesso alle misure alternative alla detenzione, alla liberazione condizionale e al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione, in quanto detti istituti consentono di accedere a un regime extramurario di espiazione della pena, la cui preclusione comporta una radicale modifica della natura della pena inflitta. In particolare, il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena ne determina l'inizio in regime detentivo, in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa, con la conseguenza che almeno una sua parte viene effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie consentite dalla legge vigente al momento della commissione del fatto. Come quella scrutinata dalla sentenza n. 32, la disposizione in questione, incidendo concretamente sulla libertà personale, comporta una trasformazione della pena rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto. Pertanto, anche se essa nulla dispone circa la sua applicabilità alle condanne per reati commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, "nessun ostacolo si oppone più a che il giudice *a quo* adotti, rispetto a tali reati, l'unica interpretazione (...) compatibile con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., così come declinato (...) nella sentenza n. 32 del 2020". La norma dovrà pertanto trovare applicazione, quanto alla disciplina del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, ai soli fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

2.9.2. La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19

La sentenza n. 245 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020 e dell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020, impugnati in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost. Le disposizioni di cui al d.l. n. 29 del 2020 sono state trasfuse, con alcune modifiche, nell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020 il quale prevede che il magistrato o il tribunale di sorveglianza, che successivamente al 23 febbraio 2020 abbia ammesso alla detenzione domiciliare o al differimento della pena, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, i condannati per una serie di gravi reati di criminalità organizzata o comunque sottoposti al regime penitenziario *ex art. 41-bis* ord. pen., debba valutare la permanenza di tali motivi nel termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento (decorrente dall'entrata in vigore della norma per i provvedimenti già emessi a quella data) e, successivamente, con cadenza mensile, sentita l'autorità sanitaria regionale e dopo aver acquisito dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine

all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta che consentano il ripristino del regime carcerario senza pregiudizio per le condizioni di salute del detenuto. Ove sia comunicata la disponibilità di strutture adeguate, la valutazione deve essere compiuta immediatamente, anche prima del decorso dei termini. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca il beneficio è esecutivo e, nel caso di revoca disposta dal magistrato di sorveglianza, il tribunale deve decidere nel termine di trenta giorni dalla ricezione del provvedimento, decorso inutilmente il quale la revoca perde efficacia. La previsione di un procedimento di revoca innanzi allo stesso magistrato di sorveglianza che ha in precedenza emesso in via di urgenza la misura extramuraria comporta il differimento del contraddittorio pieno fino alla successiva fase innanzi al tribunale, in quanto l'attività difensiva davanti all'organo monocratico, pur consentita tramite la presentazione di memorie e documenti *ex art. 121*, comma 1, cod. proc. pen., si svolge senza che il difensore possa conoscere il contenuto della documentazione acquisita d'ufficio. Un simile assetto normativo non è stato ritenuto incompatibile con le norme costituzionali evocate, in considerazione del successivo recupero della pienezza delle garanzie difensive e del contraddittorio nel procedimento avanti al tribunale di sorveglianza, che deve comunque concludersi nel termine perentorio di trenta giorni. Il procedimento è infatti sovrapponibile a quello, totalmente deformalizzato, previsto per l'adozione del provvedimento provvisorio monocratico *ex art. 47-ter*, comma 1-*quater*, ord. pen., il quale non presuppone alcuna udienza, né alcuna possibilità di replica da parte del difensore all'eventuale parere contrario della parte pubblica. Del resto, anche con riguardo all'originario provvedimento interinale, di concessione del beneficio, il contraddittorio è riservato alla fase successiva, in cui il tribunale di sorveglianza decide in via definitiva sull'istanza del detenuto, secondo il procedimento previsto per l'incidente di esecuzione. Pertanto, nel procedimento funzionale all'eventuale revoca del provvedimento provvisorio, la difesa si trova nell'identica condizione nella quale si trovava al momento dell'originaria decisione. Tale situazione non rappresenta un'anomalia nel procedimento di sorveglianza, né d'altro canto la giurisprudenza costituzionale ha mai ritenuto necessario assicurare in simili ipotesi il contraddittorio pieno già nella fase monocratica. Peraltro, la circostanza per cui il provvedimento di revoca di un beneficio già concesso risulta psicologicamente più gravoso per l'interessato non è risultata decisiva, avuto riguardo agli interessi in gioco. La *ratio* dell'*art. 47-ter*, comma 1-*quater*, ord. pen. è infatti quella di "attribuire al magistrato di sorveglianza il potere di intervenire, in via di urgenza, per evitare gravi pregiudizi al detenuto, bilanciando interinalmente le ragioni di tutela della salute e della vita di quest'ultimo con le ragioni contrapposte di tutela della collettività in relazione alla sua persistente pericolosità sociale; e ciò attraverso un procedimento attivato su istanza di parte, ma destinato poi a svolgersi mediante poteri di indagine officiosi (e comunque aperti alle eventuali produzioni documentali della difesa), in ragione proprio della necessità di una rapida decisione sull'istanza del detenuto". Coerentemente, la disposizione in esame, che ha codificato una soluzione emersa nella giurisprudenza di legittimità, riconosce espressamente allo stesso magistrato che ha concesso la misura il potere-dovere di revocarla, sempre in via provvisoria e mediante un *contrarius actus*, nelle ipotesi di modificazioni della situazione di fatto suscettibili di alterare i termini del provvisorio bilanciamento già operato, delle quali abbia avuto contezza *ex officio*. Peraltro, la disciplina *de qua* risulta modellata su quella dell'*art. 51-ter*, comma 2, ord. pen., la quale prevede la possibilità per il magistrato di sorveglianza di disporre d'urgenza la provvisoria sospensione di misure alternative alla detenzione per il caso in cui il beneficiario abbia messo in atto comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, salva la necessità di una successiva decisione definitiva del tribunale.

2.9.3. L'impossibilità di operare una graduatoria tra le misure penitenziarie in termini di severità e la comune finalità del contenimento del rischio di recidiva attraverso la risocializzazione del condannato

“Tra le varie misure previste dalla legge sull'ordinamento penitenziario e dal codice penale – ferma restando la necessità di distinguerle secondo il criterio fondamentale dell'esecuzione interna od esterna al carcere (sentenza n. 32 del 2020) – non può essere (...) costruita una sorta di graduatoria, che le classifichi secondo una scala ascendente di severità, muovendo, in particolare, da quelle che presenterebbero minore analogia con la reclusione intramuraria, fino a quelle che con quest'ultima dovrebbero in tesi esibire più forti analogie. In realtà, le misure in questione mirano al contenimento del rischio di recidiva anche, ed anzi soprattutto, mediante una progressione del percorso trattamentale finalizzato alla risocializzazione del condannato e, quindi, al suo reinserimento nella società”. Così la sentenza n. 50 la quale ha altresì escluso che vi possa essere una “corrispondenza assoluta tra livello di

pericolosità del condannato stesso (misurato, oltretutto, secondo criteri largamente presuntivi) e maggiore o minore somiglianza delle singole misure al contenimento estremo, assicurato dalla detenzione in carcere (senza permessi, senza lavoro esterno, eccetera). Laddove si tratti di confrontare misure che si eseguono, tutte, completamente al di fuori dell'ambiente carcerario, l'aspettativa di comportamenti corretti da parte del condannato è in gran parte legata al suo stesso autocontrollo. Nondimeno, ogni istituto presenta caratteristiche complesse, segnate da un particolare equilibrio tra strumenti di sorveglianza e controllo (cui si collega l'efficacia deterrente delle sanzioni previste per il caso della violazione degli obblighi tipici di ciascuna misura) ed effetto risocializzante delle prescrizioni imposte e del trattamento curato dagli organi preposti alla fase esecutiva. Il dosaggio variabile tra limitazioni della libertà personale e attività mirate al reinserimento del condannato, sotto la supervisione degli uffici di esecuzione penale, consente in altre parole un certo adeguamento della fase esecutiva della pena alle esigenze del caso concreto”.

2.9.4. I permessi premio

2.9.4.1. L'essenziale funzione pedagogico-propulsiva

La sentenza n. 113 ha rammentato che l'istituto dei permessi premio è stato “già riconosciuto dalla sentenza n. 235 del 1996 come cruciale ai fini del trattamento”. Inoltre, la costante giurisprudenza costituzionale ne ha sottolineato “l'essenziale funzione pedagogico-propulsiva” (sentenze nn. 504 del 1995, 445 del 1997 e 257 del 2006) in quanto “permette l'osservazione da parte degli operatori penitenziari degli effetti sul condannato del temporaneo ritorno in libertà” (sentenze nn. 227 del 1995 e 253 del 2019).

2.9.4.2. L'(illegittima) esclusione dal beneficio dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione che abbiano in concreto raggiunto un adeguato grado di rieducazione prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019

La sentenza n. 32 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 6, lett. b), della legge n. 3 del 2019, nella parte in cui non prevedeva che il beneficio del permesso premio potesse essere concesso ai condannati per uno dei reati contro la pubblica amministrazione ivi elencati che, prima dell'entrata in vigore della legge medesima, avessero raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio stesso. Sebbene l'art. 25, secondo comma, Cost. non vieti l'applicazione retroattiva di modifiche normative che incidano in senso deteriore per il condannato quanto alla disciplina di meri benefici penitenziari, come i permessi premio e il lavoro all'esterno, al legislatore non è consentito “disconoscere il percorso rieducativo effettivamente compiuto dal condannato che abbia già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio. Ciò si porrebbe in contrasto – se non con l'art. 25, secondo comma, Cost. – con il principio di eguaglianza e di finalismo rieducativo della pena”. “Negare, a chi si trovi nella posizione di quel condannato, la concessione del beneficio equivarrebbe a disconoscere la funzione pedagogico-propulsiva del permesso premio (sentenza n. 253 del 2019), quale strumento idoneo a consentirne un suo iniziale reinserimento nella società, in vista dell'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione, in assenza di gravi comportamenti che dimostrino la non meritevolezza del beneficio nel caso concreto” (sentenze nn. 137 del 1999, 445 del 1997 e 504 del 1995).

2.9.4.3. La (illegittima) previsione di un termine per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza pari a 24 ore, anziché a 15 giorni (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore

La sentenza n. 113 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 30-ter, comma 7, ord. pen., nella parte in cui prevedeva, mediante rinvio al precedente art. 30-bis, che il provvedimento relativo ai permessi premio ai detenuti fosse soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché prevedere a tal fine il termine di quindici giorni. Il procedimento di cui al richiamato art. 30-bis concerne l'istituto dei permessi “di necessità”, concessi per eventi di particolare gravità, differente per funzione e presupposti dall'istituto dei permessi premio. I Giudici hanno confermato le valutazioni già espresse nella risalente sentenza n. 235 del 1996 sul contrasto con le norme costituzionali della previsione di un termine di ventiquattro ore anche per il reclamo sui provvedimenti relativi ai permessi premio. Detta pronuncia

aveva tuttavia dichiarato inammissibili le questioni proposte, non essendo rinvenibile nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata in grado di rimediare alla riscontrata eccessiva brevità del termine, ed aveva formulato al legislatore l'invito, rimasto inascoltato, a individuarne uno idoneo a contemperare la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura. La Corte ha altresì ribadito la funzionalità del permesso premio alla finalità di graduale reinserimento sociale del condannato; la sua profonda differenza rispetto al permesso "di necessità"; la non ragionevolezza della fissazione di un identico termine per il reclamo avverso provvedimenti differenti che rispondono a presupposti e finalità diverse; la non congruità del termine di ventiquattro ore per censurare un provvedimento incidente su un regime che è parte integrante del trattamento penitenziario e da cui possono discendere conseguenze dirette anche sull'applicazione delle misure alternative alla detenzione. In particolare, si è sottolineata l'irragionevolezza della "previsione di un unico termine di ventiquattro ore sia per il reclamo avverso il provvedimento relativo ai permessi di necessità – rispetto ai quali la brevità del termine appare correlata, nell'ottica del legislatore, alla situazione di urgenza allegata dall'interessato a fondamento della propria richiesta –, sia per il reclamo contro la decisione sui permessi premio, rispetto alla quale tali ragioni di urgenza certamente non sussistono". Un termine così ridotto pregiudicava ingiustificatamente l'effettività del diritto di difesa, sia rispetto alla necessità di articolare compiutamente, a pena di inammissibilità del reclamo, gli specifici motivi di impugnazione, sia in relazione all'oggettiva difficoltà di ottenere in tempi così ristretti l'assistenza tecnica di un difensore. Inoltre, l'eccessiva brevità del termine determinava "un indebito ostacolo alla stessa funzione rieducativa della pena, privando l'interessato della possibilità di contestare efficacemente eventuali decisioni erranee del magistrato di sorveglianza". L'impossibilità di individuare nel sistema una soluzione costituzionalmente obbligata circa la durata del termine non ha però nuovamente impedito l'adozione di una pronuncia di accoglimento. La recente introduzione, ad opera dell'art. 35-*bis* ord. pen., della previsione di un termine di quindici giorni per il reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto fornisce infatti un "preciso punto di riferimento, già rinvenibile nel sistema legislativo (sentenza n. 236 del 2016) idoneo a eliminare il *vulnus* riscontrato, ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata" (sentenze nn. 242, 99 e 40 del 2019, 233 e 222 del 2018). Tale termine, che coincide con quello previsto in via generale dall'art. 585 cod. proc. pen. per l'impugnazione dei provvedimenti emessi all'esito della camera di consiglio, costituisce "una soluzione già esistente nel sistema, che si presta naturalmente a essere estesa al reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza concernenti i permessi premio, da presentare parimenti al tribunale di sorveglianza. E ciò ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare – nel rispetto dei principi costituzionali sopra richiamati – altro termine, se ritenuto più congruo, per lo specifico reclamo in esame".

2.9.5. Il regime carcerario speciale (art. 41-bis ord. pen.)

2.9.5.1. Finalità

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" (sentenze nn. 186 del 2018, 122 del 2017 e 376 del 1998; ordinanze nn. 417 del 2004 e 192 del 1998). "Ciò che l'applicazione del regime differenziato intende soprattutto evitare è che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando l'ordinaria disciplina trattamentale, possano continuare (utilizzando particolarmente, in ipotesi, i colloqui con familiari o terze persone) a impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dall'interno del carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa" (sentenze nn. 186 del 2018, 122 del 2017 e 143 del 2013). Così la sentenza n. 97.

2.9.5.2. La salvaguardia dei piccoli gesti di normalità quotidiana (salve eventuali limitazioni giustificate da precise esigenze)

"Così come non esiste un diritto fondamentale del detenuto sottoposto al regime differenziato a cuocere cibi (...), non esiste un suo diritto fondamentale a scambiare oggetti, nemmeno con i detenuti assegnati al suo stesso gruppo di socialità. E tuttavia, sia cuocere cibi, sia scambiare oggetti, sono facoltà

dell'individuo, anche se posto in detenzione, che fanno parte di quei piccoli gesti di normalità quotidiana (ancora sentenza n. 186 del 2018), tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto stesso” (sentenze nn. 349 del 1993, 20 e n. 122 del 2017, n. 186 del 2018). Così la sentenza n. **97** la quale ha altresì precisato che eventuali limitazioni “dovrebbero risultare giustificate da precise esigenze, da motivare espressamente”, e sindacabili, “di volta in volta, in relazione al caso concreto, dal magistrato di sorveglianza”.

2.9.5.3. Limiti applicativi

“Quanto ai limiti cui soggiace l'applicazione del regime differenziato, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, in base all'art. 41-*bis*, comma 2, ordin. penit., è possibile sospendere solo l'applicazione di regole e istituti dell'ordinamento penitenziario che risultino in concreto contrasto con le (...) esigenze di ordine e sicurezza. Correlativamente, ha affermato non potersi disporre misure che, a causa del loro contenuto, non siano riconducibili a quelle concrete esigenze, poiché si tratterebbe in tal caso di misure palesemente incongrue o inadeguate rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato. Se ciò accade, non solo le misure in questione non risponderebbero più al fine in vista del quale la legge consente 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 (sentenza n. 351 del 1996)”. Così la sentenza n. **97**.

2.9.5.4. Le modifiche apportate dalla legge n. 94 del 2009 (la definizione legale del contenuto tipico e necessario del regime)

La sentenza n. **97** ha rammentato che la legge n. 94 del 2009 ha profondamente inciso sulla disciplina dell'art. 41-*bis* ord. pen. con modifiche volte a irrigidire il regime carcerario speciale. In particolare, il comma 2-*quater* è stato modificato, “eliminandosi ogni discrezionalità nella applicazione delle condizioni detentive speciali come è fatto palese dal tenore letterale della disposizione, secondo cui il provvedimento ministeriale di sospensione delle regole di trattamento carcerario «prevede», e non più «può prevedere», le misure dettagliate alle successive lettere (...). La novella, in sostanza, elenca una serie di misure specifiche, che costituiscono il contenuto tipico e necessario del regime speciale (sentenze n. 186 del 2018 e n. 122 del 2017). Dette misure, frutto di una valutazione svolta in via generale, *ex ante*, dal legislatore, devono perciò essere obbligatoriamente applicate a tutti i detenuti sottoposti a tale regime”.

2.9.5.5. La riconosciuta facoltà dei detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità di scambiare oggetti (sentenza di accoglimento che limita il divieto assoluto ai detenuti appartenenti a gruppi diversi)

La sentenza n. **97** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. f), della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevedeva l'adozione delle necessarie misure di sicurezza volte a garantire che fosse assicurata «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti» anziché «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità». La finalità del regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis*, comma 2, ord. pen. è quella di “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” (sentenze nn. 186 del 2018, 122 del 2017 e 376 del 1998; ordinanze nn. 417 del 2004 e 192 del 1998). L'applicazione del regime differenziato mira, in particolare, ad evitare che “gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando l'ordinaria disciplina trattamentale, possano continuare (utilizzando particolarmente, in ipotesi, i colloqui con familiari o terze persone) a impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dall'interno del carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione” (sentenze nn. 186 del 2018, 122 del 2017 e 143 del 2013). Nel merito la Corte ha ritenuto che “il divieto di scambiare oggetti, nella parte in cui si applica anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo di socialità, si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto non risulta né funzionale né congruo rispetto alla finalità tipica ed essenziale del provvedimento di

sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'impedire le sue comunicazioni con l'esterno. In queste condizioni, non è giustificata la deroga – da tale divieto disposta – alla regola ordinariamente valida per i detenuti, che possono scambiare tra loro oggetti di modico valore (art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000), e la proibizione in parola finisce per assumere un significato meramente afflittivo, in violazione anche dell'art. 27, terzo comma, Cost.". Il Collegio, pur riconoscendo che "qualsiasi oggetto si presta astrattamente ad assumere – per effetto di una precedente convenzione, per la sua valenza simbolica intrinseca o semplicemente per i rapporti interpersonali tra le parti – un determinato significato comunicativo, quando non pure a fungere da sostituto anomalo dell'ordinario supporto cartaceo per la redazione di messaggi, o da contenitore per celarli al suo interno", ha, tuttavia, reputato il censurato divieto non congruo rispetto all'obiettivo avuto di mira. Infatti, i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità hanno varie occasioni di scambiare qualsiasi messaggio tra loro in forma orale – come nei cosiddetti "cortili di passeggio" e nelle "salette" adibite a biblioteca, palestra e sala hobby – senza poter essere ascoltati, salve le casuali percezioni degli agenti comunque presenti per sorvegliare gli spazi comuni. Inoltre, la previsione normativa non trova giustificazione nemmeno considerando l'altra possibile *ratio* dell'applicazione del divieto all'interno del medesimo gruppo di socialità, laddove cioè si ritenga che la proibizione si giustifichi al fine d'impedire che taluno degli appartenenti al gruppo possa acquisire, attraverso lo scambio di oggetti, una posizione di supremazia nel contesto penitenziario, simbolicamente significativa nell'ottica delle organizzazioni criminali e da comunicare, come tale, all'esterno del carcere. Al riguardo, la Corte – dopo aver ribadito che "il manifestarsi, all'interno del carcere, di forme di potere dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, deve essere impedito attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario" – ha evidenziato che "non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, 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". Peraltro, "così come non esiste un diritto fondamentale del detenuto sottoposto al regime differenziato a cuocere cibi (sentenza n. 186 del 2018), non esiste un suo diritto fondamentale a scambiare oggetti, nemmeno con i detenuti assegnati al suo stesso gruppo di socialità. E tuttavia, sia cuocere cibi, sia scambiare oggetti, sono facoltà dell'individuo, anche se posto in detenzione, che fanno parte di quei piccoli gesti di normalità quotidiana (...), tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto" (sentenze nn. 186 del 2018, 20 e 122 del 2017, 349 del 1993). Conseguentemente, "la compressione della possibilità di scambiare oggetti con gli altri detenuti del medesimo gruppo – espressione, questa, di una pur minimale facoltà di socializzazione – e la conseguente deroga all'applicazione delle regole ordinarie, potrebbe giustificarsi non in via generale e astratta, ma solo se esista, nelle specifiche condizioni date, la necessità in concreto di garantire la sicurezza dei cittadini, e la motivata esigenza di prevenire – come recita l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera a), ordin. penit. – contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni criminali contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate". In definitiva, è la previsione *ex lege* del divieto assoluto a costituire una misura sproporzionata e a porsi in contrasto con i parametri evocati in quanto "frutto di un bilanciamento condotto *ex ante* dal legislatore, a prescindere, perciò, da una verifica in concreto dell'esistenza delle ricordate, specifiche, esigenze di sicurezza, e senza possibilità di adattamenti calibrati sulle peculiarità dei singoli casi". Ad ogni modo, in forza della previsione di cui alla lett. a) del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* – secondo cui la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti può comportare l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna – "resterà consentito all'amministrazione penitenziaria di disciplinare le modalità di effettuazione degli scambi tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo (...), nonché di predeterminare le condizioni per introdurre eventuali limitazioni".

2.9.6. Le misure alternative alla detenzione

2.9.6.1. La natura di pene alternative alla detenzione

La sentenza n. 32 ha confermato che le misure alternative alla detenzione disciplinate dal Titolo I, Capo VI, ord. pen. (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà) sono "misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena (...) e che per ciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto (sentenza n. 349 del 1993),

finendo anzi per costituire delle vere e proprie pene alternative alla detenzione (ordinanza n. 327 del 1989) disposte dal tribunale di sorveglianza, e caratterizzate non solo da una portata limitativa della libertà personale del condannato assai più contenuta, ma anche da un'accentuata vocazione rieducativa, che si esplica in forme del tutto diverse rispetto a quella che pure connota la pena detentiva”.

2.9.6.2. Diversità di contenuti e presupposti soggettivi – L'auspicio per un diverso assetto della materia

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 74, si è già misurata con il tema della diversità di contenuti e presupposti soggettivi delle varie misure alternative alla detenzione. In particolare, le sentenze nn. 338 del 2008 e 100 del 1997 hanno escluso che, alla luce delle differenze strutturali tra l'affidamento in prova e la semilibertà, “possa ravvisarsi un'esigenza costituzionale di allineamento dei relativi requisiti di ammissibilità”. Affidamento in prova e semilibertà restano “tuttora misure distinte non solo sul piano dei contenuti, ma anche su quello dei presupposti di ordine soggettivo. Per l'affidamento in prova è, infatti, richiesta una prognosi positiva riguardo alla capacità della misura di contribuire alla rieducazione del reo e di prevenire il rischio della recidiva (...): laddove, invece, l'ammissione alle varie forme di libertà si fonda su presupposti più blandi, che ruotano sostanzialmente attorno all'esistenza delle condizioni per un graduale reinserimento sociale del condannato (...). Ciò esclude che possa ravvisarsi tra le due misure una sorta di rapporto di continenza (...), a fronte del quale sarebbe senz'altro irragionevole precludere il 'meno' al soggetto che potrebbe (astrattamente) aspirare al 'più'. Il fatto che il condannato presenti ancora un certo grado di pericolosità, tale da non consentire una valutazione favorevole circa la prevenzione del rischio di recidiva attraverso le prescrizioni – anche molto stringenti – che possono accompagnare l'affidamento in prova al servizio sociale (...), si presta, in particolare, a giustificare la scelta legislativa di stabilire requisiti di ordine oggettivo distinti e più rigorosi per l'ammissione a una misura – quale la semilibertà – che, comunque, implica un atto di fiducia dello Stato nei confronti del condannato, consentendone l'uscita dall'istituto penitenziario per una parte del giorno”. In senso simile si è espressa la sentenza n. 50 del 2020 con riguardo ai rapporti tra l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare. Nelle ricordate occasioni, si è rilevato che “un diverso assetto della disciplina della materia, nel segno di una maggiore espansione delle misure alternative alla detenzione, era certamente possibile (sentenza n. 50 del 2020) e forse anche auspicabile (sentenza n. 100 del 1997): ma che esso restava rimesso alle scelte discrezionali del legislatore in tema di politica dell'esecuzione penale”.

2.9.6.3. L'inclusione del sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato dalla lieve entità del fatto nel novero dei “reati ostativi”

La sentenza n. 52 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., «nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ivi ricompresi quello di cui all'art. 630 c.p., allorché sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale n. 68 del 23 marzo 2012». In via preliminare, la Corte ha evidenziato che “le medesime questioni, sollevate sulla base di censure del tutto sovrapponibili (...), sono state dichiarate non fondate con la sentenza n. 188 del 2019”, in relazione ad un giudizio incidentale concernente specificamente un permesso premio. È stato, poi, ribadito che l'art. 4-bis ord. pen. anche a seguito delle numerose modifiche intervenute negli anni, ha “natura di disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che si presumono socialmente pericolosi unicamente in ragione del titolo di reato per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti (sentenza n. 239 del 2014)” (sentenza n. 188 del 2019). Conseguentemente, la concessione dell'attenuante della lieve entità del reato di cui all'art. 630 cod. pen. “è rilevante ai soli fini della determinazione della pena proporzionata al caso concreto, mentre, nella logica dell'attuale art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., essa non risulta (...) idonea a incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di ricollegare al sequestro con finalità estorsive un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna”. Per la Corte il fatto che nell'elenco di cui all'art. 4-bis ord. pen. sia compreso anche l'art. 289-bis cod. pen. – che prevede il reato di sequestro a scopo di terrorismo e di eversione che “nasce comprensivo dell'attenuante di lieve entità di cui all'art. 311 cod. pen.” – non comporta alcuna necessità costituzionale di determinare “l'espunzione della fattispecie del sequestro estorsivo (...) dal medesimo elenco (sentenza n. 188 del 2019)”, neppure a seguito della sentenza n. 68 del 2012 che ha esteso la ricordata attenuante della lieve entità all'“omologo” reato di cui all'art. 630 cod.

pen. Secondo il Collegio, inoltre – poiché la censura ha ad oggetto l’inclusione nell’elenco dei reati ostativi di una singola fattispecie di reato, in quanto assistita dall’attenuante della lieve entità del fatto, e non mira a contestare la compatibilità costituzionale della preclusione assoluta all’accesso a taluni benefici penitenziari, disegnata dall’art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen. per il condannato che non collabori con la giustizia – non viene in rilievo la sentenza n. 253 del 2019, depositata successivamente all’ordinanza di remissione con la quale l’art. 4-*bis*, comma 1, “è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riferimento a tutti i delitti ricompresi nella disposizione censurata, non prevede che ai condannati per quei medesimi delitti possano essere concessi permessi premio, anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell’art. 58-*ter* della medesima legge n. 354 del 1975, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti”. In altri termini, tale pronuncia non incide sulle questioni prospettate in quanto il giudice rimettente non contesta la compatibilità costituzionale della preclusione assoluta all’accesso a taluni benefici penitenziari, disegnata dall’art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen. per il condannato che non collabori con la giustizia.

2.9.6.4. L’affidamento in prova al servizio sociale

i) La minore afflittività rispetto al carcere

La sentenza n. 32 ha rammentato che l’affidamento in prova al servizio sociale per i condannati adulti è stato definito quale “strumento di espiazione della pena, alternativo rispetto alla detenzione: uno strumento, certo, meno afflittivo rispetto al carcere, ma egualmente connotato in senso sanzionatorio rispetto al reato commesso, tanto che l’esito positivo dell’affidamento in prova estingue la pena detentiva e ogni altro effetto penale” (sentenza n. 68 del 2019).

2.9.6.5. La detenzione domiciliare

i) Qualificazione come pena alternativa alla detenzione

La sentenza n. 32 ha puntualizzato che la detenzione domiciliare costituisce “non una misura alternativa alla pena, ma una pena alternativa alla detenzione, caratterizzata da prescrizioni meramente limitative della libertà, sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza e con l’intervento del servizio sociale” (sentenza n. 99 del 2019; ordinanza n. 327 del 1989).

ii) Presupposti differenziati e identica finalità della detenzione domiciliare ordinaria e speciale (la cura dei figli quali soggetti deboli)

La sentenza n. 18 ha sottolineato che l’istituto della detenzione domiciliare speciale (art. 47-*quinquies* ord. pen.), introdotto dalla legge n. 40 del 2001 e modificato dalla legge n. 62 del 2011, “è finalizzato ad ampliare, oltre i casi in cui può essere concessa la detenzione domiciliare ordinaria (...), la possibilità, per le madri condannate a pena detentiva, di scontare quest’ultima con modalità esecutive extracarcerarie, per meglio tutelare il loro rapporto con i figli”. Infatti, l’art. 47-*ter*, comma 1, lett. a), ord. pen., relativo alla detenzione domiciliare ordinaria, “si può applicare quando la madre debba scontare la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell’arresto. Viceversa, la detenzione domiciliare speciale non incontra il limite relativo alla durata della pena, in quanto l’art. 47-*quinquies*, comma 1, (...) prevede (...) che quando non ricorrono le condizioni di cui all’articolo 47-*ter*, le condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, possono essere ammesse ad espiazione la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli. In tal modo, il legislatore ha consentito anche alle madri condannate a pene detentive superiori a quattro anni, o che devono ancora scontare più di quattro anni di reclusione, di accedere alla detenzione domiciliare speciale, a condizione però che i figli non abbiano superato i dieci anni di età”. Entrambe le misure, “oltre che alla rieducazione del condannato, sono primariamente indirizzate a consentire la cura dei figli e a preservarne il rapporto con la madre” (sentenze nn. 211 del 2018 e 177 del 2009). Quanto alla detenzione domiciliare ordinaria, si è affermato che essa “ha lo scopo di favorire le esigenze di sviluppo e formazione del bambino il cui soddisfacimento potrebbe essere gravemente pregiudicato dall’assenza della figura genitoriale” (sentenza n. 350 del 2003). In merito

all'istituto della detenzione domiciliare speciale, si è sottolineato il "rilievo prioritario" che vi assume "la tutela di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, qual è il minore" (sentenza nn. 76 del 2017 e 239 del 2014).

iii) La concessione della detenzione domiciliare speciale alle condannate madri di figli affetti da handicap grave (anche se di età superiore a dieci anni)

La sentenza n. 18 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, commi primo e secondo, e 31, secondo comma, Cost., dell'art. 47-*quinquies*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede la possibilità di concedere la detenzione domiciliare speciale anche nei confronti delle condannate madri di figli affetti da disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, ritualmente accertata. La Corte ha preliminarmente individuato la finalità dell'istituto nell'ampliamento, oltre i casi in cui può essere concessa la detenzione domiciliare ordinaria, della possibilità, per le madri condannate a pena detentiva, di scontare quest'ultima con modalità esecutive extracarcerarie, per meglio tutelare il loro rapporto con i figli. A differenza della detenzione domiciliare ordinaria, applicabile quando la madre debba scontare la pena della reclusione non superiore a quattro anni o dell'arresto (art. 47-*ter* della citata legge n. 354), quella speciale non incontra il limite relativo alla durata della pena, a condizione però che i figli non abbiano superato i dieci anni di età. Già la sentenza n. 350 del 2003 aveva eliminato tale condizione con specifico riferimento alla detenzione domiciliare ordinaria e, conseguentemente, aveva esteso la possibilità di concedere il beneficio nei confronti della madre condannata, convivente con un figlio portatore di disabilità totalmente invalidante, anche se di età superiore ai dieci anni. A tale declaratoria la Corte era pervenuta ponendo a confronto le esigenze di cura del figlio minore di dieci anni con quelle del figlio gravemente disabile di qualsiasi età ed aveva dedotto che "nel caso del figlio gravemente invalido il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, in considerazione delle particolari esigenze di tutela psico-fisica il cui soddisfacimento si rivela strumentale nel processo rivolto a favorire lo sviluppo della personalità del soggetto. La salute psico-fisica di questo può essere infatti, e notevolmente, pregiudicata dall'assenza della madre, detenuta in carcere, e dalla mancanza di cure da parte di questa, non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore". Conseguentemente, veniva ravvisata una violazione del primo comma dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza, "in quanto la disposizione censurata stabiliva un trattamento difforme rispetto a situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni dieci, ma con un certo margine di autonomia, almeno sul piano fisico, e quella della madre di un figlio disabile e incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale, a qualsiasi età, ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre rispetto ad un bambino di età inferiore agli anni dieci. Inoltre, risultava violato anche il secondo comma del medesimo art. 3 Cost., perché l'esecuzione della pena nella forma della detenzione domiciliare è volta al fine di favorire il pieno sviluppo della personalità del figlio, sicché la possibilità di concedere la detenzione domiciliare al genitore condannato, convivente con un figlio totalmente handicappato, appare funzionale all'impegno della Repubblica (...) di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità". Argomenti del tutto analoghi a quelli spesi nella citata sentenza hanno indotto il Collegio a giudicare costituzionalmente illegittima anche la disposizione impugnata. E' stato, infatti, ritenuto che il limite di età dei dieci anni ivi previsto contrastasse con i principi di cui ai citati parametri costituzionali. "Tali principi esigono che una misura alternativa alla detenzione, qual è quella prevista dall'art. 47-*quinquies* – finalizzata principalmente a tutelare il figlio, terzo incolpevole e bisognoso del rapporto quotidiano e delle cure del detenuto – debba estendersi all'ipotesi del figlio portatore di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, il quale si trova sempre in condizioni di particolare vulnerabilità fisica e psichica indipendentemente dall'età. Nei casi di disabilità grave, l'autonomia personale è così ridotta da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione a qualunque età (...). Il dato di esperienza, anzi, rivela che le condizioni di vita e di salute delle persone colpite da disabilità grave tendono ad aggravarsi e ad acuirsi con l'avanzare dell'età. Sicché delimitare il beneficio penitenziario in questione in ragione di un parametro meramente anagrafico è costituzionalmente illegittimo quando si tratta di persona gravemente disabile". Infine, il Collegio ha ribadito, che "in sede di valutazione in concreto dei presupposti di concessione della detenzione domiciliare e di determinazione delle concrete modalità del suo svolgimento" spetta al tribunale di sorveglianza operare un ragionevole bilanciamento di

tutti i beni ed interessi coinvolti, ossia le esigenze di cura del disabile, e quelle della difesa sociale e di contrasto alla criminalità (sentenze nn. 187 e 99 del 2019, 211 del 2018, 76 del 2017 e 239 del 2014).

iv) L'inapplicabilità della misura per l'espiazione di pena, anche residua, non superiore a due anni in caso di condanna per "reati ostativi", ove non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge n. 354 del 1975 impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui – nel prevedere la detenzione domiciliare per l'espiazione della pena non superiore a due anni, anche se costituente residuo di maggior pena, quando non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e la detenzione domiciliare risulti comunque idonea a scongiurare il pericolo di commissione di altri reati – esclude l'applicabilità della stessa misura in caso di condanna per i reati di cui all'art. 4-bis ord. pen. Per la Corte "la disciplina censurata costituisce (...) espressione di discrezionalità, opinabile sul piano delle scelte di politica penitenziaria, ma non in contrasto con il principio costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, primo e terzo comma, Cost.), e non irragionevole al punto da integrare una lesione *ex art. 3 Cost.*". Il Collegio, per giungere a tale decisione, in primo luogo ha ritenuto che la disposizione censurata, pur fondandosi su una logica presuntiva, non contiene una presunzione assoluta di pericolosità – solo in ragione del titolo del reato commesso, come tale irragionevole in base alla giurisprudenza costituzionale – risultando necessario comunque accertare la sussistenza di ulteriori elementi che discendono dalla necessaria valutazione giudiziale del caso concreto. Ciò in quanto, "quando la pena detentiva irrogata o applicata deve eseguirsi con trattamento intramurario, anche se la sua entità avrebbe in astratto consentito un provvedimento di sospensione condizionale", ciò sta a significare "che non vi è stata una prognosi favorevole sui futuri comportamenti dell'interessato, oppure che si è in presenza di precedenti ostativi e, dunque, di una recidiva". Inoltre, è stato evidenziato che se al soggetto è precluso l'accesso alla detenzione domiciliare implicitamente sta a significare che lo stesso non si trova neppure nelle condizioni utili per essere affidato in prova ai servizi sociali ai sensi dell'art. 47 ord. pen., situazione, quest'ultima, che non dipende dall'entità delle soglie di pena ma necessariamente consegue "alla valutazione giudiziale, effettuata in concreto, che ha concluso per l'impossibilità di contenere il rischio della commissione di nuovi reati, anche ricorrendo alle puntuali e tipiche prescrizioni della misura dell'affidamento". Non è stato condiviso, poi, neppure il secondo argomento basato su una asserita contraddittorietà della disciplina censurata che per i reati di cui alla cosiddetta "seconda fascia", da un lato, consente, al condannato, quando manchino elementi che indicano l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, di accedere ai permessi premio, al lavoro esterno, alla semilibertà, alla liberazione anticipata, oltreché alla stessa misura extramuraria dell'affidamento in prova (art. 4-bis, comma 2, ord. pen.) e, dall'altro lato, impedisce alla stessa persona, condannata per gli stessi reati, comunque di accedere alla detenzione domiciliare (periodo finale del comma 1-bis dell'art. 47-ter ord. pen.). Per la Corte, infatti, "la simmetria ricercata dal giudice *a quo* non è (...) indispensabile al fine di garantire la ragionevolezza (o, meglio, la non irragionevolezza) della disciplina in considerazione" in quanto "la preclusione censurata è parte di una trama generale che valorizza le peculiarità delle varie forme di esecuzione della pena, e al tempo stesso traccia percorsi alternativi che instradano i singoli casi anche in base alle loro caratteristiche concrete". Non è stato condiviso, neppure, l'ulteriore assunto secondo il quale la detenzione domiciliare dovrebbe essere applicabile con maggiore larghezza rispetto all'affidamento in prova, poiché presenterebbe un effetto di restrizione più intenso della misura non detentiva, e potrebbe, quindi, fronteggiare situazioni di pericolosità più marcata. Al riguardo, si è chiarito che non è configurabile una sorta di rapporto di continenza tra misure con diversi presupposti di accesso, "con la conseguenza che sarebbe irragionevole consentire allo stesso soggetto l'accesso al regime più favorevole e precludere, invece, la concessione del beneficio meno favorevole, da ritenersi incluso, come parte minore, nel primo» (sentenza n. 338 del 2008, riferita ad una pretesa assimilazione tra affidamento in prova e semilibertà)". Tra le varie misure previste dall'ordinamento penitenziario e dal codice penale "non può essere infatti costruita una sorta di graduatoria, che le classifichi secondo una scala ascendente di severità, muovendo, in particolare, da quelle che presenterebbero minore analogia con la reclusione intramuraria, fino a quelle che con quest'ultima dovrebbero in tesi esibire più forti analogie". Insomma, "specialmente grazie alla duttilità consentita dalla relativa disciplina, la misura dell'affidamento può

efficacemente fronteggiare la pericolosità segnalata dalla qualità del reato commesso, anche quando si tratti di fattispecie compresa negli elenchi dell'art. 4-bis ordin. penit.”.

2.9.6.6. La semilibertà

i) Pluralità di fattispecie e relativo ambito di applicazione

La sentenza n. 74 ha puntualizzato che la semilibertà “è la misura alternativa alla detenzione che consente al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale”. “Di là da tale comune profilo contenutistico, la misura si scinde al suo interno – secondo una corrente ricostruzione – in tre figure distinte per presupposti e funzioni”: la semilibertà per le pene dell'arresto e della detenzione non superiore a sei mesi, finalizzata precipuamente a limitare gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata; la semilibertà per pene medio-lunghe, cui possono accedere, in base ai progressi compiuti nel corso del trattamento e in vista del graduale reinserimento nella società, i condannati che abbiano espiato almeno la metà della pena (o i due terzi, quanto ai condannati per taluno dei delitti “ostativi”), indipendentemente dall'entità della pena residua; la semilibertà cosiddetta “surrogatoria” dell'affidamento in prova al servizio sociale. Tale ultima figura è stata affiancata alle altre – delineate già *ab origine* dalla legge sull'ordinamento penitenziario – dalla legge n. 663 del 1986, al fine di realizzare un più razionale coordinamento tra le misure alternative in questione, nella logica della progressione nel trattamento. Ne sono destinatari i condannati che debbano espiare una pena rientrante nel limite di fruibilità dell'affidamento in prova (attualmente, una pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni) ma che, in concreto, non siano ancora meritevoli del beneficio più ampio: “nel qual caso possono essere ammessi alla misura più contenuta della semilibertà, ancorché non abbiano ancora espiato la metà della pena”.

ii) L'illegittima preclusione al magistrato di sorveglianza dell'applicazione della misura in via provvisoria anche quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi (fermo il limite massimo di quattro anni)

La sentenza n. 74 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6, ord. pen., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non consentiva al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la semilibertà, ai sensi del precedente art. 47, comma 4, in quanto compatibile, anche nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del comma 2 dello stesso art. 50, ossia quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi ma non a quattro anni. Ai sensi della disposizione censurata, come modificata dalla legge n. 165 del 1998, nel caso di pene detentive brevi la semilibertà può essere disposta anche successivamente all'inizio dell'esecuzione della pena, a condizione che il condannato abbia dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale. Quanto alle modalità applicative, limitatamente a pene non superiori a sei mesi il secondo periodo del comma 6 richiama, nei limiti della compatibilità, l'art. 47, comma 4, ord. pen. sull'affidamento in prova al servizio sociale. Tale articolo, nel testo modificato dalla novella del 1998, stabiliva che, una volta iniziata l'esecuzione della pena, l'istanza di affidamento in prova dovesse essere proposta al magistrato di sorveglianza, il quale poteva, alle condizioni previste, sospendere l'esecuzione e ordinare la liberazione del condannato, con provvedimento efficace sino alla decisione del tribunale di sorveglianza. L'art. 47 è stato poi modificato dal d.l. n. 146 del 2013, che ha rimediato all'anomalia – segnalata dalle ordinanze nn. 446 del 2008 e 375 del 1999 – per la quale il provvedimento provvisorio del magistrato di sorveglianza aveva un contenuto più ampio rispetto a quello collegiale del tribunale. Attualmente, quindi, il magistrato di sorveglianza non ha più il potere di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena, ma può applicare in via provvisoria l'affidamento in prova. Tale procedura non è stata tuttavia estesa all'applicazione della semilibertà “surrogatoria”, misura destinata ai condannati ad una pena detentiva non superiore ai quattro anni, che in astratto potrebbero beneficiare dell'affidamento in prova ma che, in concreto, non sono ritenuti ancora meritevoli della misura più favorevole. In conseguenza di tale asimmetria normativa, mentre l'affidamento in prova può essere provvisoriamente disposto dall'organo monocratico in caso di condanna a pene detentive fino a quattro anni, per l'applicazione provvisoria della semilibertà si continua ad applicare il limite di sei mesi previsto dall'art. 50, comma 1, ord. pen. Sul piano della disciplina sostanziale, la Corte ha in precedenti occasioni escluso che tra le due misure possa ravvisarsi un'esigenza costituzionale di allineamento (sentenze nn. 338 del 2008 e 100 del 1997), date le reciproche differenze di

contenuto e di requisiti soggettivi di applicazione. Per la concessione dell'affidamento in prova è necessaria infatti una prognosi positiva circa l'idoneità della misura a contribuire alla rieducazione del reo e a prevenire il rischio della recidiva; l'ammissione alla semilibertà si basa invece su presupposti diversi, tesi a verificare l'esistenza delle condizioni per un graduale reinserimento sociale del condannato. L'art. 50, comma 6, ord. pen. si pone però su un piano differente, in quanto non attiene alle diverse condizioni di accesso alle due misure, peraltro già da tempo allineate per quanto riguarda il limite di pena (art. 50, comma 2, ord. pen.), ma riguarda le relative modalità procedurali, e in particolare, la possibilità, esclusa nel caso della semilibertà, di ammissione in modo "accelerato", tramite un'applicazione provvisoria con provvedimento monocratico, che eviti al condannato i tempi di attesa della decisione del tribunale di sorveglianza, con i relativi pregiudizi. Considerato che il legislatore ha discrezionalmente stabilito di omologare semilibertà e affidamento in prova sotto il profilo del requisito del *quantum* di pena, la Corte ha ritenuto che non vi fosse "più alcuna ragione per lasciare (contraddittoriamente) disallineato *in peius* il beneficio minore, quanto alla possibilità di accesso anticipato e provvisorio al beneficio in presenza di un pericolo di grave pregiudizio, tramite provvedimento dell'organo monocratico". A seguito della novella che attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di applicare provvisoriamente la misura richiesta, e non più, come in precedenza, di disporre la provvisoria sospensione dell'esecuzione della pena, è venuta meno la ragione giustificativa della diversità di procedimento, in origine riconducibile all'inopportunità di estendere la sospensione della pena, con conseguente messa in libertà, a soggetti privi dei requisiti richiesti per l'affidamento in prova e condannati a una pena tale da non poter costituire indice di una ridotta pericolosità. È stato sottolineato che, nelle more della decisione del tribunale di sorveglianza, il condannato già in possesso di tutti i requisiti per la semilibertà potrebbe perdere l'opportunità di lavoro, in relazione alla quale è stata formulata l'istanza, e, con essa, il conseguente effetto risocializzante, anche nella prospettiva della successiva ammissione al beneficio più ampio. In ogni caso, l'ammissione alla misura avviene in via provvisoria, condizionata alla conferma del tribunale di sorveglianza.

2.9.7. L'esecuzione delle pene pecuniarie

2.9.7.1. La competenza del magistrato di sorveglianza in tema di conversione, per insolvibilità del condannato, delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace

La sentenza n. 95 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 238-*bis*, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002, censurato, in relazione agli artt. 3, 97, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui affida al magistrato di sorveglianza la competenza a disporre la conversione delle pene pecuniarie non pagate inflitte dal giudice di pace; e inammissibile la questione avente ad oggetto l'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002 (trasfuso nell'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002), impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, attributivo al giudice di pace della competenza a disporre la conversione delle pene pecuniarie dal medesimo inflitte, in caso di insolvibilità del condannato. L'art. 238-*bis* disciplina in generale il procedimento di conversione delle pene pecuniarie e costituisce l'approdo di un'articolata vicenda normativa. Originariamente, la competenza in materia era attribuita al magistrato di sorveglianza dall'art. 660 cod. proc. pen. Con l'introduzione della competenza penale del giudice di pace, l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 aveva demandato a quest'ultimo la conversione delle pene pecuniarie dallo stesso inflitte, in deroga a quanto previsto dal codice di rito. Successivamente, il d.P.R. n. 115 del 2002 ha regolato nuovamente la materia, stabilendo la competenza generale del giudice dell'esecuzione in tema di conversione e abrogando di conseguenza, all'art. 299, le disposizioni precedenti, tra cui gli artt. 660 cod. proc. pen. e 42 del d.lgs. n. 274 del 2000. La sentenza n. 213 del 2003 ha giudicato illegittimo, per eccesso di delega, il citato art. 299 nella parte in cui abrogava l'art. 660 cod. proc. pen., con conseguente reviviscenza della competenza del magistrato di sorveglianza ivi statuita. Da ultimo, la legge n. 205 del 2017 ha inserito nel d.P.R. del 2002 l'art. 238-*bis* che, nel disciplinare il raccordo tra la fase amministrativa dell'esazione e la fase giurisdizionale di conversione della pena pecuniaria, contiene ripetuti riferimenti al magistrato di sorveglianza quale organo competente. Il complesso quadro normativo è stato interpretato dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che attualmente l'unico organo competente a decidere sulla conversione, anche quando si tratti di pene irrogate dal giudice di pace, è il magistrato di sorveglianza. La Corte ha considerato l'art. 238-*bis* conforme al canone della ragionevolezza. In particolare, "nessuna contraddizione intrinseca è ravvisabile in una disciplina che, perseguendo la finalità di colmare un vuoto normativo inerente a una specifica fase del procedimento in

discussione, dia anche conferma alla regola generale di competenza espressa dal codice di rito”. Inoltre, nella specie non è stato superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte legislative nella conformazione degli istituti processuali (come la competenza del giudice). Invero, le disfunzioni originate dall’attuale disciplina processuale della conversione – comportante il coinvolgimento di diversi uffici (cancelleria del giudice dell’esecuzione, pubblico ministero, magistrato di sorveglianza) – non sono “esclusive del procedimento relativo alle pene inflitte dal giudice di pace e (...) neppure dipendono soltanto dalla previsione della competenza del magistrato di sorveglianza, connettendosi più in generale alla farraginoso strutturazione della procedura di esecuzione della pena pecuniaria”. Si tratta di effettive criticità del sistema che la sentenza n. 279 del 2019 ha di recente sollecitato il legislatore a rimuovere. In relazione allo specifico aspetto della competenza, poi, le deduzioni del rimettente “non superano la soglia della critica alle scelte di politica legislativa e non valgono, pertanto, a dimostrare quella manifesta irragionevolezza o arbitrarietà che sola legittimerebbe l’invocata declaratoria di illegittimità”. Quanto all’ipotizzato stravolgimento della coerenza interna dell’assetto della giurisdizione penale del giudice di pace, si è osservato che “si tratta di effetto che non può essere certamente riconnesso al mero fatto che, in determinati frangenti (...), le speciali sanzioni previste per i reati di competenza del giudice onorario vengano applicate da un giudice professionale. Altrettanto avviene, del resto, quando i predetti reati siano giudicati dalla corte di assise o dal tribunale per ragioni di connessione”. Né la disposizione ha violato il principio di ragionevole durata del processo poiché, lungi dal comportare una dilatazione dei tempi non sorretta da alcuna logica esigenza, con essa il legislatore, nell’esercizio non irragionevole dell’ampia discrezionalità di cui gode in tema di individuazione del giudice competente, ha definito l’ambito della cognizione dei singoli organi giurisdizionali. Infine, è stata rilevata l’inconferenza del richiamo al principio di buon andamento dell’amministrazione che, per costante giurisprudenza costituzionale, “è riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari e non all’attività giurisdizionale in senso stretto (...), nella quale rientrano le funzioni svolte dal magistrato di sorveglianza in merito alla conversione della pena pecuniaria”. L’infondatezza delle questioni relative all’art. 238-bis ha comportato l’inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione concernente l’art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 (sentenza n. 95 del 2015). La giurisprudenza di legittimità è unanime nel ritenere che la prima disposizione esprima anche la precisa volontà del legislatore di confermare la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in tema di conversione, venutasi a determinare a seguito della sentenza n. 212 del 2003. La norma derogatoria dettata dall’art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, la cui efficacia sarebbe stata eventualmente ripristinata *ex tunc* dalla declaratoria di incostituzionalità, non avrebbe potuto dunque prevalere sulla norma generale successiva posta dall’art. 238-bis. “Nonostante la generale accettazione sul piano operativo del principio di prevalenza della legge speciale sulla legge generale successiva”, “la risoluzione dell’eventuale conflitto fra criterio di specialità e criterio cronologico non vede, infatti, l’incondizionata prevalenza del primo, non avendo esso rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie”. Nell’ipotesi di successione di una legge generale ad una legge speciale, “non è vera in assoluto la massima che *lex posterior generalis non derogat priori specialis*: giacché i limiti del detto principio vanno, in effetti, di volta in volta, sempre verificati alla stregua dell’intenzione del legislatore. E non è escluso che in concreto l’interpretazione della *voluntas legis*, da cui dipende la soluzione dell’indicato problema di successione di norme, evidenzi una latitudine della legge generale posteriore, tale da non tollerare eccezioni, neppure da parte di leggi speciali: che restano, in tal modo, tacitamente abrogate”. Dalla ritenuta prevalenza della norma generale posteriore su quella speciale anteriore è disceso che, anche in caso di accoglimento della questione concernente quest’ultima, essa non avrebbe potuto comunque produrre effetti nel giudizio principale.

3. La giurisdizione contabile

3.1. Il divieto di compensazione delle spese processuali nel caso di proscioglimento del convenuto nel merito, pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni

La sentenza n. 41 ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza e insufficiente motivazione delle censure, le questioni di costituzionalità del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell’art. 31 del Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174 del 2016), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost., nella parte in cui non consente che il giudice, anche in

caso di proscioglimento nel merito, possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle ivi tassativamente indicate. L'art. 20 della legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo al riordino e alla ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, indicando, tra i principi e i criteri direttivi, quello di "adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali". In attuazione della delega è intervenuto il d.lgs. n. 174 del 2016, il cui art. 31 reca la disciplina delle spese processuali. "Essa è effettivamente delineata sul modello del codice di procedura civile, da cui recepisce la regola generale della liquidazione a beneficio della parte vittoriosa (comma 1) – in corrispondenza a quanto disposto dall'art. 91, primo comma, cod. proc. civ. – nonché il generale regime della compensazione (comma 3), analogo a quello di cui all'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel dettato anteriore alla sentenza n. 77 del 2018, ma coordinato con le specifiche connotazioni storiche del giudizio contabile". Con specifico riguardo al giudizio di responsabilità, tale regime si caratterizza per il divieto di compensazione in caso di proscioglimento nel merito (comma 2). Il rimettente avrebbe voluto estendere al giudizio di responsabilità, in caso di proscioglimento nel merito, la facoltà di compensazione delle spese attualmente prevista per il giudizio civile, invocando un'addizione analoga a quella che ha riguardato l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., a seguito della sentenza n. 77 del 2018. Detta sentenza ha ravvisato l'illegittimità della norma allora denunciata "nella mancata considerazione, tra i casi che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite, delle analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità di quelle tipiche espressamente previste, le quali assumono carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa della clausola generale delle altre gravi ed eccezionali ragioni". Nella specie, il rimettente "non ha adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'addizione invocata condurrebbe, nel caso concreto, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese". Inoltre, mentre la sentenza n. 77 del 2018 ha semplicemente esteso la portata dei casi di compensazione ammessi nel giudizio civile, ovviando alla rigidità della loro tassatività, l'intervento ora auspicato avrebbe avuto "un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti, non limitandosi ad ampliare le ipotesi di deroga al principio *victus victori*, ma facendo altresì venir meno il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile in caso di proscioglimento nel merito. Considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e, segnatamente, nel regolamentare le spese di lite (...), tale intervento avrebbe richiesto che il rimettente, rifuggendo da petizioni di principio e dalla traslazione dell'impianto argomentativo relativo alla disciplina del giudizio civile, si confrontasse adeguatamente con le specifiche caratteristiche di quello di responsabilità davanti alla Corte dei conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere quell'irragionevolezza che costituisce il limite alla discrezionalità legislativa".

3.2. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione (in generale nonché quello causato da indebite assenze dal servizio)

La sentenza n. 61 ha riassunto il quadro normativo "sia in relazione alla più generale fattispecie del danno all'immagine, sia in riferimento alla specifica configurazione di quello causato da indebite assenze realizzate mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio o con altre modalità fraudolente". Il danno all'immagine, "frutto di un'elaborazione giurisprudenziale del giudice contabile come categoria particolare del danno erariale, ha trovato una sua normazione" con l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009. Tale disposizione stabilisce che le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001; a tal fine, il decorso del termine di prescrizione è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Il citato art. 7 prevedeva che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti per i delitti contro la pubblica amministrazione fosse comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuovesse entro trenta giorni il procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. La fattispecie in questione è stata identificata come "danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost. (sentenza n. 355 del 2010)". Peraltro, "il legislatore non ha inteso prevedere una limitazione della giurisdizione

contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa. In altri termini, non è condivisibile una interpretazione (...) nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria. La norma deve essere univocamente interpretata, invece, nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria". Successivamente, l'art. 51, comma 7, del d.lgs. n. 174 del 2016 (Codice di giustizia contabile) ha previsto che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ex art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché degli organismi ed enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato; e l'art. 4, comma 1, lett. g), delle norme transitorie ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001. La sentenza n. 191 del 2019 ha evidenziato la possibilità che il dato normativo "legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009". Relativamente alla particolare fattispecie del danno all'immagine prodotto in conseguenza di indebite assenze dal servizio, l'art. 7 della legge n. 15 del 2009 ha delegato il Governo a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività e assenteismo, contemplando, tra i principi e i criteri direttivi, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione. In attuazione della delega, il d.lgs. n. 150 del 2009 ha introdotto nel d.lgs. n. 165 del 2001 l'art. 55-quinquies (False attestazioni o certificazioni), in base al quale, ferme le previsioni penali, il dipendente che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 a 1.600. Inoltre, il lavoratore, ferma la responsabilità penale e disciplinare, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione. In seguito, l'art. 17, comma 1, lett. s), della legge n. 124 del 2015 ha previsto che i decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro pubblico fossero adottati nel rispetto di vari principi e criteri direttivi, ivi compresa l'introduzione di norme sulla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare. In attuazione della delega, l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 116 del 2016 ha inserito il comma 3-*quater* all'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, il cui primo periodo prevede che, nel caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o registrazione degli accessi o delle presenze, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. Nei successivi periodi (dichiarati illegittimi dalla pronuncia in esame per eccesso di delega) si stabiliva, in particolare, che l'ammontare del danno risarcibile era rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e che l'eventuale condanna non poteva essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia. Peraltro, la sentenza n. 251 del 2016 ha giudicato illegittimo l'art. 17, comma 1, lett. s), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prevedeva che il Governo adottasse i decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, precisando che la declaratoria è circoscritta alle disposizioni di delega, oggetto del ricorso, e non si estende alle disposizioni delegate. "Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione". Per rimediare al vizio accertato dalla sentenza del 2016, il Governo, acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, con il d.lgs. n. 118 del 2017, è intervenuto sul testo del d.lgs. n. 116 del 2016, facendo salvi gli effetti

intanto prodotti. Infine, il d.lgs. n. 75 del 2017 ha modificato l'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001, uniformando *pro futuro* le figure di danno all'immagine. Ad ogni modo, la fattispecie di danno erariale introdotta con l'art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 116 del 2016, enucleata da quella più generale già prevista dall'art. 55-*quater*, “presenta indubbi aspetti peculiari, in ragione del venir meno della cosiddetta pregiudizialità penale”, in quanto sono dettate disposizioni che “impongono al Procuratore presso la Corte dei conti di agire sollecitamente entro ristrettissimi tempi, senza attendere né l'instaurazione del processo penale né la sentenza che lo definisce”.

3.3. La (illegittima) previsione di un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine (in particolare, le modalità di stima e quantificazione del danno conseguente a indebite assenze dal servizio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **61**, l'analogo voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)*.

3.4. La limitazione della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici a fatti e omissioni commessi con dolo o colpa grave

La sentenza n. **189** ha rammentato la *ratio* della disciplina statale che – già con l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 – ha delimitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave. “In questo modo, il legislatore statale ha inteso predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa (...) determinando quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo” (sentenza n. 371 del 1998).

3.5. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. La funzione di garanzia costituzionale

1.1. Il principio di speditezza del processo costituzionale e la perentorietà del termine assegnato per gli incombenti istruttori (la parità delle parti nel giudizio in via di azione)

La sentenza n. 62 ha precisato che il termine assegnato dalla Corte per gli incombenti istruttori “deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l’esigenza di assicurare tempestività all’espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire – in ordine a uno strumento processuale, pregiudiziale ai fini del decidere – la parità delle parti in un giudizio in via d’azione. (...) nell’ambito dei giudizi incidentali, è accaduto che siano state reiterate richieste istruttorie in quanto la risposta pervenuta in prima battuta era stata ritenuta insufficiente (sentenza n. 110 del 2005). Tale prassi, tuttavia, non contrasta con l’inammissibilità di una risposta tardiva nel giudizio in via di azione quando l’altra parte abbia ottemperato nel termine assegnato”. La Corte, infatti, “deve valutare preliminarmente se i dati trasmessi dalla parte diligente siano idonei ad assicurare – ai fini del decidere – certezza e affidabilità. Ciò in coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale, la cui incisività è naturalmente collegata all’esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive. Solo ove detti dati non siano sufficienti possono essere richiesti nuovi ulteriori incombenti istruttori, assegnando tuttavia, in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, un nuovo termine a entrambe le parti”. In applicazione degli indicati principi, la pronuncia – resa su ricorso statale avverso disposizioni siciliane – ha concluso per l’inammissibilità della documentazione probatoria presentata tardivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Regione siciliana, rispettivamente il 24 e il 30 dicembre 2019, oltre il termine di sessanta giorni indicato nell’ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019. Peraltro, i dati presentati nei termini dalla resistente sono stati reputati “sufficienti ai fini del decidere”, senza necessità di ricorrere a ulteriori incombenti.

1.2. La necessità di rinvenire, ai fini dell’adozione di una pronuncia manipolativa, un preciso punto di riferimento nel sistema legislativo idoneo a eliminare il *vulnus* riscontrato, pur non costituendo l’unica soluzione costituzionalmente obbligata

Si veda, in relazione alla sentenza n. 113, la voce *La (illegittima) previsione di un termine per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza pari a 24 ore, anziché a 15 giorni (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – I permessi premio.*

1.3. L’obbligo per la Corte di rimediare a un *vulnus* attinente a diritti fondamentali e di evitare zone franche dell’ordinamento, purché siano in esso presenti soluzioni costituzionalmente adeguate, benché non obbligate, e ferma la facoltà del legislatore di assumere scelte diverse

La più recente giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 252 ha affermato che, “a fronte della violazione di diritti costituzionali, l’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta (...) condizionata non tanto dall’esistenza di un’unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 99 del 2019) e idonee, quindi, a porre rimedio nell’immediato al *vulnus* riscontrato, ferma restando la facoltà del legislatore di intervenire con scelte diverse” (sentenze nn. 40 del 2019, 233, 222 e 41 del 2018, 236 del

2016). “Occorre, infatti, evitare che l’ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale: posta 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” (sentenze nn. 242 del 2019, 162 del 2014 e 113 del 2011).

1.4. La modulazione temporale dell’efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale

1.4.1. La peculiarità del diritto contabile e la naturale graduazione degli effetti della sentenza di illegittimità sulla gestione del bilancio comunale

La sentenza n. **4** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., degli artt. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 e 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 che consentivano agli enti locali di utilizzare le anticipazioni di liquidità per alterare il risultato di amministrazione e coprire nuove spese e, perciò, al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse. L’esito di accoglimento è stato accompagnato da talune considerazioni sulla peculiarità della fattispecie *a quo* e sulla concreta efficacia della pronuncia sulla gestione del bilancio e sulla futura articolazione del rendiconto del Comune di Napoli. Fino alla data della sentenza, l’amministrazione comunale “ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti”, e “lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l’affidamento dei soggetti venuti in contatto con l’amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali *in itinere* non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa. D’altronde, l’intervenuta sospensione degli effetti interdittivi della spesa, a suo tempo disposti dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, e temporaneamente rimossi (...) dal giudice rimettente, ha permesso al Comune di Napoli una gestione conforme alle disposizioni allora vigenti, che consentivano la contestata utilizzazione delle anticipazioni di liquidità”. Proprio “in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese”, “si è in presenza di una graduazione naturale degli effetti temporali della (...) sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese. Con riguardo alla situazione venutasi a creare a causa della non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e dell’extradeficit presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della (...) decisione (...), l’ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge”. In un simile contesto “non è affatto necessario che l’amministrazione comunale riapprovi – risalendo all’indietro – tutti i bilanci antecedenti alla (...) pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge”. In tal modo, è possibile “attribuire ‘a ciascuno il suo’ in termini di responsabilità di gestione, affiancando all’operato del breve periodo la situazione aggiornata degli effetti delle amministrazioni pregresse”. D’altro canto, la pronuncia “produce un’efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l’adozione delle correzioni atte a porvi rimedio. Tenuto conto dell’accentuata mutevolezza del ‘tempo finanziario’ che determina continue sopravvenienze di natura fattuale e normativa, è proprio il rispetto del principio dell’equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l’esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l’esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l’intero periodo di risanamento”.

La sentenza n. **115** ha, tra l’altro, giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., l’art. 38, comma 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019 in quanto – stabilendo che la riproposizione del piano di riequilibrio dell’ente locale dovesse contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato, ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi – consentiva di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l’accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione. “Tenuto conto della tormentata genesi legislativa” di tutte le norme scrutinate e della ricaduta della pronuncia sulle

“fattispecie concrete interessate da complesse vicende di risanamento”, i Giudici hanno ritenuto opportuno ribadire che la normativa di risulta, dopo l'accoglimento delle questioni, “è immediatamente applicabile anche in assenza di ulteriori interventi legislativi. Innanzitutto, come già precisato per analoga fattispecie, anche la presente evidenza importanti peculiarità originate indubbiamente dall'interruzione del controllo della spesa nel lasso temporale intercorso tra l'approvazione del piano decennale e la presente pronuncia. E quindi si pone il problema delle gestioni intervenute senza un aggiornato piano di riequilibrio” come ha già chiarito una recente pronuncia, relativa a una fattispecie analoga, riferita alla gestione contabile di un'amministrazione comunale. Se, da un lato, “l'amministrazione comunale, fino alla data della presente pronuncia, ha gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti, dall'altro lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali *in itinere* non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa. (...) A ben vedere – proprio in ragione della peculiarità del diritto del bilancio e in particolare del principio di equilibrio dinamico che sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese – si è in presenza di una graduazione naturale degli effetti temporali della presente sentenza sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese” (sentenza n. 4 del 2020). Con riguardo alla situazione venutasi a creare nel lungo arco temporale prima ricordato, l'ente locale (il Comune di Reggio Calabria) “dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge (...). A tal fine, la normativa di risulta già consente: a) di calcolare correttamente un unico risultato di amministrazione; b) di determinare – nel rispetto del principio di continuità – le risultanze degli esercizi di bilancio successivi al 2013, imputando a ciascuna amministrazione in carica le risultanze economico-finanziarie della propria gestione; c) di determinare l'entità del debito contratto con le anticipazioni di liquidità e le modalità del suo rimborso; d) di determinare le quote annuali di rientro dal disavanzo e la durata temporale del rientro attraverso il rapporto passività-impegni di spesa corrente; e) di redigere il piano in modo da consentire il sindacato in ordine alla sua sostenibilità da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ai fini dell'eventuale approvazione di quest'ultima”.

1.4.2. L'efficacia ex nunc della sentenza di accoglimento quale tecnica decisoria dettata dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti, coerente con la logica del giudizio incidentale

La sentenza n. 152 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., nei sensi e nel termine di cui in motivazione (cioè con efficacia *ex nunc*, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale), l'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, disponeva che i benefici incrementativi contemplati dal precedente comma 1 (il cosiddetto “incremento al milione di lire”, cioè euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) fossero concessi ai soggetti di età pari o superiore a 60 anni, anziché ai soggetti di età superiore a 18 anni. La maggior spesa a carico dello Stato, conseguente all'esito di accoglimento, non si risolve in una violazione dell'art. 81 Cost. poiché, nella specie, “vengono in gioco diritti incompressibili della persona” il cui godimento dà luogo a spese costituzionalmente necessarie e si pone come limite alle scelte altamente discrezionali assunte dalle istituzioni rappresentative in sede di allocazione delle risorse. Tuttavia, “nella prospettiva (...) del temperamento dei valori costituzionali – che viene qui in rilievo non già nel contesto dello scrutinio di costituzionalità della norma denunciata ed al fine dell'esito dello stesso, bensì nella fase successiva relativa alla delimitazione diacronica degli effetti della decisione – la Corte ritiene, in questo caso, di graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale”. La tecnica decisoria della sentenza con effetto *ex nunc* appartiene ormai alla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 246 del 2019, 74 e 71 del 2018, 10 del 2015). In particolare, la sentenza n. 10 del 2015 ha chiarito che “così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria

di illegittimità costituzionale sul piano del tempo”. Ed ha precisato che “sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti – vagliate alla luce di principi di stretta proporzionalità e di effettività dei suddetti diritti – a determinare la scelta di una tale tecnica decisoria. La quale risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, (...) garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali (sentenza n. 264 del 2012)”. Peraltro, “l’estensione *pro futuro* del cosiddetto incremento al milione agli invalidi civili totali è coerente anche con la logica del giudizio incidentale poiché l’accoglimento *ex nunc* risponde comunque all’interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante al fine della decisione che dovrà adottare il giudice rimettente”.

1.5. La tecnica decisoria del rinvio a nuova udienza, ispirata alla leale collaborazione istituzionale e motivata dalla limitatezza dei rimedi disponibili, quale strumento per preservare la discrezionalità delle scelte legislative e prevenire ulteriori applicazioni medio tempo delle norme indubiate

Il compito naturale della Corte consiste nel “verificare *ex post*, su sollecitazione dei giudici comuni, la compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione (ordinanza n. 207 del 2018) e, mediamente, con gli strumenti internazionali al cui rispetto l’ordinamento si è vincolato, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza” costituzionale. Si tratta di un compito al quale, anche in occasioni contrassegnate dalla particolare delicatezza e complessità del bilanciamento degli interessi e dei valori coinvolti, la Corte “non può e non intende sottrarsi, ma che – rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore – sconta necessariamente la limitatezza degli orizzonti del *devolutum* e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei suoi poteri decisori; con il connesso rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell’ottica costituzionale”. Così l’ordinanza n. 132 che – ravvisando l’intervenuta inadeguatezza del bilanciamento tra libertà di “informare” e di “formare” la pubblica opinione attraverso la stampa e i media, da un lato, e tutela della reputazione individuale, dall’altro, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU e della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione – ha rinviato all’udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, nella parte in cui sanzionano con la pena della reclusione (in via, rispettivamente, alternativa e cumulativa rispetto alla multa) il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell’attribuzione di un fatto determinato. Vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa “risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere”, sicché la Corte ha ritenuto “opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni (...) a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali (...). Rimarranno nel frattempo sospesi anche i giudizi *a quibus*”. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se eventuali analoghe questioni di legittimità costituzionale “debbono parimenti essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate (...), così da evitare, nelle more del giudizio di costituzionalità, l’applicazione delle disposizioni censurate” (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018).

1.6. L’interpretazione adeguatrice della disposizione censurata

“(…) quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione”. Così la sentenza n. 4.

1.7. La soggezione alla regola dell’interpretazione conforme a Costituzione delle norme finanziario-contabili afferenti agli enti territoriali

“(…) anche le norme finanziario-contabili afferenti agli enti territoriali – ancorché connotate da un peculiare rapporto con il parametro costituzionale dell’equilibrio dinamico (*ex plurimis*, sentenza n. 155 del 2015) – sono soggette alla regola dell’interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in

presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali”. Così la sentenza n. **115**.

1.8. La preclusione dell'adozione di una pronuncia interpretativa di rigetto a fronte di un diritto vivente contrario a Costituzione

Laddove contrasti con la Costituzione la norma risultante dal diritto vivente, la Corte non può accogliere la richiesta di pronunciare una sentenza interpretativa di rigetto, che dichiara non fondate le questioni “nei sensi di cui in motivazione”. “L’indubbia esistenza di un diritto vivente in senso contrario (...) dal quale muovono (...) le stesse ordinanze di rimessione (...) esclude la praticabilità di una simile opzione, e impone (...) di pronunciare una sentenza di accoglimento delle questioni prospettate (*ex plurimis*, sentenza n. 299 del 2005)”. Così la sentenza n. **32**.

1.9. Il mutamento dei parametri costituzionali sulla competenza e il principio di continuità (esclusione di illegittimità automatiche)

A seguito dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte ha affermato che la modifica “non ha determinato l’automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali cosicché tali norme (...) adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall’autorità dotata di competenza nel nuovo sistema” (sentenze nn. 401 del 2007 e 376 del 2002). Così la sentenza n. **244** la quale ha altresì chiarito che “il problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece (...) l’ammissibilità (sentenza n. 282 del 2004), specialmente quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sull’attribuzione della competenza”.

1.10. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami

1.10.1. Il monito al legislatore sull’attuazione necessità dell’art. 119 Cost. per il trasferimento, alle comunità con minore capacità fiscale, delle risorse volte a consentire l’effettiva erogazione dei servizi e delle prestazioni costituzionalmente necessarie

Si veda, in relazione alla sentenza n. **4**, la voce *Il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per alterare il risultato di amministrazione e coprire nuove spese – Monito al legislatore in Gli enti locali – La finanza*.

1.10.2. L’auspicio rivolto al legislatore per una disciplina della pena pecuniaria tale da garantire una commisurazione adeguata e un’effettiva riscossione (segnalazione reiterata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **15**, la voce *La determinazione legale del tasso di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive: incompatibilità costituzionale di privilegi per i soli condannati abbienti e auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

1.10.3. L’invito al legislatore calabrese a prevedere, entro un termine breve e certo, procedure di selezione pubblica per l’approvvigionamento delle professionalità richieste per la funzione di divulgazione agricola

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, la voce *Il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio a tempo indeterminato presso la Regione, nelle more della definizione delle selezioni pubbliche (norme della Regione Calabria) – Invito al legislatore in La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

1.10.4. La reiterata segnalazione al legislatore del difetto di coordinamento tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti di accesso alle misure alternative alla detenzione

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **67**, la voce *Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Reiterata segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

1.10.5. Il biasimo per i reiterati interventi legislativi regionali in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici, che determinano un defatigante contenzioso

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *La (illegittima) previsione di cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Rimprovero ai legislatori regionali in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

1.10.6. L'auspicio per un diverso assetto della disciplina delle misure alternative alla detenzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **74**, la voce *Diversità di contenuti e presupposti soggettivi – L'auspicio per un diverso assetto della materia in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione.*

1.10.7. L'invito al legislatore regionale, anche speciale, a gestire oculatamente le graduatorie concorsuali secondo i criteri di trasparenza e di efficienza enucleati dalla legge statale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **77**, la voce *L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta.*

1.10.8. L'auspicabile riordino del sistema normativo in tema di spese di giustizia (la competenza per l'opposizione al decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **80**, la voce *L'inderogabile competenza monocratica (del capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice, anche collegiale, che ha emesso il provvedimento) per l'opposizione al decreto di revoca del beneficio – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

1.10.9. La segnalazione al legislatore relativa all'individuazione del giudice più idoneo a valutare l'applicazione di una pena accessoria coinvolgente il minore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *L'(illegittima) applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Segnalazione al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

1.10.10. Il richiamo al legislatore della Regione Basilicata ad adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *Il principio fondamentale espresso dal regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti delle strutture socio-sanitarie private – Richiamo al legislatore della Regione Basilicata in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

1.10.11. L'invito al legislatore a individuare il termine più congruo per il reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza in tema di permessi premio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *La (illegittima) previsione di un termine per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza pari a 24 ore, anziché a 15 giorni (pronuncia di accoglimento susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio.*

1.10.12. L'ammonimento a evitare soluzioni normative che trasformino il rientro degli enti locali dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **115**, la voce *L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore in Gli enti locali – La finanza – La riformulazione del piano di riequilibrio.*

1.10.13. L'invito a stanziare nel bilancio della Regione siciliana risorse complessivamente pari alla corretta quantificazione dei livelli essenziali di assistenza

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo (norme della Regione siciliana) – Invito al legislatore regionale in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria.*

1.10.14. La necessaria e urgente rimeditazione del bilanciamento, divenuto inadeguato alla luce della giurisprudenza europea e dell'evoluzione tecnologica, tra la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della reputazione individuale, come cristallizzato dalle norme che sanzionano con la reclusione la diffamazione commessa a mezzo della stampa

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **132**, la voce *La pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato – Rinvio a nuova udienza e sollecitazione rivolta al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

1.10.15. L'obbligo del legislatore siciliano di risolvere il problema delle IPAB in dissesto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, la voce *La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente – Richiamo al legislatore regionale in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana.*

1.10.16. L'auspicio per un intervento legislativo volto a correggere lo squilibrio riscontrato nel minimo edittale della multa prevista, rispettivamente, per il furto monoaggravato e pluriaggravato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **136**, la voce *Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

1.10.17. L'auspicio per un intervento legislativo volto a recuperare l'originario coordinamento tra i presupposti di adozione delle misure precautelari e di quelle cautelari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari personali in deroga agli ordinari limiti edittali – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le misure cautelari.*

1.10.18. Il biasimo per un esercizio della funzione legislativa (regionale) alluvionale e contraddittorio (in tema di DURC)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **141**, la voce *La (illegittima) limitazione dell'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore a 5.000 euro (norme della Regione Toscana) – Rimprovero al legislatore regionale in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza.*

1.10.19. La necessità di ricomporre secondo linee coerenti la normativa sul licenziamento

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *La (illegittima) commisurazione alla sola anzianità di servizio dell'indennità spettante al lavoratore (assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015) in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro.*

1.10.20. Il dovere del legislatore di coprire tempestivamente gli oneri derivanti dall'estensione agli invalidi civili totali del beneficio dell'incremento della pensione di inabilità e l'invito a rimodulare e coordinare in un quadro di sistema le vigenti misure assistenziali, nel rispetto del principio di proporzionalità e dell'effettività dei diritti

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **152**, le voci *La manifesta insufficienza della pensione di inabilità ad assicurare agli invalidi civili totali il minimo vitale e l'impossibilità per la Corte di rideterminarne autonomamente l'importo, attesa la discrezionalità legislativa in materia e La (illegittima) previsione dell'attribuzione del beneficio del cosiddetto "incremento al milione di lire" (euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, di età pari o superiore a 60 anni, anziché di età superiore a 18 anni (sentenza di accoglimento con efficacia ex nunc) – Richiamo al legislatore in I rapporti economici – L'assistenza nonché la voce Il dovere del legislatore di coprire tempestivamente gli oneri derivanti da una sentenza di accoglimento, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili in La funzione normativa – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale.*

1.10.21. L'eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro

Si veda, in relazione alla sentenza n. **158**, la voce *La preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati in sede di applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (la riaffermazione della natura di "imposta d'atto") in I tributi – L'imposta di registro.*

1.10.22. L'invito a considerare attentamente l'attuale ed estremamente rilevante pressione punitiva esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

1.10.23. L'invito a ponderare la reiterazione di interventi di sospensione o paralisi del meccanismo perequativo delle pensioni (forieri di eventuali tensioni con i principi di ragionevolezza e proporzionalità) e di contributi di solidarietà (in considerazione della loro inidoneità a governare una più ampia debolezza sistemica)

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **234**, le voci *Il sindacato di ragionevolezza sulle scelte del legislatore in materia di perequazione automatica delle pensioni (la considerazione degli importi dei trattamenti, delle esigenze finanziarie e dell'orizzonte temporale)* e *Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato – La (illegittima) durata quinquennale (anziché triennale) in I rapporti economici – La previdenza.*

1.10.24. L'invito a una complessiva rimediazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di lesioni stradali gravi e gravissime

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, la voce *La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis., secondo comma, cod. pen– Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

1.10.25. La facoltà del legislatore di disciplinare diversamente, a seguito della sentenza di accoglimento, le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **252**, la voce *La necessaria convalida (a seguito di sentenza di accoglimento) delle perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dal pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Rinvio a eventuali diverse opzioni legislative in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

1.11. La nozione di potere dello Stato ai fini della legittimazione al ricorso interorganico (non comprende le autonomie territoriali)

L'ordinanza n. **198** ha rammentato che “la nozione di potere dello Stato ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali” (sentenze nn. 87 e 88 del 2012) “o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita” (ordinanze nn. 17 del 1978 e 17 del 2019). Le ordinanze nn. 11 del 2011 e 264 del 2010 hanno negato “in radice che gli enti territoriali possano qualificarsi come potere dello Stato nell'accezione propria dell'art. 134 Cost., essendo essi distinti dallo Stato, pur concorrendo tutti a formare la Repubblica nella declinazione risultante dall'art. 114, primo comma, Cost.”. Con riferimento alla Provincia, si è affermato che quest'ultima “non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 della Costituzione (ordinanza n. 380 del 1993), sicché essa non è legittimata a promuovere ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, non diversamente dal Comune (ordinanza n. 84 del 2009) e dalla Regione (ordinanza n. 479 del 2005)”. A tale ultimo riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, “in ogni caso, in base alla vigente disciplina dei conflitti di attribuzione (...), né la Regione né singoli organi di essa possono essere considerati poteri dello Stato ai quali sia riconoscibile la legittimazione passiva nei giudizi regolati dagli artt. 37 e 38 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale” (ordinanze nn. 479 del 2005, 82 del 1978 e 10 del 1967). D'altra parte, “la Regione, quando esercita poteri rientranti nello svolgimento di attribuzioni determinanti la propria sfera di autonomia costituzionale o di funzioni ad essa delegate, non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 Cost.” (ordinanza 24 maggio 1990). Nella specie, i Giudici hanno dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Regione Basilicata avverso l'avvenuta approvazione definitiva in data 8 ottobre 2019 da parte del Parlamento del testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, la successiva ammissione del referendum con ordinanza dell'Ufficio Centrale presso la Corte di cassazione del 23 gennaio 2020, il conseguente d.P.R. del 28 gennaio 2020, su deliberazione del Consiglio dei ministri del

27 gennaio 2020, revocato con d.P.R. del 5 marzo 2020, su deliberazione del Consiglio dei Ministri in pari data, e nuovamente riemesso con d.P.R. del 17 luglio 2020, su deliberazione del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2020, nonché degli atti normativi presupposti e applicativi. La Corte ha altresì escluso la convertibilità del ricorso interorganico in ricorso per conflitto di attribuzione tra la Regione e lo Stato, perché sarebbe palese l'intervenuto decorso, già al momento della proposizione del ricorso (24 luglio 2020), del prescritto termine di decadenza di sessanta giorni (art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953), stante che la menzionata delibera legislativa è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 12 ottobre 2019.

1.12. L'estraneità all'ordinamento di un'azione suppletiva nell'interesse dello Stato (l'inammissibilità di un ricorso per conflitto intersoggettivo proposto dal CODACONS a fini meramente consultivi)

L'art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 "attribuisce la legittimazione a proporre ricorso per lo Stato al Presidente del Consiglio dei ministri o ad un Ministro da questi delegato e per la Regione al Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta". In forza del chiaro tenore letterale della disposizione, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 130 del 2009) ha ritenuto che "nessun elemento letterale o sistematico (...) consente di superare la chiara limitazione soggettiva" che si ricava dagli artt. 134 Cost. e 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953. Così l'ordinanza n. 175 che ha dichiarato manifestamente inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dal CODACONS nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto, in riferimento ai comportamenti formali posti in essere da queste circa la gestione della fase 2 dell'emergenza COVID19, per violazione delle attribuzioni riservate allo Stato dagli artt. 117, commi secondo, lett. d), q) e h), e terzo, e 120, secondo comma, Cost. Il ricorrente ha dedotto di "agire in via suppletiva dello Stato", ritenendo l'azione ammissibile in quanto non impedirebbe al soggetto originariamente legittimato di agire, in qualsiasi momento, per assumere in proprio la titolarità del conflitto. Tuttavia, "la predetta azione suppletiva è del tutto estranea al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare la chiara e inequivoca limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto tra enti". Sotto il profilo oggettivo, poi, sono contestati "comportamenti – ovverosia dichiarazioni riportate dagli organi di stampa e ritenute imputabili alla Regione Lombardia, peraltro non meglio specificate (...), e il Progetto per la riapertura delle attività produttive della Regione Veneto del 17 aprile 2020 – evidentemente sprovvisti" dei requisiti di efficacia e rilevanza esterna, richiesti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale e "intrinsecamente inidonei a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza invasiva della sfera di attribuzioni costituzionali statali". Tenuto conto che "la minaccia di lesione è puramente congetturale e il conflitto è promosso a fini meramente consultivi", "l'iniziativa del ricorrente si mostra come una forzatura dei meccanismi di instaurazione del conflitto tra enti".

2. Il Parlamento

2.1. Le Commissioni parlamentari

2.1.1. La rilevanza interpretativa del parere espresso nel procedimento di formazione del decreto legislativo

Si veda, in relazione alla sentenza n. 96, l'analogo voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Il procedimento di formazione del decreto legislativo*.

2.2. I gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico titolari di prerogative non necessariamente coincidenti con quelle del singolo parlamentare

"(...) l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998) – venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni – non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento". Così l'ordinanza n. 60 che ha risolto negativamente la questione della legittimazione di taluni gruppi parlamentari d'opposizione presso la Camera dei deputati ad agire in sede di ricorso per conflitto di

attribuzione tra poteri dello Stato avverso la legge di bilancio n. 160 del 2019 e il relativo *iter* di approvazione. I ricorsi hanno lamentato nei confronti dei gruppi la lesione delle medesime prerogative indicate per i singoli deputati, senza offrire, tuttavia, “una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi”.

2.3. Le attribuzioni individuali del parlamentare

2.3.1. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali

2.3.1.1. L'inammissibilità dei conflitti promossi avverso la legge di bilancio e il relativo iter di approvazione

La legittimazione dei singoli parlamentari a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, a tutela delle attribuzioni di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost., è stata riconosciuta dall'ordinanza n. 17 del 2019. Tale pronuncia ha precisato che “il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari (...) rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione e, di conseguenza, è necessario che il parlamentare allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente”. Così l'ordinanza n. 60 che ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposti dai Presidenti, dai componenti di taluni gruppi parlamentari d'opposizione presso la Camera dei deputati e dai medesimi gruppi – nei confronti del Governo, del Presidente e della V^a Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei capigruppo, del Presidente, dell'Assemblea e dei Relatori della Camera (nonché della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica) – avverso la legge di bilancio n. 160 del 2019 e il relativo *iter* di approvazione (con voto di fiducia al Senato su maxi-emendamento governativo, seguito da un esame in tempi ridotti alla Camera, ove è stata nuovamente posta la questione di fiducia). I ricorrenti non hanno prospettato le “evidenti lesioni delle prerogative dei parlamentari richieste dall'ordinanza n. 17 del 2019”. Anzitutto, nessun rilievo ha assunto la mancanza delle circostanze richiamate in quella pronuncia, “trattandosi di ragioni riferite a uno specifico caso concreto, che non costituiscono una tassonomia esaustiva di elementi giustificativi”. Essendo “necessario valutare le circostanze specifiche relative all'approvazione della legge n. 160 del 2019”, la Corte ha sottolineato che il documento di economia e finanza era stato approvato da un Governo diverso da quello (insediato nel settembre del 2019) che ha presentato il disegno di legge di bilancio. Ne è derivata, “come già per il 2018, una presentazione tardiva del progetto di bilancio alle Camere (avvenuta il 2 novembre 2019), le cui scelte allocative, oltre a non poter essere pienamente corrispondenti all'elaborazione del DEF, non recavano ancora taluni degli interventi maggiormente discussi nel corso del successivo esame parlamentare”. Tali ragioni hanno “portato a un allungamento dei tempi d'esame in prima lettura al Senato (durato circa sei settimane), sebbene tale allungamento sia stato comunque espressivo di un'interlocuzione parlamentare, soprattutto ma non solo, tra le forze di maggioranza, testimoniata dai numerosi emendamenti e sub-emendamenti approvati già in fase referente, con la conseguente contrazione dell'esame alla Camera, previsto in Commissione nei soli giorni 18-21 dicembre 2019 e in Assemblea già il successivo 22 dicembre”. A ciò si è aggiunta la trattazione parlamentare del d.l. n. 124 del 2019, parte sostanziale della manovra finanziaria e oggetto di un esame parallelo alla Camera, che lo ha trasmesso il 6 dicembre 2019 al Senato, il quale, pur svolgendo un ridotto ruolo istruttorio, ne ha dovuto collocare le risultanze nella legge di bilancio, impegnando parte del suo tempo. D'altronde, “mentre per l'approvazione della legge n. 145 del 2018 si era avuta la presentazione in Assemblea al Senato di un maxi-emendamento del Governo senza che la Commissione in sede referente avesse completato l'esame e votato un testo, nell'*iter* per l'approvazione della legge n. 160 del 2019 il testo del maxi-emendamento presentato dal Governo al Senato ha riprodotto, con modeste varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio”. La questione di fiducia è stata votata il 16 dicembre 2019 “su un testo sostanzialmente noto e istruito, in cui sono state accolte istanze espresse nel corso del dibattito parlamentare”. Sebbene il disegno di legge di bilancio sia stato trasmesso alla Camera solo il 17 dicembre 2019, “tale pur ridotto periodo ha comunque consentito una fase di esame in Commissione

Bilancio, tanto che i deputati hanno qui presentato 1130 emendamenti”. La mancata votazione e la reiezione degli emendamenti “è stata anche conseguenza della scelta delle opposizioni di non partecipare ai lavori della Commissione, in seguito alla decisione del Governo di fornire parere contrario – come era nella sua indiscussa facoltà – sul complesso degli emendamenti, al fine di evitare l’esercizio provvisorio”. Anche per l’esame in Assemblea si è registrata la presentazione di circa 800 emendamenti, “sebbene la votazione degli stessi non abbia avuto luogo in virtù della decisione del Governo di porre, nella seduta del 22 dicembre 2019, la questione di fiducia”. In nessun caso la Corte potrebbe sindacare la questione di fiducia ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura. Dall’oggettiva sequenza dei fatti non è emerso un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari (le ragioni del contraddittorio, da un lato e l’efficienza e la tempestività delle decisioni, dall’altro), né un *vulnus* grave e manifesto delle attribuzioni dei parlamentari.

2.3.1.2. L’inammissibilità del conflitto promosso per la verifica della legittimità del procedimento di assegnazione di un seggio rimasto vacante

L’ordinanza n. 86 ha confermato che la legittimazione del singolo parlamentare a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è riconosciuta “a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost., inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare” (ordinanze nn. 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019). In particolare, l’ordinanza n. 17 del 2019 ha precisato che “il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari (...) rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione e, di conseguenza, è necessario che, a fondamento della propria legittimazione, il parlamentare alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale (...) ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953”. Nella specie, l’inammissibilità del ricorso proposto da un senatore è derivata dalla constatazione che non venivano in gioco le anzidette attribuzioni costituzionali bensì attribuzioni imputabili a un organo terzo quale l’Ufficio elettorale regionale o centrale, in luogo del quale il ricorrente non era legittimato ad agire. In ogni caso, le censure attevano a violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti e delle prassi parlamentari in tema di assegnazione di seggi rimasti vacanti, che, per costante giurisprudenza costituzionale, “non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato” (sentenza n. 379 del 1996; ordinanze nn. 17 del 2019 e 149 del 2016).

2.3.1.3. L’inammissibilità del conflitto promosso in relazione alla sottoposizione, in via indiretta, a intercettazione di conversazione e, conseguentemente, ad azione disciplinare

La legittimazione del singolo parlamentare è stata riconosciuta “a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost., inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare” (ordinanze nn. 86 e 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019). L’ordinanza n. 17 del 2019 ha altresì precisato che “il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari (...) rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione”. Così l’ordinanza n. 129 che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un deputato, per violazione degli artt. 67 e 68, terzo comma, Cost., nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, per essere stato da quest’ultimo sottoposto, in via indiretta, a intercettazione di conversazione, in assenza dell’autorizzazione della Camera dei deputati, e dal primo, sulla base di tali intercettazioni, ad azione disciplinare. In disparte la carenza di argomentazioni atte a suffragare la denunciata violazione dell’art. 67 Cost., la Corte ha ritenuto che non valesse a fondare la legittimazione del ricorrente l’ipotizzata violazione dell’art. 68, terzo comma, Cost. Infatti, “la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’Assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare” (ordinanze nn. 17 del 2019 e 163 del 2018). Quando “il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si

assumono violate è la Camera di appartenenza, sarà quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di insorgere e di reagire eventualmente avverso le supposte violazioni". È questo il caso delle prerogative disciplinate dall'art. 68, terzo comma, Cost., le quali "sono riferibili alle Camere di appartenenza e non al singolo parlamentare". Pertanto, "la qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte" ha escluso la configurabilità di sfere di attribuzioni costituzionali proprie del ricorrente.

2.3.1.4. L'inammissibilità del conflitto promosso in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte delle Camere, della proposta di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari

Secondo la giurisprudenza richiamata dall'ordinanza n. 176, "ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è (...) necessario che il singolo parlamentare alleggi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie funzioni costituzionali" (ordinanze nn. 86 del 2020 e 275 del 2019). Dunque, "è da ritenersi inammissibile il ricorso che non offra elementi tali da portare all'evidenza (...) la palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti (ordinanza n. 274 del 2019), essendo, infatti, richiesto al ricorrente di motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali", a difesa della quale la Corte è chiamata a pronunciarsi (ordinanze nn. 129 del 2020 e 181 del 2018). Nella specie, i Giudici hanno dichiarato manifestamente inammissibile, per carenza del requisito soggettivo, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un senatore in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B in materia di riduzione del numero dei parlamentari. Invero, il ricorrente – chiedendo alla Corte di "ristabilire la primazia del principio di rappresentanza democratica (...) e l'adeguata tutela del diritto alla rappresentanza democratica degli elettori italiani residenti all'estero", asseritamente pregiudicate dalla riduzione del numero di deputati e senatori da eleggersi nella circoscrizione Estero – non ha denunciato la menomazione di sue prerogative, connesse allo svolgimento della funzione parlamentare.

2.3.1.5. L'inammissibilità del conflitto promosso avverso l'approvazione, con voto di fiducia, della legge di conversione, con modifiche, di un decreto recante previsioni in materia costituzionale ed elettorale

La giurisprudenza costituzionale richiamata dall'ordinanza n. 197 ha chiarito che, "affinché il ricorso per conflitto tra poteri dello Stato presentato dal singolo parlamentare risulti ammissibile, è necessario che il ricorrente alleggi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie funzioni costituzionali" (ordinanze nn. 176 del 2020 e 275 del 2019). In particolare, "deve essere motivata la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali", a difesa della quale la Corte è chiamata a pronunciarsi (ordinanze nn. 176 e 129 del 2020, 181 del 2018). Nella specie, i Giudici hanno dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un senatore, nei confronti del Senato della Repubblica, del Governo, dei Ministri dell'interno e della giustizia e del Presidente della Repubblica, in relazione all'adozione del d.l. n. 26 del 2020 per la disciplina di ambiti attinenti alla materia costituzionale ed elettorale; all'approvazione, da parte delle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, di un emendamento asseritamente estraneo al testo originario del decreto-legge; all'approvazione con voto di fiducia, da parte del Senato, della legge di conversione; agli effetti che il decreto-legge avrebbe determinato sul successivo d.P.R. del 17 luglio 2020; alle conseguenze che l'accorpamento delle consultazioni elettorali e di quella referendaria (confermativa della riduzione del numero dei parlamentari) avrebbe sulla genuinità del procedimento di revisione costituzionale; agli effetti sulla forma di governo parlamentare che la revisione costituzionale determinerebbe, anche alla luce della legge elettorale attualmente vigente. Il ricorrente, "sovrapponendo non solo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti, ma altresì avanzando valutazioni politiche (...) non conferenti", ha omesso qualsiasi riferimento ai lavori parlamentari svoltisi presso il Senato, da cui risulti l'evidenza delle numerose lesioni lamentate. Peraltro, durante tali lavori, "l'applicazione del principio della concentrazione delle scadenze elettorali (cosiddetto *election day*) anche al *referendum* costituzionale è stata oggetto di ampia discussione, essendosene proposta l'esclusione in due diverse questioni pregiudiziali (respinte, con unica votazione, durante la seduta del Senato n. 231 del 18 giugno 2020), questioni sulle quali risulta che anche il ricorrente abbia potuto regolarmente votare". Inoltre, il voto favorevole sulla questione di fiducia posta

al Senato sull'articolo unico del disegno di legge di conversione ne ha legittimamente determinato, secondo quanto previsto dalla normativa regolamentare, l'approvazione, con conseguente preclusione dei restanti emendamenti, degli ordini del giorno e delle proposte di stralcio. Con riferimento agli effetti dell'approvazione della questione di fiducia sui tempi di discussione parlamentare, l'ordinanza n. 60 del 2020 ha evidenziato che "in nessun caso sarebbe sindacabile (...) la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura". Infine, nessuna argomentazione è contenuta nel ricorso in merito alla ritenuta estraneità dell'art. 1-*bis*, approvato nel corso dell'*iter* di conversione, rispetto al testo originario del d.l. n. 26 del 2020, mentre l'ordinanza n. 274 del 2019 ha specificato che, "in simili evenienze, il ricorso stesso deve offrire elementi tali da portare all'evidenza (...) l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del conflitto, non essendo sufficiente, a tal fine, un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso e il titolo del decreto-legge". In definitiva, "pur asserendo la violazione di plurimi principi costituzionali inerenti sia il procedimento legislativo sia quello di revisione costituzionale", il ricorso non ha chiarito "quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare siano state in concreto lese nel corso di tali procedimenti".

2.4. Le prerogative riferibili alla Camera di appartenenza del parlamentare

2.4.1. La riservatezza delle comunicazioni del parlamentare quale garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere

L'ordinanza n. 129 ha confermato che "le prerogative disciplinate dall'art. 68, terzo comma, Cost. (...) sono riferibili alle Camere di appartenenza e non al singolo parlamentare". Infatti, "la *ratio* della garanzia prevista all'art. 68, terzo comma, Cost., non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione" (sentenze nn. 38 del 2019 e 9 del 1970). Inoltre, "l'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale: quest'ultima trova sicuri riconoscimento e tutela, a livello costituzionale, nell'art. 15 Cost., secondo il quale la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni può avvenire solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge (sentenza n. 390 del 2007)". Il bene protetto dalla disposizione costituzionale "si identifica con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto" (sentenze nn. 390 del 2007 e 74 del 2013). I destinatari delle tutele sancite dall'art. 68, terzo comma, Cost., dunque, "non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le Assemblee nel loro complesso" giacché la Costituzione intende "preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale delle Assemblee, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario".

3. La funzione normativa

3.1. Il procedimento legislativo

3.1.1. Il bilanciamento tra le ragioni del contraddittorio e l'efficienza e la tempestività delle decisioni parlamentari (in materia economica e di bilancio)

"(...) le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio". Tale inevitabile bilanciamento "si è tradotto sia in revisioni dei regolamenti parlamentari (che hanno previsto, fra l'altro, il voto palese, il contingentamento dei tempi, l'istituzione della sessione di bilancio), sia nell'utilizzazione di strumenti esistenti, con indubbe deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità, ma avvalendosi della

naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche”. Così “sono sorte nuove prassi, che costituiscono (...) un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità e delle quali fanno parte, proprio per le leggi di natura finanziaria, altre forme di interlocuzione, come il coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia (ordinanza n. 17 del 2019)”. In questa prospettiva, “le predette deformazioni e dilatazioni non sono, di per sé e *prima facie*, espressione di violazioni, dovendo emergere a tal fine che esse danno patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio”. Così l’ordinanza n. 60 che ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposti dai Presidenti, dai componenti di taluni gruppi parlamentari d’opposizione presso la Camera dei deputati e dai medesimi gruppi – nei confronti del Governo, del Presidente e della V^a Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei capigruppo, del Presidente, dell’Assemblea e dei Relatori della Camera (nonché della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo, dell’Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica) – avverso la legge di bilancio n. 160 del 2019 e il relativo *iter* di approvazione (con voto di fiducia al Senato su maxi-emendamento governativo, seguito da un esame in tempi ridotti alla Camera, ove è stata nuovamente posta la questione di fiducia).

3.1.2. L’incidenza dei vizi del procedimento amministrativo sull’atto avente forza di legge (rilevanza limitata ai casi in cui il procedimento preliminare è imposto dalla Costituzione)

In particolari circostanze, “condizione di legittimità costituzionale dell’atto avente forza di legge è che esso non sia contagiato da vizi propri del procedimento amministrativo che lo precede” (sentenze nn. 134 del 2020, 2 del 2018, 241 del 2008 e 311 del 1999). “Ma ciò non equivale a dire che l’omissione di tale procedimento sia di per sé un vizio della legge, se non quando il procedimento preliminare è imposto direttamente o indirettamente dalla Costituzione (sentenza n. 66 del 2018)”. Così la sentenza n. 168.

3.2. La legge retroattiva

3.2.1. Ammissibilità e limiti

La sentenza n. 70 ha richiamato la “sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva” (sentenze nn. 108 del 2019 e 73 del 2017). Ed ha altresì ribadito che al legislatore, anche regionale, “non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall’efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 73 del 2017)”. La giurisprudenza costituzionale ha individuato “alcuni limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi, relativi al principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; alla tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; alla coerenza e alla certezza dell’ordinamento giuridico; al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sentenze nn. 174 e 108 del 2019, 73 del 2013).

3.2.2. L’applicabilità del divieto generale di retroattività anche alle leggi regionali

La sentenza n. 133 ha puntualizzato che il principio generale secondo cui “la legge non dispone che per l’avvenire e, di norma, non ha effetto retroattivo (...) trova applicazione anche alle leggi regionali”, poiché l’art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ. “non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso ha per il legislatore statale (sentenza n. 376 del 2004)”.

3.2.3. Le modificazioni peggiorative dei rapporti di durata (“retroattività impropria”): il limite della ragionevolezza e il rispetto del legittimo affidamento dei cittadini

Con riferimento ai rapporti di durata e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla

sentenza n. 234 ha più volte affermato che “il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l’oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini” (sentenze nn. 241 del 2019, 16 del 2017, 203 del 2016 e 236 del 2009).

3.3. La legge di interpretazione autentica

3.3.1. Nozione: l’unitarietà del precetto risultante dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata

“In generale, la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell’interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l’una e l’altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario (sentenza n. 397 del 1994)”. Così la sentenza n. 133 ove si è altresì rammentato che la giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 118 del 1957, ha riconosciuto che “la funzione legislativa (art. 70 Cost.) può esprimersi, ad opera del legislatore statale o regionale, anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall’origine e in questo senso può dirsi retroattiva”. È infatti ricorrente nella giurisprudenza della Corte il principio secondo cui “il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta imposta dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario” (sentenze nn. 167 e 15 del 2018, 525 del 2000).

3.3.2. La finalità di chiarire il significato di norme preesistenti ovvero di escludere o enucleare uno dei sensi ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata

La qualifica di norma meramente interpretativa “va ascritta solo a quelle disposizioni che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (sentenza n. 73 del 2017)”. Così la sentenza n. 70.

3.3.3. La generale esclusione del carattere retroattivo dell’abrogazione di una norma interpretativa

“In difetto di un’espressa disposizione del legislatore, infatti, la circostanza che oggetto dell’abrogazione sia una disposizione di interpretazione autentica non costituisce ragione per derogare al principio generale posto dall’art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile («La legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo») e, specificamente in materia tributaria, dall’art. 3, comma 1, primo periodo, della legge n. 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» («[...] le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo»)”. Così la sentenza n. 33.

3.3.4. *La (illegittima) stabilizzazione, senza concorso pubblico, dei rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti che collaboravano, con contratti individuali per chiamata diretta, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale (norma della Regione Calabria autoqualificata come interpretativa)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **133**, l'analogia voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

3.4. *Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica*

3.4.1. *La (palese) erroneità dell'autoqualificazione di una norma come interpretativa quale indice non dirimente della sua irragionevolezza*

“La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata” (sentenze nn. 73 del 2017, 103 del 2013 e 41 del 2011). Così la sentenza n. **70**.

“La circostanza che una disposizione, a dispetto della propria auto-qualificazione, non abbia in realtà natura interpretativa può essere sintomo dell'uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, ma non la rende per ciò solo costituzionalmente illegittima, bensì incide sull'ampiezza del sindacato che la Corte deve effettuare sulla norma in ragione della sua retroattività. Come (...) di recente sottolineato (...) con riferimento alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della loro irragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* da esse introdotto nel contesto del bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che abbia ad oggetto norme retroattive. (...) se i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (sentenze n. 108 del 2019 e 73 del 2017)”. Così la sentenza n. **133**.

3.5. *La legge-provvedimento*

3.5.1. *Nozione*

La sentenza n. **168** ha precisato che una legge o un atto avente forza di legge “ha carattere provvedimentale” se “contiene previsioni di contenuto particolare e concreto che incidono su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa (sentenza n. 114 del 2017)”.

3.5.2. *Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza)*

La sentenza n. **116** ha confermato che l'esercizio del potere legislativo con l'introduzione di disposizioni dal contenuto particolare e concreto non è in linea di principio contrario alla Costituzione poiché “le leggi-provvedimento non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri in essa stabilito” (sentenze nn. 181 del 2019 e 85 del 2013); “esse devono però soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 182 del 2017, 85 del 2013 e 20 del 2012). “La loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore” (sentenze nn. 181 del 2019 e 288 del 2008).

3.5.3. *Lo scrutinio stretto di costituzionalità e la non coincidenza con il sindacato giurisdizionale sull'esercizio della discrezionalità amministrativa: la valutazione della motivazione eventualmente adottata dal legislatore e la necessità di identificare la causa ultima della norma e gli interessi in grado di giustificarla*

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 168 afferma la necessità “di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo”, delle leggi provvedimento poiché “in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati” (sentenze nn. 182 del 2017 e 64 del 2014). Tuttavia, “l'accertamento della violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa” non può essere integralmente invocato anche in caso di leggi provvedimento, “conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa. (...) Che il legislatore attragga a sé una materia che, in caso contrario, sarebbe stata rimessa alla autorità amministrativa comporta, infatti, che la legge si sostituisca all'atto provvedimentale, ma non che ne mutui con ciò anche i tratti costitutivi. Ciò ha una evidente ricaduta sui criteri” con i quali la Corte “è chiamata a porre in essere il proprio controllo di legalità costituzionale, con riferimento, in particolare, alla verifica sulla eventuale motivazione che accompagni l'intervento legislativo. Benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l'obbligo di motivare le proprie scelte (sentenza n. 14 del 1964), ugualmente ciò non gli è affatto precluso (sentenza n. 379 del 2004), ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale”. La Corte, “come si è avvertito accadere nel conflitto tra poteri vertenti su un atto motivato, non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni (sentenza n. 10 del 2000), ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione. Così, con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento. Infatti, il tessuto normativo presenta una motivazione obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai motivi, storicamente contingenti (sentenza n. 89 del 1996), e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla. Ne segue che il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce”. Pertanto, non può essere ritenuta “causa immediata di illegittimità costituzionale ogni eventuale inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore. È invece necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa (sentenza n. 270 del 2010), perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela” (sentenze nn. 182 del 2017 e 137 del 2009).

3.5.4. *L'(illegittima) approvazione, con decreto-legge, del programma operativo straordinario (POS) 2015-2018 per la Regione Molise*

La sentenza n. 116 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 34-bis del d.l. n. 50 del 2017 che approvava il programma operativo straordinario (POS) 2015-2018 per la Regione Molise e ne affidava l'esecuzione al commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. La norma censurata – riconducibile al *genus* della legge-provvedimento in quanto elevava a livello legislativo una disciplina già oggetto di atto amministrativo (il POS) – era ispirata da peculiari esigenze, identificabili nella “necessità di assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico finanziaria e sanitaria della regione Molise”. Essa recava, pertanto, precetti di contenuto particolare e concreto che recepivano il contenuto del Programma, così investendo le strutture sanitarie regionali. In linea di principio, l'esercizio del potere legislativo attraverso leggi-provvedimento non è contrario a Costituzione, dovendo però esse soggiacere a un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale, sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza della scelta legislativa. Nel vagliare e sanzionare leggi regionali che hanno provveduto in luogo dell'amministrazione, la giurisprudenza costituzionale non si è limitata a prendere atto del contrasto con il principio fondamentale formulato dalla legge statale, ma ha valorizzato il ruolo svolto dal procedimento

amministrativo nell'amministrazione partecipativa disegnata dalla legge n. 241 del 1990, quale luogo elettivo di composizione degli interessi. La complessità delle scelte da effettuare destinate a riverberarsi sulla salute dei cittadini molisani, che faceva presumere un ampio ricorso al contenzioso, richiedeva un'adeguata conoscenza di dati di fatto che solo un'istruttoria amministrativa approfondita e arricchita dalla partecipazione degli enti interessati poteva garantire. Peraltro, le leggi di sanatoria, come quella *de qua*, intese a fornire copertura legislativa a precedenti atti amministrativi, non sono di per sé costituzionalmente precluse; tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso. Il richiamo a un maggior rigore evidenzia una delle caratteristiche dell'azione amministrativa, e cioè l'esistenza di un successivo vaglio giurisdizionale (sentenze nn. 258 del 2019 e 20 del 2012), "necessario a maggior ragione in presenza di un'attività amministrativa già svolta e successivamente legificata, in cui una diminuzione di tutela delle situazioni soggettive incise dall'azione amministrativa è *in re ipsa* ed è nella specie conclamata". In linea di principio, il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale non fa venir meno la tutela giudiziaria (sentenza n. 2 del 2018), ma in alcuni casi vengono in rilievo "mancanze, quali il difetto di partecipazione degli interessati, che non si potrebbero addebitare all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento". La qualificazione legislativa di una materia come tipicamente amministrativa ha una sua inevitabile proiezione anche sulla fase successiva al varo della disciplina, poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze. Al giudice amministrativo "è riconosciuta la possibilità di spingersi oltre la rappresentazione dei fatti" fornita dal procedimento in quanto gli compete "l'accertamento del fatto, senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento". Tale controllo, inoltre, è volto non solo a sanzionare con l'annullamento l'attività amministrativa illegittima, ma anche a conformare l'attività stessa così da renderla pienamente rispettosa dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza. Per di più, la legificazione del provvedimento comporta l'inevitabile perdita della naturale elasticità dell'azione amministrativa, che trova nel potere di autotutela una fisiologica risposta alle necessità di riesame dell'atto.

3.5.5. Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto

La sentenza n. 168 si è pronunciata su molteplici disposizioni del d.l. n. 109 del 2018 adottato a ridosso del crollo del viadotto Polcevera, più noto come Ponte Morandi, al fine di rispondere con urgenza alla eccezionale gravità di quanto accaduto e di avviare le attività di ripristino di un tratto vitale per la viabilità. Innanzitutto, sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 1, commi 3, 5, 7, 8 e 8-*bis*, del suddetto d.l. che, in estrema sintesi, hanno estromesso la concessionaria Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto, prevedendo la non attivazione da parte del concedente della convenzione di cui il concessionario è parte. Come conseguenza dell'indicata scelta legislativa, non solo non è sorto l'obbligo per il concessionario di fornire la prestazione, nonostante ASPI ne avesse la volontà, ma è stato anche precluso al commissario straordinario di avviare la procedura negoziata senza pubblicazione con il concessionario. Ciascuno di tali due passaggi è stato ritenuto basato su ragioni obiettive. Quanto al primo profilo, è stato chiarito che – nonostante rientri tra gli "obblighi del concessionario" quello di provvedere "a propria cura e spese (...) al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse" – è una facoltà del concedente esigere che il concessionario provveda all'esecuzione di quanto previsto, senza che ciò si possa convertire nella pretesa del concessionario di invertire le posizioni, imponendo al concedente una condotta che il legislatore provvedimentale, nella sua discrezionalità, considera contraria all'interesse pubblico. Non è stato condiviso, poi, neppure l'assunto in base al quale il concessionario sarebbe stato più idoneo, anche per il profilo della tempestività, a realizzare le opere. Nel contesto di eccezionale gravità dovuto al crollo del ponte, infatti, è stata ritenuta tutt'altro che "irragionevole, incongrua o sproporzionata la scelta legislativa di affidare la ricostruzione a terzi, anziché al concessionario", in quanto essa non rappresenta una sanzione ad ASPI in assenza di un accertamento della responsabilità ma piuttosto una cauta frutto di un equilibrato punto di sintesi tra una pluralità di diversi interessi. Non è stata ravvisata, poi, alcuna violazione degli artt. 23 e 97 Cost. nell'aver omesso un procedimento amministrativo nel quale valutare, in contraddittorio con ASPI, l'opportunità di rivolgersi al mercato ai fini della ricostruzione, anziché

domandare alla concessionaria di provvedere direttamente, dopo averne valutato il grado di responsabilità. Infatti, anche se, “in particolari circostanze, condizione di legittimità costituzionale dell’atto avente forza di legge è che esso non sia contagiato da vizi propri del procedimento amministrativo che lo precede” (sentenze nn. 134 del 2020, 2 del 2018, 241 del 2008 e 311 del 1999), “ciò non equivale a dire che l’omissione di tale procedimento sia di per sé un vizio della legge, se non quando il procedimento preliminare è imposto direttamente o indirettamente dalla Costituzione (sentenza n. 66 del 2018)”, evenienza non ricorrente nel caso di specie. L’esclusione del procedimento amministrativo, in ossequio al principio di legalità, è compiutamente descritta dalla legge e “corrisponde ad una *ratio* obiettivamente desumibile dal sistema normativo”. La non fondatezza è stata pronunciata anche con riferimento alle questioni, strettamente collegate alle precedenti, riguardanti gli artt. 1, comma 5, 1-*bis* e 4-*bis* del d.l. n. 109 del 2018, impugnati, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui privano ASPI della prerogativa di espropriare le aree interessate ai lavori. Si tratta, infatti, di norme meramente ancillari rispetto alla scelta della parte pubblica di affidare a terzi le opere, con la conseguenza che è “immune da ogni profilo di incongruità, e obiettivamente sorretta da idonea ragione giustificatrice, la decisione di allocare presso il commissario straordinario il potere di esproprio di quanto necessario al compimento di attività, che siano legittimamente demandate a terzi, anziché riservate al concessionario”. La Corte, poi, si è soffermata su diverse questioni relative alla seconda scelta legislativa – conseguente alla decisione di non ricorrere alla convenzione – di incaricare il commissario di procedere all’affidamento dei lavori per mezzo di procedura negoziata senza previa pubblicazione, disciplinata dall’art. 32 della direttiva 2014/24/UE. In particolare sono state dichiarate non fondate le questioni aventi ad oggetto l’art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., nella parte in cui esclude dalla procedura negoziata la concessionaria al tempo dell’evento. La Corte, quanto all’asserita lesione degli artt. 3 e 41 Cost., ha evidenziato che la norma censurata “è il precipitato naturale, e contraddistinto da coerenza intrinseca”, della decisione legislativa che ha escluso per il concedente la possibilità di chiedere l’esatto adempimento della convenzione da parte di ASPI, preferendo terzi operatori. Alla base della non fondatezza sono “le medesime e solide ragioni di eccezionale gravità e urgenza, connesse alla tragedia di Genova e al conseguente deficit di fiducia incorso nei confronti del custode del bene perito, che hanno permesso di escludere l’illegittimità costituzionale della prima e fondamentale scelta legislativa”. D’altra parte, ASPI è stata posta nella condizione di replicare alle contestazioni elaborate nel corso dell’istruttoria del procedimento ispettivo, che ha ipotizzato in termini di verosimiglianza tre ipotesi alternative quanto alle cause e al cinematismo del crollo. L’estrema urgenza del provvedere “non sarebbe stata ragionevolmente compatibile con un ulteriore indugio nelle procedure di rilevazioni tecniche, a fronte di un quadro iniziale certamente tale da giustificare misure precauzionali nei confronti del custode”. Quanto alla violazione degli artt. 23 e 97 Cost. prospettata per l’asserito carattere sanzionatorio della norma, essa è stata esclusa poiché il legislatore è stato mosso da “un intento non punitivo, ma di cautela, oltre che di regolazione del mercato”. Infine, sono state ritenute infondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., in quanto l’estromissione di ASPI dalla procedura, senza che fosse stata accertata giudizialmente la responsabilità per il crollo del ponte, non ha determinato la lesione del diritto di difesa. Al riguardo “non vi è correlazione tra la scelta precauzionale di non impegnare ulteriormente il concessionario, e l’accertamento definitivo della responsabilità in un giudizio civile o penale per il fatto (il quale potrebbe oltretutto richiedere molto tempo), nel senso che la prima, esercitata dal legislatore, non necessita del secondo, soggetto invece a riserva di giurisdizione (sentenza n. 85 del 2013)”. In altri termini, “la portata obiettiva del censurato art. 1, comma 7, non consiste, infatti, nell’accertare la responsabilità per trarne effetti sanzionatori, ma nel regolare l’affidamento dei lavori di ricostruzione del ponte”.

3.6. Le leggi di sanatoria a copertura di precedenti atti amministrativi (ammissibilità e scrutinio rigoroso)

La sentenza n. 116 ha puntualizzato che le leggi di sanatoria sono intese a “fornire copertura legislativa a precedenti atti amministrativi (sentenza n. 356 del 1993 e ordinanza n. 352 del 2006)”; esse “non sono costituzionalmente precluse in via di principio” ma, “trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso (sentenza n. 14 del 1999)”.

3.7. Il referendum abrogativo

3.7.1. I limiti espliciti e impliciti a tutela del libero esercizio della sovranità popolare

La sentenza n. 10 ha puntualizzato che la Corte è chiamata a giudicare dell'ammissibilità del quesito referendario "alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost. (sentenza n. 16 del 1978). Di qui la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria". In particolare, "libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano". "Ne consegue (...) che il *referendum* abrogativo non può essere trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie".

3.7.2. Il divieto di referendum surrettiziamente propositivi (i limiti all'impiego della tecnica del ritaglio)

La sentenza n. 10 ha rammentato che, in generale, sono state ammesse "anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, a condizione però che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione (sentenza n. 36 del 1997). In questi casi, infatti, il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e surrettiziamente propositivo" (sentenze nn. 13 del 2012, 28 del 2011, 43 del 2003, 38, 34, 33 e 23 del 2000, 13 del 1999): "ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento".

3.7.3. I rigorosi limiti all'ammissibilità di referendum relativi a leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale (l'immediata applicabilità della normativa di risulta e il principio di costante operatività degli organi)

La sentenza n. 10 ha rammentato che ai generali requisiti di ammissibilità dei *referendum*, concernenti il rispetto formale e sostanziale dell'art. 75 Cost., la giurisprudenza costituzionale "ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione" di "valori di ordine costituzionale". Pertanto, "sono sottratte all'abrogazione totale mediante *referendum* le leggi costituzionalmente necessarie, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato. Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e *in primis* delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (sentenze nn. 13 del 2012, 16 e 15 del 2008, 13 del 1999, 26 del 1997, del 1995, 32 del 1993), "dovendosi intendere in particolare la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta alla stregua di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi (...). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del

Senato” (sentenze nn. 35 del 2017 e 1 del 2014). Per contro, non spetta alla Corte, “in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, favorire un potenziamento del ruolo dell’elettore nella scelta degli eletti al fine di consentire che il Parlamento rifiorisca”, giacché “essa è chiamata solamente a verificare il rispetto delle condizioni e dei limiti costituzionali all’esercizio del *referendum*”.

3.7.4. *L’abolizione del metodo proporzionale nell’attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (inammissibilità della richiesta referendaria promossa da otto Consigli regionali: quesito univoco e dotato di matrice razionalmente unitaria ma eccessivamente manipolativo nella parte concernente la delega per la revisione dei collegi)*

La sentenza n. 10 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare, ritenuta legittima con ordinanza del 20 novembre 2019 dall’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione. In particolare, la suddetta richiesta referendaria, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, aveva ad oggetto l’abrogazione di alcune disposizioni contenute nei testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (rispettivamente il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993) attinenti all’articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali, nell’art. 3 della legge n. 51 del 2019, che contiene una norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero dei parlamentari, nonché nell’art. 3 della legge n. 165 del 2017, nelle parti – peraltro eccedenti il mero richiamo ad esso contenuto nell’art. 3 della legge n. 51 del 2019 – in cui stabilisce i principi e criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa legge n. 165 del 2017. In via preliminare la Corte ha evidenziato che il quesito referendario “è sicuramente univoco nell’obiettivo che intende perseguire e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria”. Infatti, è evidente che “l’obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l’assegnazione dei tre ottavi di essi”, cioè per i collegi uninominali. Ciò emerge chiaramente non solo dall’esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993 ma anche dal fatto che nel quesito referendario siano state incluse anche la norma di delega del 2019 e, in quanto oggetto di rinvio da parte di quest’ultima, quella del 2017. È stato, altresì, evidenziato che sebbene la proposta referendaria presenta alcune incongruenze legate per un verso al permanere, nel tessuto normativo dei due testi, di numerosi richiami alla «lista» e alle «liste», si tratta tuttavia “di inconvenienti superabili mediante l’impiego degli ordinari criteri d’interpretazione, o comunque risolvibili ‘anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi’ (in questi termini, per un analogo intervento sulla scheda elettorale, sentenza n. 1 del 2014)”. Infatti, in presenza di inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali, è stato ritenuto già in altre occasioni “di poterli considerare irrilevanti a condizione che non incidessero sull’operatività del sistema elettorale e non paralizzassero la funzionalità dell’organo (sentenza n. 32 del 1993)”. I Consigli regionali promotori, al fine di rispettare tali principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, si sono fatti carico dell’esigenza di assicurare l’immediata applicabilità della normativa di risulta attraverso un duplice percorso. Per un verso, hanno chiesto l’eliminazione di qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali, in modo da consentire l’«espansione» a tutti i seggi del sistema elettorale, attualmente previsto solo per quelli assegnati nei collegi uninominali, dando vita in questo modo a un sistema elettorale in sé compiuto e astrattamente funzionante. Per altro verso, implicando il sistema elettorale così risultante la necessità di rideterminare i collegi elettorali, hanno chiesto la parziale abrogazione della norma di delega recata dall’art. 3 della legge n. 51 del 2019 onde consentire la necessaria ridefinizione dei nuovi collegi uninominali. Tuttavia, per la Corte la suddetta operazione abrogativa, pur presentando un’intrinseca coerenza, si presenta “inammissibile per l’assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell’intervento sulla norma di delega”. Al riguardo, è stato ricordato che già in altre occasioni è stata affrontata la questione della necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell’eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014). In particolare, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 5 del 1995, è stato rilevato che “a seguito della espansione del sistema maggioritario per l’attribuzione del totale dei seggi (...), occorrerebbe procedere ad una nuova

determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnanoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo”. In tale occasione la Corte dichiarò inammissibile la richiesta referendaria dopo aver “preso atto del fatto che l’opera di revisione dei collegi è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l’approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993”. Per la Corte, risultò “decisivo rilevare che di fronte all’inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l’ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio, con il rischio che si determini la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi”. Parimenti, fu dichiarata l’inammissibilità del quesito referendario nel giudizio deciso con la sentenza n. 26 del 1997. In tale occasione, “la necessità di procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnanola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più (...) al 75 per cento”, indusse la Corte “a rilevare che ‘il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell’organo’, non potendo dirsi sufficiente, allo stato, l’attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all’art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere”. A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, la Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 13 del 1999, là dove ha riscontrato “una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale”. Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, è stato incidentalmente affermato che “la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l’attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato”. Nel caso di specie, il Collegio non ha ritenuto praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l’ostacolo della non auto-applicatività. Infatti, “i Consigli regionali promotori, al fine di evitare che la richiesta referendaria avente ad oggetto i testi delle leggi elettorali di Camera e Senato potesse incorrere nei medesimi profili di inammissibilità per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta, già rilevati in casi simili dalla giurisprudenza costituzionale, individuano la soluzione nella richiesta di parziale abrogazione anche della norma di delega recata dall’art. 3 della legge n. 51 del 2019, con l’obiettivo di renderne possibile l’esercizio anche a seguito dell’eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo”. Risulta evidente, in altri termini, che l’obiettivo che i promotori si prefiggono di raggiungere presuppone una modifica della disposizione di delega che ne investe l’oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività. L’intervento richiesto sull’art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque “solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una ‘nuova’ norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria”. In particolare, la richiesta referendaria muterebbe l’oggetto dell’art. 3 la cui rubrica non sarebbe più «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali», ma «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali». Poi, i principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero, sia pure sfrondatai dei riferimenti ai collegi plurinominali, ma “nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest’ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all’esito del *referendum*, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa”. Radicalmente diverso sarebbe, ancora, il *dies a quo* del termine per l’esercizio della delega, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. Infine, il quesito referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all’art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo legame “genetico” con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega “stabile” e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza quale la modifica del numero dei parlamentari, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria che,

conferita dal Parlamento *sub condicione*, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa. Conclusivamente, la Corte alla luce dell'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, lo ha ritenuto incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del *referendum* previsto all'art. 75 Cost., dichiarandone conseguentemente l'inammissibilità. Infine, è stata dichiarata manifestamente inammissibile anche l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai Consigli regionali promotori in riferimento all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 per difetto di rilevanza. L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. L'aver escluso l'ammissibilità del *referendum* per una diversa ragione ha conseguentemente reso priva di rilievo l'eccezione di legittimità costituzionale.

3.8. La delegazione legislativa

3.8.1. Il procedimento di formazione del decreto legislativo

3.8.1.1. La rilevanza interpretativa del parere delle Commissioni parlamentari

La sentenza n. **96** ha ribadito che “il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche della legge delega, ma costituisce pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest'ultima” (sentenze nn. 79 del 2019, 127 del 2017, 250 del 2016, 47 del 2014).

3.8.2. I criteri di esercizio della delega

3.8.2.1. La discrezionalità del legislatore delegato e la necessaria considerazione del quadro normativo di riferimento

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **100** “riconosce al legislatore delegato margini di discrezionalità e la necessità di tener conto del quadro normativo di riferimento (sentenze n. 10 del 2018, n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, e n. 119 del 2013), specie quando la delega riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi” (sentenze nn. 10 del 2018, 229 del 2014 e 162 del 2012).

3.8.2.2. La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **142** “è costante nel ritenere che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente” (sentenze nn. 96 del 2020 e 10 del 2018).

3.8.2.3. La legittima adozione di norme che rappresentino il coerente sviluppo e il completamento delle scelte del legislatore delegante

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **96**, “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”.

L'art. 76 Cost. “non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo. Di conseguenza, neppure l'assenza di un'espressa previsione del legislatore delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato, trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega” (sentenze nn. 79 del 2019, 212 del 2018 e 278 del 2016). Così la sentenza n. **142**.

3.8.2.4. Il limitato margine di discrezionalità nell'esercizio di una delega per il riordino

La delega per il riordino “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, 80 del 2012, 293 e 230 del 2010). Così la sentenza n. **61**.

3.8.2.5. Il divieto per il legislatore delegato di dilatare l'oggetto indicato dalla legge delega

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **96** – nel “ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante” – circostringe la violazione dell'art. 76 Cost. “ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse” (sentenze nn. 212 del 2018, 194 del 2015, 229, 182 e 50 del 2014, 98 del 2008).

3.8.3. Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale

3.8.3.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli

“Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve (...) svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega”. Così la sentenza n. **96**.

“La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula, in definitiva, un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi” (sentenze nn. 96 del 2020, 170 del 2019 e 198 del 2018). Così la sentenza n. **142**.

3.8.3.2. L'irrelevanza del silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema e l'ineludibile verifica di coerenza della normativa delegata

Il silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema non impedisce al legislatore delegato di disciplinarlo (sentenze nn. 47 del 2014 e 134 del 2013), “trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega” (sentenze nn. 229 del 2014, 184 del 2013, 272 del 2012, 230 del 2010 e 341 del 2007; ordinanza n. 231 del 2009). Così la sentenza n. **96**.

3.8.3.3. La necessità di valutare la delega nella sua globalità e la non decisività della mancanza di una specifica norma di copertura

“Se (...) la verifica di conformità deve essere condotta in riferimento agli indirizzi generali della delega, la circostanza che la norma censurata non trovi copertura in una singola disposizione della legge di delega non è motivo, di per sé sufficiente, per ritenere integrata la violazione dell'art. 76 Cost. La valutazione di conformità deve essere condotta, infatti, mediante uno scrutinio che tenga conto della delega nella sua globalità e che, pertanto, non deve neppure considerarsi limitato alle sole disposizioni della legge di delega richiamate espressamente nel decreto delegato”. Così la sentenza n. **142**.

3.8.3.4. La configurabilità di un'illegitimità derivata del decreto delegato

La sentenza n. **169** ha sottolineato come in ipotesi ben possa configurarsi “una illegittimità derivata del decreto delegato che trova nella legge delega, fonte interposta ai sensi dell'art. 76 Cost., la misura della propria legittimità”.

3.8.4. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)

3.8.4.1. La (illegittima) previsione di un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine (in particolare, le modalità di stima e quantificazione del danno conseguente a indebite assenze dal servizio)

La sentenza n. **61** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, secondo, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotto dal d.lgs. n. 116 del 2016), il quale prevedeva che – nel caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (comma 1, lett. a), fosse accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (comma 3-*bis*) – la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvenissero entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. Era previsto, inoltre, che la procura della Corte dei conti, quando ne ricorrevano i presupposti, emetteva invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità era esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del d.l. n. 453 del 1993 entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile era rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e, comunque, l'eventuale condanna non poteva essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia. La disposizione censurata è stata adottata in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della legge delega n. 124 del 2015 il quale, però, prevede la possibilità per il legislatore delegato di introdurre unicamente norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare, e non anche la possibilità di imporre, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione. Inoltre, una delega per il riordino “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”. Conseguentemente, la materia della responsabilità amministrativa e, in particolare, la fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici non poteva ritenersi compresa nella delega.

3.8.4.2. La disciplina transitoria delle sanzioni amministrative per i fatti depenalizzati di guida senza patente (applicazione retroattiva, limite della pena originariamente inflitta, obbligo dell'autorità giudiziaria di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa)

La sentenza n. **96** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, impugnati, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui dettano, in assenza di specifica delega legislativa, la disciplina transitoria relativa alla trasformazione in illecito amministrativo del reato di guida senza patente *ex art.* 116, comma 15, cod. strada. In particolare, il comma 1 dell'art. 8 prevede, per le violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 8 del 2016, ove non sia intervenuta una pronuncia definitiva, l'applicazione retroattiva di sanzioni amministrative il cui importo, secondo il seguente comma 3, non può superare il massimo della pena originariamente inflitta, vale a dire il massimo della pena “comminata in astratto dal legislatore”. L'art. 9, comma 1, dispone l'obbligo di trasmissione all'autorità amministrativa degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi. In via preliminare, la Corte ha osservato che, rispetto ad altri recenti interventi di depenalizzazione introdotti con decreto legislativo, nei quali la “normativa transitoria era espressamente autorizzata dalla legge di delegazione”, la legge n. 67 del 2014 “non conteneva alcuna delega” esplicita in tal senso. Tuttavia, l'esame della relazione allo schema del decreto legislativo in esame ha evidenziato come “il legislatore delegato si sia espressamente posto il problema di stabilire se l'assenza nella legge delega di riferimenti alla normativa transitoria dovesse essere interpretata come indice della volontà del legislatore delegante che la sorte dei fatti pregressi fosse regolata dagli artt. 2 cod. pen. e 1 della legge n. 689 del 1981, con il risultato di renderli non più sanzionabili”. Al riguardo, il Collegio ha ritenuto che il legislatore delegato abbia disatteso simile interpretazione per tre ordini di motivi: in primo luogo, per “esigenze sostanziali di tutela e parità di trattamento”; in secondo luogo, per l’“omogeneità tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo”, che consente l'operatività “in caso di loro successione del principio della *lex mitior*”; infine, per la non

attribuibilità all'omissione del delegante di "un significato univoco, stante la disciplina transitoria presente in altri provvedimenti di depenalizzazione". La Corte non ha, pertanto, rilevato un eccesso di delega, in quanto le disposizioni transitorie "non contrastano con gli indirizzi generali della legge delega", ma ne costituiscono un coerente sviluppo e completamento, poiché evitare la "completa impunità dei fatti pregressi risponde alla logica degli interventi di depenalizzazione". Hanno contribuito ad avvalorare le scelte del legislatore delegato i pareri delle Commissioni parlamentari competenti che non solo non hanno eccepito nulla, ma anzi hanno suggerito modifiche migliorative della disciplina transitoria.

3.8.4.3. L'obbligo per le stazioni appaltanti di dar conto, nella motivazione del provvedimento di affidamento in house, delle ragioni del mancato ricorso al mercato (il divieto di gold plating)

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui dispone che nei provvedimenti di affidamento *in house* le stazioni appaltanti devono motivare le ragioni del mancato ricorso al mercato, in quanto contrasterebbe con i criteri direttivi *ex art. 1, comma 1, lett. a) ed eee)*, della legge delega n. 11 del 2016. Il primo criterio di delega prevede il divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee. Il secondo prescrive adeguati livelli di trasparenza e pubblicità delle procedure di affidamento *in house*, prevedendo varie misure, tra le quali l'adozione della valutazione della congruità delle offerte, ma non della motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Quanto al primo criterio, la Corte ha ricordato che il divieto di regole aggiuntive (cd. divieto di *gold plating*) non costituisce un principio del diritto europeo, ma rappresenta una misura funzionale all'attuazione meno onerosa della legislazione europea, introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 183 del 2011, mediante modifica dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Al riguardo, il comma 24-ter del citato articolo "puntualizza quali debbano intendersi livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie". In particolare, si tratta dell'introduzione o del mantenimento "di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive" nonché "di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive", a cui si aggiunge l'estensione dell'ambito di applicazione delle norme attuative rispetto a quello previsto dalle direttive, quando comporti oneri per i destinatari. Considerato che la *ratio* del divieto, "assunto a criterio direttivo nella legge delega n. 11 del 2016", è quella di "impedire l'introduzione, in via legislativa, di oneri amministrativi e tecnici, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa comunitaria, che riducano la concorrenza in danno delle imprese e dei cittadini", la norma censurata comunque "segue una direttrice proconcorrenziale, in quanto è volta ad allargare il ricorso al mercato". Inoltre, il perseguimento della finalità di "riduzione degli oneri non necessari" riconducibile al divieto in parola, non deve determinare un "abbassamento del livello di quelle garanzie che salvaguardano altri valori costituzionali". Ne discende che l'obbligo di motivare il mancato ricorso al mercato, in quanto posto a presidio degli interessi costituzionalmente protetti della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza, non contrasta con il criterio di delega relativo al divieto di *gold plating*. Quanto al criterio di cui alla lett. eee) dell'art. 1 della legge delega, la disposizione, riferita in particolare agli affidamenti *in house*, nell'introdurre vari obblighi in capo alla stazione appaltante, non contempla l'obbligo di motivazione *de quo* che, del resto, non è riconducibile all'obbligo, previsto espressamente, di valutazione della congruità delle offerte, ponendosi a monte di tale fase. Peraltro, la scelta del legislatore delegato deve essere valutata anche con riferimento ai margini di discrezionalità che gli vengono riconosciuti e al quadro normativo di riferimento: la norma censurata è inserita in un codice, e, pertanto, in un veicolo normativo finalizzato a "razionalizzare una disciplina di settore stratificatasi nel tempo". In proposito, la disposizione impugnata "è espressione di una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni". Al riguardo, l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, abrogato a seguito di consultazione referendaria, legittimava il ricorso all'affidamento *in house* in presenza di situazioni eccezionali che, in ragione delle caratteristiche economiche, geomorfologiche, sociali e ambientali del contesto territoriale di riferimento, non consentivano il ricorso al mercato. In materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'art. 34 del d.l. n. 179 del 2012, richiedendo "l'indicazione delle ragioni dell'affidamento diretto", impone agli enti locali di "rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto l'amministrazione a ricorrere all'*in house* invece di rivolgersi al mercato". L'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016, in linea con la menzionata linea restrittiva, dispone che la delibera di costituzione di una

società a partecipazione pubblica deve evidenziare le ragioni e le finalità della scelta, anche sul piano della convenienza economica e della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La limitazione del ricorso agli affidamenti *in house* che discende dall'applicazione della norma impugnata, comportando una restrizione delle "possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica", si risolve in una "disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario" con il quale, tuttavia, non contrasta. Infatti, la normativa europea prevede livelli di tutela che rappresentano solo un minimo inderogabile per il legislatore nazionale, al quale è riconosciuto un margine di apprezzamento rispetto al livello di protezione che intende adottare "con riguardo ad un valore meritevole di specifica protezione quale la tutela della concorrenza nel mercato e per il mercato" (sentenze nn. 325 del 2010 e 46 del 2013). Ne discende che la norma impugnata, oltre a rispettare i margini di discrezionalità concessi al legislatore delegato nell'attuazione del criterio di delega e ad essere conforme alla sua *ratio*, risulta anche coerente al quadro normativo vigente, incluso quello europeo, e non integra un'ipotesi di eccesso di delega.

3.8.4.4. Il differimento quinquennale dell'efficacia dell'estinzione delle società cancellate dal registro delle imprese in relazione ai rapporti con l'amministrazione finanziaria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 142, l'analogo voce in *I tributi – La riscossione*.

3.8.4.5. La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime nelle ipotesi non aggravate

La sentenza n. 248 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 36 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto non ricomprende tra i reati perseguibili a querela il delitto di lesioni stradali gravi e gravissime nelle ipotesi non aggravate. Prima della legge n. 41 del 2016, le lesioni commesse con violazione delle norme sulla circolazione stradale costituivano una circostanza aggravante del delitto di lesioni personali colpose *ex art.* 590 cod. pen., mutuandone il regime di procedibilità a querela. La legge del 2016 ha delineato, all'art. 590-*bis* cod. pen., un autonomo delitto di lesioni personali stradali gravi o gravissime, perseguibile d'ufficio sia nell'ipotesi base di cui al primo comma (caratterizzata dalla generica violazione delle norme sulla circolazione stradale), sia nelle ipotesi aggravate previste dai commi successivi. La disciplina della procedibilità d'ufficio del delitto non è mutata a seguito del d.lgs. n. 36 del 2018, che pure ha introdotto la procedibilità a querela per una serie cospicua di altri delitti, in attuazione della legge delega n. 103 del 2017. La scelta del legislatore delegato di non includere l'ipotesi delittuosa di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* tra quelle procedibili a querela è stata scrutinata, sotto il profilo della sua compatibilità con l'art. 76 Cost., con la sentenza n. 223 del 2019. In essa si è ritenuto che il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega, adottando un'interpretazione non implausibile – e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni del delegante – del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lett. a), n. 1, della legge n. 103 del 2017. Dette conclusioni sono state confermate in mancanza di elementi tali da indurre a un ripensamento.

3.9. La decretazione d'urgenza

3.9.1. I presupposti costituzionali e il sindacato della Corte (criteri impiegati)

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 186, "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" (sentenze nn. 288, 97 e 33 del 2019, 137, 99 e 5 del 2018): "ciò al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale della Corte". In particolare, nei casi in cui la Corte è stata chiamata a valutare la conformità di una delle norme del decreto-legge all'art. 77, secondo comma, Cost., "essa ha svolto il proprio giudizio in base a diversi criteri, quali: a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo" (sentenze nn. 288 e 33 del 2019, 137 del 2018); "b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge" (sentenze nn. 149 del 2020, 97 del 2019 e 137 del 2018); "c) utilizzo dei lavori preparatori" (sentenze nn.

288 del 2019, 99 e 5 del 2018); “d) carattere ordinamentale o di riforma della norma” (sentenze nn. 33 del 2019, 99 del 2018 e 220 del 2013).

3.9.2. La necessaria omogeneità materiale o teleologica del provvedimento d’urgenza (i decreti ab origine a contenuto plurimo per fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate)

La sentenza n. **149** ha confermato che “l’omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché l’inserimento di norme eterogenee all’oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell’urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge” (sentenza n. 22 del 2012). “Nondimeno, l’urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall’intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all’unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione. Si tratta, nella specie, di quei provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, che possono in tal senso risultare omogenei rispetto allo scopo” (sentenze nn. 137 del 2018, 170 e 16 del 2017, 32 del 2014), “seppure non siano per tale ragione esenti da possibili censure in riferimento al requisito dell’omogeneità”.

La sentenza n. **115** ha puntualizzato che i “provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo” sono da ritenere rispondenti al requisito dell’omogeneità (sentenza n. 244 del 2016) allorquando “le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo”. “Con particolare riferimento ai decreti-legge a contenuto eterogeneo *ab origine*”, occorre considerare “specificamente il profilo teleologico, ossia il rispetto della *ratio* che li ispira (sentenza n. 154 del 2015), per cui la verifica di compatibilità con l’art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all’individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall’altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli (ordinanza n. 34 del 2013)”.

3.9.3. I ritardi connessi all’attuazione di una disciplina sovranazionale quale motivo di adozione del provvedimento d’urgenza

La sentenza n. **149** ha sottolineato come “alla base di un decreto-legge possano esservi i ritardi connessi all’attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l’Italia e gli organi europei (sentenza n. 272 del 2005)”.

3.9.4. La derogabilità del carattere immediatamente applicativo delle disposizioni urgenti

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **149**, ha “chiarito che la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge” (sentenze nn. 97 del 2019, 5 del 2018, 236, 170 e 16 del 2017).

3.9.5. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e la sua necessaria coerenza oggettiva e finalistica con il decreto-legge

L’ordinanza n. **93** ha confermato che “la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell’atto con forza di legge (sentenza n. 181 del 2019)”. Nella sentenza n. 226 del 2019 si è chiarito che “la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014), come del resto confermato anche dalla giurisprudenza successiva” (sentenza n. 247 del 2019; ordinanza n. 274 del 2019).

L’ordinanza n. **204** ha ribadito che “la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito” (sentenza n. 181 del 2019). La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria “può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale,

sia dal punto di vista funzionale e finalistico” (sentenze nn. 115 del 2020 e 32 del 2014; ordinanza n. 274 del 2019).

3.9.6. Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge

“(…) un difetto di omogeneità, in violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente estranee o addirittura intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014); (…) pertanto, solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019)”. Così le ordinanze nn. **93 e 204**.

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **115**, “esige che la disposizione introdotta in sede di conversione non sia palesemente o totalmente estranea, o addirittura intrusa, rispetto a contenuti e finalità del decreto-legge in cui viene inserita” (sentenze nn. 247, 226 e 181 del 2019).

3.9.7. L’esclusione dell’efficacia sanante della conversione in legge

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, richiamato dalla sentenza n. **149**, “la conversione in legge non ha efficacia sanante dei vizi del decreto-legge, poiché l’evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione” (sentenze nn. 97 del 2019, 287 del 2016, 10 del 2015, 93 del 2011, 83 del 2010, 128 del 2008, 171 del 2007 e 29 del 1995).

3.9.8 Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)

3.9.8.1. L’apertura dell’attività di intermediazione del diritto d’autore, in precedenza riservata alla SIAE, ad altri organismi di gestione collettiva (OGC)

La sentenza n. **149** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost., dell’art. 19 del d.l. n. 148 del 2017 che consente l’attività di intermediazione del diritto d’autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (SIAE), anche ad altri organismi di gestione collettiva (OGC). In tema di intermediazione del diritto d’autore è intervenuto il d.lgs. n. 35 del 2017, di recepimento della direttiva “Barnier” 2014/26/UE, il cui principio fondamentale consiste nel riconoscimento agli autori della libertà di scegliere il soggetto al quale assegnare le varie tipologie di diritti previsti dalla legge. A tal fine, oltre agli OGC, possono costituirsi le entità di gestione indipendenti (EGI), a carattere commerciale. La direttiva non ha affrontato il tema del monopolio legale degli OGC nei Paesi di origine, su cui si era pronunciata la Corte di giustizia (sentenza 27 febbraio 2014, C-351/12, OSA), affermando, sulla base del diritto vigente, la compatibilità tra la gestione obbligatoria dei diritti d’autore e il principio di libera prestazione dei servizi. “Nondimeno, i ricordati principi della direttiva gettano certamente le basi per la progressiva erosione dei monopoli legali”. La normativa europea è stata recepita dal d.lgs. n. 35 del 2017 nell’ordinamento italiano in cui la gestione del diritto d’autore è riservata dalla legge n. 633 del 1941 alla SIAE. Detto d.lgs. ha distinto nettamente tra gli OGC, soggetti senza scopo di lucro detenuti o controllati dai propri membri, e le EGI, che perseguono fini di lucro e non sono né detenute né controllate dai titolari dei diritti; ha altresì fatto salva la riserva alla SIAE per l’attività d’intermediazione nella gestione dei diritti d’autore. In conseguenza di ciò, “la libertà di scelta da parte degli autori era limitata a OGC o EGI stabilite all’estero, che potevano operare, tuttavia, solo previo accordo con la SIAE”. Il mantenimento del monopolio legale della SIAE ha suscitato perplessità nel corso dell’interlocuzione con le istituzioni europee relativa alla procedura d’infrazione aperta per il mancato recepimento della direttiva “Barnier”. La Direzione generale UE “Reti di comunicazione e contenuti delle tecnologie”, pronunciandosi sullo schema dell’emanando d.lgs. n. 35 del 2017, ha segnalato al Governo “l’opportunità di riconsiderare il regime di monopolio della SIAE”. Dopo il recepimento della direttiva, il Governo ha manifestato l’intenzione di procedere a un ulteriore intervento, “al fine di realizzare una più compiuta liberalizzazione del settore, anticipando così i contenuti dell’art. 19 del d.l. n. 148 del 2017”. In tal modo, “nessuna nuova procedura di infrazione è

stata aperta e il procedimento già avviato è stato archiviato”. Nel riferito contesto, la norma denunciata non è stata ritenuta manifestamente priva dei presupposti di necessità e urgenza. “La scelta di provvedere attraverso lo strumento del decreto-legge, infatti, può essere rinvenuta nella necessità (...) di armonizzare compiutamente la normativa interna a quella comunitaria in tema di liberalizzazione in materia di gestione collettiva dei diritti d’autore e nell’urgenza di evitare l’apertura di una procedura di infrazione”. Alla base di un decreto-legge ben possono esservi “i ritardi connessi all’attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l’Italia e gli organi europei”. La mancata apertura di un’ulteriore procedura d’infrazione è derivata anche dal fatto che ai dubbi sollevati dalle istituzioni dell’Unione ha fatto seguito una rapida modifica del d.lgs. n. 35 del 2017 che ha rimosso “i potenziali profili di contrasto tra la normativa italiana e il diritto europeo”. L’urgente necessità di provvedere è risultata connessa all’esigenza di “superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per la mancata attuazione delle norme europee di settore”: un’esigenza sufficiente a escludere l’evidente carenza dei presupposti di necessità e urgenza (sentenza n. 244 del 2016). Né alcuna carenza è stata ravvisata nella circostanza che le norme censurate non siano immediatamente applicabili, rinviando a successivi provvedimenti attuativi dell’AGCOM. La Corte ha poi negato il difetto di omogeneità del decreto-legge e l’eterogeneità del denunciato art. 19 rispetto alle finalità del provvedimento. La premessa del d.l. n. 148 del 2017 fa riferimento alla “straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze indifferibili, in materia di partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, di personale delle Forze di polizia e militare, di imprese, ambiente, cultura e sanità. Si tratta, pertanto, di un ampio quadro di misure, che accompagnano la manovra di bilancio per il 2018, incentrate principalmente su interventi fiscali, ma estese anche ad altre linee d’intervento, come per i provvedimenti strutturali in materia di imprese, di trasporti e di cultura”. La *ratio* dell’intervento “è riconducibile a due distinte finalità, di ampia portata: da un lato, le misure di natura finanziaria e contabile; dall’altro, quelle per esigenze indifferibili” con riguardo ai menzionati ambiti. Il d.l. *de quo* “rientra tra i provvedimenti, comunemente denominati decreti fiscali, recanti quegli interventi indifferibili che sono discussi dal Parlamento parallelamente alla legge di bilancio, a volte in quanto ad essa strettamente connessi, ma altre volte perché contenenti misure necessarie e indifferibili che difficilmente potrebbero essere oggetto di esame parlamentare nell’arco temporale della sessione di bilancio, se non inserite in uno dei provvedimenti destinati all’approvazione in tale sessione. Ciò non esclude che le disposizioni ivi contenute possano essere oggetto di censura, quando non omogenee rispetto all’oggetto e alle finalità dell’intervento legislativo, specie ove introdotte in sede di conversione”. Nel caso in esame, tuttavia, l’art. 19 s’inserisce nelle linee d’intervento del d.l. n. 148 del 2017, “che reca misure in materia d’imprese e cultura in cui rientrano senz’altro le attività relative all’intermediazione sul diritto d’autore”.

3.9.8.2. La preclusione dell’iscrizione anagrafica agli stranieri richiedenti asilo

La sentenza n. **186** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 77, comma secondo, Cost., dell’art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall’art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, il quale esclude che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo sia titolo per l’iscrizione anagrafica. La Corte non ha riscontrato un’evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Infatti, la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione fa riferimento all’urgenza di intervenire “nell’ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale”. In particolare – dopo aver evidenziato che “l’art. 13 si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello *status* dei richiedenti asilo” – è stata richiamata la sentenza n. 194 del 2019 che ha ricondotto la norma sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alle materie del “diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, oltre che delle anagrafi” (art. 117, secondo comma, lett. a e i, Cost.). Tuttavia, la norma censurata è stata dichiarata illegittima, per violazione dell’art. 3 Cost., in quanto ritenuta affetta da irrazionalità intrinseca e lesiva della pari dignità sociale.

3.9.9. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)

3.9.9.1. L'azione diretta dei vettori finali nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada

L'ordinanza n. **93** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1-*bis*, comma 2, lett. e), del d.l. n. 103 del 2010, impugnato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui, inserendo l'art. 7-*ter* nel d.lgs. n. 286 del 2005, introduce l'azione diretta del vettore, che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, con riguardo all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi. Identica questione è stata già ritenuta non fondata dalla sentenza n. 226 del 2019 che ha escluso la sussistenza di "elementi sufficienti a sostenere la palese estraneità, o addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata", aggiunta in sede di conversione, rispetto all'originario provvedimento urgente. Infatti, la norma, "relativa alla stessa materia sulla quale incide l'atto con forza di legge da convertire, cioè il trasporto, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la comune natura (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi, sicché, sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere esclusa l'evidente o manifesta mancanza di un nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto".

Identica questione è stata ritenuta manifestamente infondata dall'ordinanza n. **204**.

3.9.9.2. La riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali

La sentenza n. **115** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77 Cost., dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. n. 34 del 2019 (convertito dalla legge n. 58 del 2019), che disciplina la riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte degli enti locali che avevano già formulato la proposta di rimodulazione, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, prima della relativa declaratoria di illegittimità (sentenza n. 18 del 2019). La Corte ha ritenuto sussistente il nesso teleologico tra le denunciate disposizioni introdotte in sede di conversione e quelle contenute nell'originario provvedimento d'urgenza, escludendo il preteso carattere intruso delle prime rispetto alle finalità del decreto. Il parere del Comitato per la legislazione ha sottolineato che il decreto "contiene disposizioni di varia natura che appaiono ricondotte ad una cornice unitaria dalle due finalità, invero assai ampie, indicate dal preambolo: stabilire misure per la crescita economica e prevedere misure per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi". Il decreto è apparso "riconducibile alla categoria dei provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo", da ritenere "rispondenti al requisito dell'omogeneità allorché le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo". Dai lavori preparatori è emerso che, "ai fini della valutazione di ammissibilità delle proposte emendative, in considerazione degli ampi contenuti del decreto-legge, è stato adottato un criterio di ordine finalistico, attribuendo un particolare rilievo alla coerenza delle finalità perseguite dalle proposte emendative con le principali finalità del provvedimento", vale a dire "misure fiscali per la crescita economica, rilancio degli investimenti privati, tutela del *made in Italy*, nonché risoluzione di specifiche situazioni di crisi". L'emendamento inerente alle norme censurate "è stato dichiarato ammissibile in quanto connesso a quelli recanti misure in favore degli enti locali, ivi comprese quelle volte alla riduzione del debito".

3.10. Il rinvio legislativo

3.10.1. La corretta individuazione del testo (vigente o originario) richiamato

"(...) il rinvio al testo originario della norma richiamata va escluso sulla base del principio secondo cui tale effetto in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenza n. 93 del 2019)". Così la sentenza n. **144**.

3.11. Il criterio di specialità nella risoluzione delle antinomie: la carenza di rango costituzionale e l'esclusione di una sua incondizionata prevalenza sul criterio cronologico

“Nonostante la generale accettazione sul piano operativo del principio di prevalenza della legge speciale sulla legge generale successiva (*lex specialis etiamsi prior derogat generali etiamsi posteriori*), la risoluzione dell'eventuale conflitto fra criterio di specialità e criterio cronologico non vede (...) l'incondizionata prevalenza del primo, non avendo esso rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie (sentenza n. 503 del 2000)”. Come ha già affermato la sentenza n. 29 del 1976, “nell'ipotesi di successione di una legge generale ad una legge speciale, non è vera in assoluto la massima che *lex posterior generalis non derogat priori specialis*: giacché i limiti del detto principio vanno, in effetti, di volta in volta, sempre verificati alla stregua dell'intenzione del legislatore. E non è escluso che in concreto l'interpretazione della *voluntas legis*, da cui dipende la soluzione dell'indicato problema di successione di norme, evidenzia una latitudine della legge generale posteriore, tale da non tollerare eccezioni, neppure da parte di leggi speciali: che restano, in tal modo, tacitamente abrogate” (sentenze nn. 274 del 1997, 41 del 1992 e 345 del 1987). Così la sentenza n. 95.

3.12. La reviviscenza di norme abrogate (ipotesi tipiche e limitate)

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 7, “il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate (sentenza n. 13 del 2012), alle quali non può essere ricondotto il caso in esame. In particolare, l'ipotesi della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che sia meramente abrogativa di una norma precedente, la quale torna per ciò stesso a rivivere (sentenze n. 255 del 2019; n. 10 del 2018; n. 218 del 2015), non ricorre nel caso oggetto del presente giudizio, atteso il carattere non meramente abrogativo della disposizione censurata, la quale ha invece un contenuto normativo più ampio e sostitutivo di quella previgente. La mera declaratoria di incostituzionalità creerebbe solo un vuoto normativo e non sarebbe in grado di ripristinare, di per sé sola, il trattamento economico vigente al momento dell'accettazione dell'incarico” di Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Calabria.

3.13. La legge di bilancio

3.13.1. La sua idoneità a veicolare l'attribuzione di risorse alle Regioni e agli enti locali

La sentenza n. 84 del 2018 “ha già ritenuto che la restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuata con la legge di bilancio, in quanto ogni legge è potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma” delle Province e delle Città metropolitane. Così la sentenza n. 76 secondo cui le norme di bilancio, “anche se non sono la sede necessaria per l'attribuzione di risorse alle Regioni e agli enti locali, possono comunque costituire il veicolo per un contributo *ad hoc*”.

3.14. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

3.14.1. L'immediata applicabilità del principio di copertura delle leggi di spesa, anche alle autonomie speciali, a prescindere dall'esistenza di norme interposte

La sentenza n. 235 ha ribadito che “il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (sentenze nn. 26 del 2013 e 227 del 2019), “applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale”.

3.14.2. La necessaria indicazione dei mezzi atti a fronteggiare nuove spese determinate, pur se solo in via ipotetica, da una previsione legislativa (anche regionale), da valutare nell'oggetto e nel contenuto

Per costante orientamento della Corte, “la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa” (sentenza n. 224 del 2014). Così la sentenza n. 163 la quale ha altresì

rammentato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, norme “specificative dell’art. 81, terzo comma, Cost.” (sentenze nn. 147 e 5 del 2018), “le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l’art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte (sentenza n. 307 del 2013)”.

3.14.3. L’onere di copertura per le spese continuative e ricorrenti (riferibilità alle leggi regionali)

La sentenza n. 244 ha ribadito che “le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un’esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali”, precisando che “solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l’individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell’approvazione del bilancio annuale” (sentenza n. 26 del 2013).

3.14.4. L’onere di copertura in riferimento a una “legge complessa”

In tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell’art. 81, terzo comma, Cost., la sentenza n. 227 del 2019, richiamata dalla sentenza n. 235, “ha già posto in rilievo come una legge ‘complessa’ dovrebbe essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall’indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall’articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili”.

3.14.5. L’immutata portata precettiva del principio di copertura finanziaria dei nuovi o maggiori oneri a seguito della riforma costituzionale del 2012

Con riguardo al sopravvenuto mutamento dei parametri, la Corte ha affermato che “il problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece (...) l’ammissibilità (sentenza n. 282 del 2004), specie quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sostanziale del significato precettivo”. Così la sentenza n. 244 ove è affermato che “il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato spostato dal quarto al terzo comma” dell’art. 81 Cost., “ma anche collocato in un mutato contesto, contraddistinto (...) dall’esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell’equilibrio di bilancio e dalla scomparsa del riferimento, collocato nel precedente testo al terzo comma, all’impossibilità di istituire nuove spese con la legge di bilancio”. Nonostante detti cambiamenti, “l’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost. mostra una immutata forza espansiva e conserva il carattere di presidio degli equilibri di finanza pubblica, di clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenze nn. 274 del 2017, 184 del 2016, 192 del 2012). Esso, pertanto, “ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata”.

3.14.6. L’irrazionalità come qualificazione primaria del difetto di copertura e l’illegittimità di previsioni latrici di nuovi oneri non coperti, pur se corredate da clausole di invarianza finanziaria

La sentenza n. 163 ha sottolineato come la costante giurisprudenza costituzionale abbia individuato una “qualificazione primaria del difetto di copertura” nell’“irrazionalità” ravvisabile quando “in sede normativa si statuisca – in contrasto con gli elementari canoni dell’esperienza – che da un’iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019)”. L’esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione dell’art. 81 Cost.: “in varie occasioni, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell’amministrazione”. 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”, la Corte ha ritenuto che “la previsione

dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse una mera clausola di stile, priva di sostanza" (sentenza n. 5 del 2018).

3.14.7. Fattispecie

3.14.7.1. L'omessa perimetrazione in sede previsionale delle risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza e la previsione di anomale forme di iscrizione a bilancio e di accertamento ex lege di entrate (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. 62 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., in relazione alla tutela della salute, l'art. 31, commi 4 e 5, della legge siciliana n. 8 del 2018, i quali, rispettivamente, prevedevano l'autorizzazione al Ragioniere generale a iscrivere in bilancio la somma destinata alla maggiore spesa sanitaria di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale; e, per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento delle entrate derivanti dalla retrocessione di parte del gettito delle accise sui prodotti petroliferi, la disposizione di uno specifico accantonamento in apposito fondo. Preliminarmente la Corte ha richiamato la sentenza n. 197 del 2019, con la quale aveva ritenuto necessario e preliminare all'esame delle odierne censure l'acquisizione di documentazione istruttoria. Pertanto, con allegata ordinanza chiedeva alle parti di "fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei LEA (...) e di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano invariati nei rispettivi bilanci in modo simmetricamente riscontrabile". Dagli atti trasmessi dalla Regione è emersa la prova: "a) che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018; b) che non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata. Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla Regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla Regione (...) non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari e neppure è assicurato il corretto impiego delle risorse menzionate" dalle disposizioni censurate. La lettura delle risultanze istruttorie ha indotto il Collegio a rilevare alcune disfunzioni attuative del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA. Dai verbali della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA emergeva, infatti, che la Regione siciliana, pur avendo ottenuto una valutazione sufficiente (ossia, come risulta dalla Griglia-LEA, un punteggio pari a 160), "presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni". In particolare, risultava che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate; inoltre, la sommatoria delle risorse attribuite dallo Stato e dalla Regione presentava uno squilibrio coerente con il peggioramento del disavanzo di amministrazione della Regione per l'esercizio 2018. Da un lato, veniva in evidenza la mancata copertura di parte della spesa impegnata; dall'altro, risultava altresì una serie di inadempimenti di prestazioni. Tutto ciò comportava pregiudizi sia per l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA. Sempre in via preliminare, la Corte, dopo aver premesso che "i parametri evocati dal ricorrente operano – con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli equilibri di bilancio delle norme impugnate – in stretta interdipendenza", ha chiarito che, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, presidiato dall'art. 81 Cost., "non è possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento. Tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria". Secondo il Collegio, è pur vero che nel caso di specie alla fondatezza della censura statale concorre anche il comportamento del ricorrente, corresponsabile, tra l'altro, della lunghissima stasi delle trattative. Tuttavia, tale corresponsabilità "non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate – anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA (...) – hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento *ex lege*". Il tutto con finalità

ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA. Neppure è stato condiviso l'argomento della resistente "secondo cui l'operatività delle disposizioni impugnate sarebbe condizionata dall'eventuale emanazione delle norme di attuazione" in quanto "non è ragionevole l'iscrizione in bilancio di una risorsa, in ordine alla quale risultano improbabili sia l'an, sia il quantum, sia il quomodo". Nella documentazione istruttoria "le transazioni finanziarie afferenti ai LEA (...) non vengono rapportate a poste di bilancio, quantificate e perimetrare secondo i canoni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e neppure viene indicata la relazione giuridica" delle norme censurate con la parte passiva del bilancio, elemento assolutamente indispensabile per verificare la finalizzazione all'erogazione dei LEA. Anzi, proprio dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 47 del 1977, "richiamato dalla seconda delle disposizioni impugnate, si ricava che l'eventuale realizzazione della risorsa, entrando nel fondo contenente il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzione di spese o incremento di entrate, concorrerebbe, sulla base del principio di universalità del bilancio (...), a determinare i saldi destinati alla spesa indifferenziata anziché a quella vincolata ai livelli essenziali di assistenza". Anche la fattispecie disciplinata dal censurato comma 4 si pone in contrasto con l'art. 81 Cost. in quanto fissa la destinazione dell'ipotetico contributo dello Stato al ripianamento del debito pubblico regionale. "Fermo restando che non può comunque essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l'esercizio 2018 e il biennio successivo), precedentemente descritto, finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento. (...) L'interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente si riverbera anche sull'esame delle censure formulate in riferimento ai commi secondo, lettera m), e terzo dell'art. 117 Cost., poiché le modalità di allocazione e di destinazione delle risorse previste" dalle disposizioni censurate "contrastano con l'obbligo indefettibile di destinare la retrocessione delle accise (...) al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza". Infatti, "le risorse eventualmente riconosciute dallo Stato avrebbero un vincolo di destinazione indefettibile al prioritario soddisfacimento dei LEA, assolutamente incompatibile con l'allocazione contabile prevista dal combinato disposto" delle censurate disposizioni. Quindi, le risorse ivi indicate pregiudicano contemporaneamente, "per effetto della destinazione ad altre finalità, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e la tutela della salute". Conseguentemente, è irrilevante "la pretesa latitanza dello Stato nell'appropriata determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano e nella retrocessione delle accise che avrebbe dovuto assicurare l'integrale finanziamento dei LEA, poiché proprio quest'ultimo obiettivo viene comunque pregiudicato – a prescindere dalle concause – dai meccanismi finanziario-contabili introdotti dalle disposizioni impugnate". In definitiva, nella legge finanziaria e nel correlato bilancio della Regione, "in ottemperanza ai richiamati precetti costituzionali e all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovevano essere previste risorse statali e regionali complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese dovevano essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali".

3.14.7.2. La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 62, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

3.14.7.3 Il mutamento di destinazione dei fondi strutturali e la riprogrammazione delle relative risorse (norme della Regione siciliana) – Invito alle parti a cooperare lealmente per evitare il disimpegno dei fondi

Si veda, in relazione alla sentenza n. 62, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

3.14.7.4. *Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

3.14.7.5. *La restrizione dell'efficacia di misure di contenimento della spesa relativa agli apparati amministrativi (norme della Regione Calabria)*

La sentenza n. **143** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost. – della legge della Regione Calabria n. 30 del 2019 che ha apportato delle modifiche alla legge regionale n. 3 del 2015 la quale ha previsto, ai fini del contenimento della spesa e nelle more della riorganizzazione di Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione, Commissioni e Comitati nominati dalla Regione, il dimezzamento degli emolumenti e/o gettoni di presenza spettanti ai componenti, anche di vertice, con decorrenza 1° gennaio 2015. L'art. 1 della legge impugnata, in effetti, “restringe l'ambito applicativo delle disposizioni modificate”, comportando che le riduzioni economiche stabilite dalla legge del 2015 siano “limitate ai soli componenti di tali organismi e non più invece estese, come in passato, anche alle Aziende, Agenzie ed Enti”; inoltre, la novella, in assenza di espressa previsione contraria, non agisce retroattivamente. Poste tali premesse, la Corte non ha condiviso la tesi del ricorrente secondo la quale la normativa censurata avrebbe prodotto nuovi oneri a carico del bilancio regionale, senza adeguata e analitica copertura finanziaria. Diversamente è stato ritenuto che le disposizioni impugnate devono essere interpretate anche alla luce dell'istruttoria compiuta nel corso dell'*iter* legislativo. Dai lavori preparatori – che sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo – emerge che il progetto di legge regionale risulta accompagnato da una relazione finanziaria ove si attesta che le disposizioni del citato art. 1 non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, “stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri”. Per la Corte, quindi, “le disposizioni impugnate (...) vanno interpretate nel senso che esse non devono determinare un aumento di spesa a carico del bilancio regionale, alla luce della previsione di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2, la cui natura di vincolo sostanziale, e non di clausola di mero stile, è appunto suffragata dalla citata relazione finanziaria di accompagnamento, che il ricorrente, peraltro, non ha tenuto in alcuna considerazione”. In altri termini, la portata precettiva dell'art. 1 della legge regionale n. 30 del 2019 “deve essere intesa nel senso di non poter implicare spese ulteriori per i singoli enti, agenzie e aziende *sub-regionali*, tali da superare gli stanziamenti in loro favore già previsti nel bilancio regionale, ferma restando la possibilità per i soggetti in questione, nella loro autonomia organizzativa, di destinare risorse in conformità alle previsioni della legge regionale impugnata, che è stata censurata, del resto, esclusivamente in relazione a parametri finanziari”.

3.14.7.6. *La (illegittima) sottrazione retroattiva delle società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale a misure di contenimento della spesa precedentemente disposte (norme della Regione Calabria)*

La sentenza n. **163** ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 81 Cost., la legge calabrese n. 16 del 2019, recante interpretazione autentica dell'art. 1 della legge regionale n. 11 del 2015 nel senso che quest'ultimo non si applicava alle società, *in house* e controllate dalla Regione o dai suoi enti strumentali, operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale, venendo in rilievo solo le disposizioni statali in materia (art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016); ciò senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio e con entrata in vigore dal giorno successivo a quello di pubblicazione sul B.U. telematico. La normativa *de qua* escludeva retroattivamente le società operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale dall'applicazione delle misure di contenimento della spesa precedentemente previste dalla legge calabrese n. 11 del 2015, producendo effetti negativi sul bilancio regionale per l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura. Con riferimento alle

società *in house* e alle società controllate, l'art. 1 della legge del 2015 prescrive, tra l'altro, che la Regione operi, a partire dall'esercizio finanziario 2015, una serie di riduzioni di costi, di personale e di funzionamento (da realizzare in una percentuale compresa tra il dieci e il trenta per cento, secondo le linee di indirizzo della Giunta regionale tenendo conto delle iniziative adottate negli esercizi precedenti), che dovevano comunque avvenire immediatamente nella misura minima rispetto ai costi sostenuti nel 2014. La Corte ha evidenziato che la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale contempla il concorso di diverse fonti. In particolare, l'art. 21, comma 1, della legge calabrese n. 35 del 2015 stabilisce che le risorse finanziarie per l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico locale sono garantite dal bilancio regionale e degli enti locali e dal fondo nazionale *ex art. 16-bis* del d.l. n. 95 del 2012, istituito a decorrere dal 2013 per realizzare il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni ordinarie (sentenze nn. 74 del 2019, 78 del 2018, 211 del 2016 e 273 del 2013). Pertanto, essendo previsto il concorso di risorse della Regione e di risorse trasferite dal fondo statale, i minori costi determinati dalle misure di contenimento disposte dall'art. 1 della legge calabrese n. 11 del 2015 sono inevitabilmente destinati a riverberarsi sul bilancio regionale, parzialmente sgravandolo del relativo onere. Se le riduzioni di spesa hanno rappresentato un risparmio per la Regione, la loro parziale rimozione retroattiva ad opera delle disposizioni impugnate ha costituito un sopravvenuto maggior onere finanziario. Per costante giurisprudenza della Corte, la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa. Le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le apposite metodologie di copertura. Tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte. Nella specie, la normativa denunciata ha ridotto retroattivamente la copertura, risultando pertanto intrinsecamente pregiudizievole per l'equilibrio economico-finanziario. Infine, l'esplicita previsione di invarianza finanziaria, contenuta nell'art. 3 della legge in esame, non ha escluso la violazione dell'art. 81 Cost. poiché, in presenza di interventi inevitabilmente onerosi non accompagnati dall'indicazione dei mezzi di copertura, essa si risolve in "una mera clausola di stile, priva di sostanza".

3.14.7.7. La revisione della dotazione organica degli enti sanitari per una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane (norme programmatiche della Regione Puglia)

La sentenza n. 170 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Puglia n. 13 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81 Cost., nella parte in cui dispone che i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS rideterminano le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa. La disposizione non richiama il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti dagli artt. 1, comma 584, della legge n. 190 del 2014 e 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, a cui sarebbero assoggettati gli enti del Servizio sanitario nazionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Il denunciato art. 9 non stabilisce interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale, come nuove assunzioni o procedure di stabilizzazione del personale al di fuori dei casi consentiti dalla normativa statale. Solo in quanto implicante misure del genere la revisione della dotazione organica richiederebbe l'indicazione dei mezzi per farvi fronte (sentenza n. 68 del 2011). Tuttavia, la norma censurata ha un contenuto meramente programmatico in quanto attribuisce ai direttori generali soltanto il compito di adottare future misure sul personale (sentenze nn. 245 del 2017, 252 del 2012, 94 del 2011 e 308 del 2009). "Inoltre, la revisione della dotazione organica è espressamente finalizzata a una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane, finalità che fanno riferimento a un diverso utilizzo del personale esistente piuttosto che all'assunzione di nuovo personale" e ciò potrà realizzarsi con modalità e procedure consentite nel rispetto dei limiti di spesa, a invarianza di oneri e anche attivando gli strumenti di mobilità inter-aziendale e inter-regionale. Pertanto, "il mancato richiamo da parte del legislatore pugliese dei tetti alla spesa sanitaria fissati dalla normativa statale non manifesta la volontà di superarli con interventi recanti nuovi oneri per il bilancio regionale".

3.14.7.8. Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale “incaricato”, l’indizione di procedure selettive per l’assunzione, l’inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

3.14.7.9. L’applicazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale all’amministratore unico dell’Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (norme della Regione Molise)

La sentenza n. **227** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 81, terzo comma Cost. – dell’art. 10 della legge molisana n. 4 del 2019, che conforma il trattamento economico dell’amministratore unico dell’Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca ai principi in materia di retribuzione del personale dirigenziale ex art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, abrogando una precedente disposizione che riconosceva all’amministratore un’indennità onnicomprensiva non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti regionali. Invero, il trattamento economico in esame deve essere collocato nella più ampia disciplina introdotta dalla norma impugnata, la quale individua come aspiranti alla nomina di amministratore unico dell’Agenzia varie figure di “soggetti già titolari di funzione dirigenziale”. Per tutti costoro “trova applicazione il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale”, sicché dalla disposizione censurata non derivano oneri aggiuntivi per la finanza regionale.

3.14.7.10. La (illegittima) limitazione al solo esercizio finanziario 2019 dell’autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante della persona con disabilità e per ogni iniziativa da esso promossa (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. **235** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, Cost. e 14, lett. p), dello statuto speciale, l’art. 3 della legge siciliana n. 14 del 2019, il quale aveva modificato l’art. 10, comma 1, della legge regionale n. 47 del 2012, istituendo un ufficio alle dirette dipendenze del Garante della persona con disabilità, con relativa dotazione di personale, e autorizzando, per l’esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro da destinare al suo funzionamento e ad ogni altra iniziativa istituzionale promossa dal Garante. Il principio costituzionale della necessaria copertura finanziaria, operante sia direttamente sia in virtù del richiamo compiuto dall’indicata norma statutaria, ha ricevuto puntuale attuazione dapprima con l’art. 19 della legge n. 196 del 2009, in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, “per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita” (sentenza n. 147 del 2018), e, successivamente, con le disposizioni di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011. In base a tali norme, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (comprese le spese relative al pagamento di stipendi, assegni e pensioni nonché altre spese fisse) devono quantificarne l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere un orizzonte temporale almeno triennale. Viceversa, la disposizione censurata, pur dotando di personale il neo-istituito Ufficio del Garante, circoscriveva al solo esercizio finanziario 2019 l’autorizzazione di spesa per il suo funzionamento e per le iniziative promosse dall’autorità. Essa, dunque, autorizzava spese che comprendevano anche e soprattutto quelle per gli stipendi del personale, nonché, necessariamente, le ulteriori spese fisse per il funzionamento dell’Ufficio, oltre che quelle per le iniziative assunte dal Garante nell’ambito delle proprie funzioni. Trattandosi di spese continuative obbligatorie, sarebbe stata necessaria la quantificazione su base triennale dell’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione.

3.14.7.11. L'(illegittima) estensione ai dipendenti regionali degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio e la (illegittima) modifica in senso favorevole dei requisiti di accesso alla pensione (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. 235 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, Cost., e 17, lett. f), dello statuto speciale, l'art. 7 della legge siciliana n. 14 del 2019, il quale, al comma 1, estendeva ai dipendenti regionali l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (cosiddetta "quota 100") e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (sì da consentirne la corresponsione ai beneficiari della "quota 100" in via anticipata rispetto al raggiungimento dei requisiti ordinari), mentre al comma 2 escludeva, per i dipendenti *ex art.* 52, comma 5, della legge regionale n. 9 del 2015, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e stabiliva la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici. Anzitutto, la non chiara formulazione della norma non consentiva di stabilire con certezza la consistenza numerica dei suoi destinatari, rimanendo dubbio che per essi non fosse consentito andare in pensione in deroga alla disciplina statale, così da non incidere maggiormente sul fondo pensionistico regionale. Soprattutto, a fronte di interventi molto incisivi nel settore previdenziale, analoghi a quelli disciplinati dalla normativa statale per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i quali hanno comportato per lo Stato ingenti oneri finanziari, non era stato fornito alcun riscontro circa l'asserita insussistenza di oneri a carico del bilancio della Regione, *in toto* gravato, in via diretta o indiretta, dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei propri dipendenti. Inoltre, la disposizione violava la norma interposta dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, in quanto la Regione non aveva fornito alcun elemento comprovante l'esistenza, a corredo del disegno di legge, della prescritta relazione tecnica, contenente la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione con l'indicazione delle relative coperture, la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, nonché, trattandosi di disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego, un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Tali "metodologie di copertura" finanziaria delle leggi di spesa devono infatti essere utilizzate anche dal legislatore regionale, in virtù dell'art. 19, comma 2, della legge citata, il quale richiama l'art. 81, terzo comma, Cost. Sono risultate generiche e prive di riscontro anche le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria, fondate sull'assunto erroneo secondo cui si sarebbe verificato un risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni. La sostenibilità del sistema pensionistico, che si traduce nell'equilibrio tra la spesa previdenziale e le entrate a sua copertura, deve essere infatti assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei lavoratori, essendo l'intervento statale previsto ad integrazione. Tale principio vale anche per il sistema pensionistico regionale, il quale, in conseguenza della disposizione in esame, avrebbe visto, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe stato sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni, con conseguente disequilibrio finanziario, rimediabile solo attraverso l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma non indicava affatto.

3.14.7.12. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna)

La sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 58 del 1982 nonché 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015, impugnati, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto – nel far salva l'applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS) ai dipendenti in servizio che avevano maturato almeno un anno di anzianità presso la Regione – non avrebbero indicato alcun mezzo di copertura della relativa spesa. Il denunciato art. 15, comma 3, abrogando la legge regionale del 1982, ne ha salvato gli effetti con esclusivo riguardo ai dipendenti che, in regime di TFS in base alla normativa statale, fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento della sua entrata in vigore. "Tale misura – di delimitazione della platea dei beneficiari dell'integrazione regionale al TFS – è stata adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa (...), in attesa della definitiva estinzione del

regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione”. Risulta così palese che la norma “non rientra fra quelle indicate nell’art. 81 Cost. quali norme che importano nuovi o maggiori oneri, per cui occorre indicare la copertura finanziaria”. La constatazione è confermata sia nei lavori preparatori sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale: documenti che contribuiscono alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020). Tutto ciò non è contraddetto dall’istituzione del Fondo per l’integrazione regionale al TFS, approvato all’interno del bilancio di previsione 2018/2020. Esso è stato previsto non già in relazione a quanto stabilito dall’art. 15, comma 3, quanto in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata, nell’esercizio della facoltà accordata alle Regioni dal d.lgs. n. 118 del 2011 di stanziare ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, in vista dell’obiettivo di assicurare la copertura finanziaria integrale alle spese incompressibili. Quanto alla copertura costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio, essa era in armonia con le indicazioni contenute nella legge n. 335 del 1976, in attuazione dell’originario art. 81, quarto comma, Cost. Tale legge, in particolare, disponeva che le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell’entità della relativa spesa. Il d.lgs. n. 76 del 2000, nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato dette previsioni. Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l’equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dall’integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica. La legge n. 196 del 2009, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all’esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali; la stessa esigenza è stata recepita dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha posto norme di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Entrambi i testi normativi sono stati modificati a seguito della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, “sempre in vista dell’obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l’equilibrio di bilancio, che costituiscono due facce della stessa medaglia (sentenza n. 227 del 2019)”. Secondo gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie. Nella specie, le norme censurate “delineano una modalità procedurale di copertura finanziaria della spesa (...) coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione” e conforme al precetto costituzionale (sentenza n. 26 del 2013). “Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto” che si sono sostituite a quelle allora vigenti e “hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione”. Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura non solo tramite le leggi annuali di bilancio ma anche mediante l’accantonamento di risorse, puntualmente quantificate nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in conformità con quanto prescritto dalle norme generali di contabilità e di bilancio.

3.14.7.13. Misure in materia di personale sanitario (norme della Regione Calabria lesive del principio di copertura)

La sentenza n. 251 ha dichiarato illegittima, per violazione dell’art. 81 Cost., la legge calabrese n. 34 del 2019 (Provvedimenti urgenti per garantire l’erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale). Invero, la clausola finanziaria posta dall’art. 4 della legge, secondo cui dalla sua attuazione non derivavano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio, “nel risultare meramente assertiva e apodittica”, si risolveva in una clausola di stile inidonea ad assicurare la copertura finanziaria. Le misure previste comportavano, *ex se*, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancavano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale. Per la declaratoria di illegittimità delle singole misure, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., si vedano, in relazione alla medesima sentenza, le voci *L’illegittimo rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti*

flessibili del personale sanitario e l'illegittima reviviscenza di rapporti cessati (norme della Regione Calabria) e L'illegittima conclusione, da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali, delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di internalizzazione del personale precario (norme della Regione Calabria), rispettivamente, in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile e Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria.

3.15. Gli atti normativi secondari

3.15.1. Il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza

Si veda, in relazione alla sentenza n. **72**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.*

3.15.2. Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell'intero territorio nazionale)

Le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate in attuazione del d.lgs. n. 387 del 2003, "in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti. (...) esse costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria (...). Poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale" (sentenze nn. 286 e 86 del 2019, 69 del 2018). Così la sentenza n. **106**.

3.15.3. L'inidoneità del regolamento di polizia mortuaria a vincolare la potestà legislativa regionale o a modificare la legislazione regionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **180**, la voce *L'inidoneità delle fonti normative secondarie (nella specie, il regolamento di polizia mortuaria) a porre principi fondamentali vincolanti il legislatore regionale, salvi i casi in cui esse intervengano a completare la disciplina statale primaria in settori squisitamente tecnici in Le autonomie territoriali – La funzione legislativa – I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente.*

3.16. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale

3.16.1. L'illegittimità costituzionale sopravvenuta per intervenuta modifica del parametro statale interposto

"L'intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato dal nuovo principio fondamentale rende (...) costituzionalmente illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale". Così la sentenza n. **70** per la cui disamina si veda la voce *La (illegittima) previsione di interventi di ristrutturazione ricostruttiva anche con diversa sistemazione plano-volumetrica o diverse dislocazioni del volume massimo consentito nell'area di pertinenza (norme della Regione Puglia introduttive di una surrettizia sanatoria e difforni dal sopravvenuto principio statale) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

3.16.2. Il dovere del legislatore di coprire tempestivamente gli oneri derivanti da una sentenza di accoglimento, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili

Le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, "pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili" (sentenze nn. 62 del 2020, 275 e 10 del 2016). Ciò comporta che "il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico" (sentenze

nn. 6 del 2019, 10 del 2015, 40 del 2014, 266 e 250 del 2013, 213 del 2008). Così la sentenza n. **152** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., nei sensi e nel termine di cui in motivazione (cioè con efficacia *ex nunc*, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale), l'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento gli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, disponeva che i benefici incrementativi contemplati dal precedente comma 1 (il cosiddetto "incremento al milione di lire", cioè euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) fossero concessi ai soggetti di età pari o superiore a 60 anni, anziché ai soggetti di età superiore a 18 anni. Nell'occasione, la Corte ha escluso che la maggior spesa a carico dello Stato, conseguente all'esito di accoglimento, si risolve in una violazione dell'art. 81 Cost., venendo in gioco, nella specie, "diritti incompressibili della persona".

3.16.3. Il giudicato costituzionale

3.16.3.1. Il divieto per il legislatore di mantenere in vita o ripristinare gli effetti di una disciplina dichiarata illegittima

"In base all'art. 136 Cost., è preclusa al legislatore la possibilità di mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di una disciplina legislativa che ha formato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale". Il giudicato costituzionale "è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti" (sentenze nn. 164 del 2020, 57 del 2019, 101 del 2018, 252, 250 e 5 del 2017). Così la sentenza n. **231**.

"La violazione del giudicato costituzionale si ha ogni qual volta una disposizione di legge intende mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale" (sentenza n. 256 del 2020). Così la sentenza n. **272**.

3.16.3.2. Il divieto per il legislatore di perseguire esiti corrispondenti a quelli propri di una disciplina già dichiarata illegittima

La sentenza n. **164** ha puntualizzato che una violazione del giudicato costituzionale è riscontrabile nell'ipotesi in cui la nuova disciplina "miri a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti" (sentenze nn. 101 del 2018, 231 e 5 del 2017, 73 del 2013, 245 del 2012, 922 del 1988, 223 del 1983, 88 del 1966) a quella già dichiarata incostituzionale.

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **256** (sentenze nn. 57 del 2019, 101 del 2018, 250 e 5 del 2017, 350 del 2010), "la violazione del giudicato costituzionale sussiste non solo laddove il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa (sentenza n. 72 del 2013) che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando è adottata una disposizione che costituisce una mera riproduzione (...) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti" (sentenze nn. 231 del 2020, 231 del 2017, 73 del 2013, 245 del 2012, 922 del 1988, 223 del 1983 e 88 del 1966).

3.16.3.3. Il giudicato quale limite al potere del legislatore di disciplinare con un nuovo atto la materia incisa da una sentenza di accoglimento

L'art. 136 Cost. risulta leso "non solo quando sia espressamente disposto che la norma dichiarata costituzionalmente illegittima conservi la propria efficacia, ma anche quando una disposizione di legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegua e raggiunga (...) anche se indirettamente, lo stesso risultato" (sentenze nn. 169 del 2015 e 88 del 1966). "Se il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia incisa da una sentenza di accoglimento (...), è però senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo (...) limitandosi a salvare, e cioè a mantenere in vita, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in

ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrle”. Così la sentenza n. 256.

3.16.3.4. La non assimilabilità alla fattispecie di elusione dell’asserito contrasto con principi tratti dalla giurisprudenza costituzionale

La sentenza n. 234 ha puntualizzato che “l’inosservanza da parte del legislatore di principi tratti dalla giurisprudenza costituzionale” (nella specie da una sentenza che non reca alcuna declaratoria di illegittimità) “è cosa ovviamente diversa dall’elusione di uno specifico giudicato costituzionale, rilevante ai sensi dell’art. 136 Cost., giacché quest’ultima si verifica quando la norma riproduce un’altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato” (sentenze nn. 164 del 2020, 57 del 2019, 101 del 2018, 250, 231 e 5 del 2017, 73 del 2013, 245 del 2012 e 350 del 2010).

4. Il Governo

4.1. L’ampio potere di valutazione del Consiglio dei ministri in ordine al momento di indizione e alla fissazione della data della consultazione referendaria (l’opzione dell’election day motivata dall’emergenza sanitaria da COVID-19 e l’inammissibilità di un conflitto interorganico promosso dal Comitato promotore del referendum confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari)

Il Consiglio dei ministri “è titolare di un ampio potere di valutazione sia in ordine al momento di indizione del *referendum*, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, purché le operazioni di voto si svolgano nell’intervallo temporale determinato dalla legge e individuato dall’art. 34, primo comma, della legge” n. 352 del 1970. Così l’ordinanza n. 195 che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato promotore della consultazione referendaria sul testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari nei confronti delle Camere, del Governo e del Presidente della Repubblica, in relazione all’art. 1-bis, comma 3, del d.l. n. 26 del 2020 e al d.P.R. 17 luglio 2020 che hanno, rispettivamente, disposto l’applicazione del principio di concentrazione delle consultazioni elettorali (*election day*) alle elezioni politiche suppletive, regionali e amministrative rinviate a seguito dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 nonché al suddetto *referendum* confermativo e individuato le relative date utili nel 20 e 21 settembre 2020. La Corte ha ribadito “la legittimazione del Comitato promotore del *referendum* a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto titolare, nell’ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum*” (ordinanze nn. 169 del 2011, 172 del 2009, 38 del 2008, 198 del 2005, 195 del 2003, 137 del 2000, 49 del 1998, 172, 171, 131 e 9 del 1997, 226 e 118 del 1995, 69 e 17 del 1978). Tuttavia, “nella sfera delle attribuzioni del comitato” rientra “la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande; ma non anche – in assenza di situazioni eccezionali – la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all’interno del periodo prestabilito”. Nella specie, l’intervallo di legge è stato modificato dagli artt. 81 del d.l. n. 18 del 2020 e 1-bis del d.l. n. 26 del 2020, “alla luce delle esigenze poste dal diffondersi dell’epidemia da COVID-19; esigenze a cui risulta altresì funzionale l’estensione del principio dell’*election day*, originariamente introdotto per ragioni di contenimento della spesa”. A fronte della situazione eccezionale legata all’epidemia, il ricorrente non ha addotto circostanze parimenti eccezionali in ragione delle quali l’accorpamento inciderebbe sul diritto all’effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio. Non è apparsa tale la possibilità che esso sia influenzato da posizioni politiche diverse “giacché sempre le forze politiche hanno dato indicazioni agli elettori anche sui *referendum* costituzionali; (...) la logica referendaria è intrecciata a quella della democrazia rappresentativa, non separata da essa (sentenza n. 118 del 2015)”; né la contestualità tra differenti campagne elettorali comporta, di per sé, una penalizzazione degli spazi d’informazione dedicati alla campagna referendaria. D’altra parte, “l’eventuale maggiore affluenza alle urne nelle Regioni e nei Comuni ove si tengono elezioni non pregiudica, in quanto tale, lo svolgimento del voto referendario, per il quale non è previsto (...) un *quorum* strutturale”. In ogni caso, la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore, che agisce in rappresentanza di una minoranza parlamentare, una funzione di

generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale. In conclusione, "la parte ricorrente ha agito al di fuori delle proprie attribuzioni costituzionali in relazione alle modalità di svolgimento del procedimento referendario".

5. La pubblica amministrazione

5.1. I principi

5.1.1. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione

5.1.1.1. La modifica e la revoca degli incarichi dirigenziali per specifiche esigenze organizzative

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **39**, l'analoga voce, concernente norme della Regione Toscana, in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.1.1.2. La necessità di un'oculata gestione delle graduatorie concorsuali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **77**, la voce *L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

5.1.1.3. L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

5.1.1.4. L'interesse della stazione appaltante a scegliere il contraente più affidabile e capace di adempiere

Si veda, in relazione alla sentenza n. **85**, la voce *L'esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici dell'impresa in concordato preventivo con continuità aziendale mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese in I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

5.1.1.5. La (illegittima) previsione, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di una proroga del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, 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*.

5.1.1.6. La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale

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

5.1.1.7. La residenza da almeno un anno nel paese ospitante quale requisito per l'affidamento a personale italiano o straniero, da parte delle scuole italiane all'estero, di insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **151**, l'analoga voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

5.1.1.8. Le modalità di rappresentazione contabile, da parte degli enti del SSN, dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati (inclusione tra gli elementi del patrimonio netto e utilizzazione per la sterilizzazione degli ammortamenti)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 157, l'analoga voce in *La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

5.1.1.9. Il riconoscimento dell'esperienza maturata all'interno dell'amministrazione quale ragione giustificativa di previsioni di favore per il personale interno partecipante a procedure concorsuali

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 164, la voce *La disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale nelle Agenzie fiscali (esonero dalla prova preselettiva e possibilità di una riserva fino al 50% dei posti in favore del personale interno) in L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

5.1.1.10. La facoltà del singolo ateneo di ricorrere (fino al 31 dicembre 2021) alla procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l'abilitazione scientifica nazionale

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 165, l'analoga voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

5.1.1.11. L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria

Si veda, in relazione alla sentenza n. 208, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Porti e aeroporti civili*.

5.1.1.12. La stabilizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti metallici ferrosi autorizzati dalle pregresse gestioni commissariali (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 214, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

5.1.1.13. L'esigenza di contenere entro limiti ristretti le deviazioni dalla regola generale del conferimento degli incarichi ai dirigenti di ruolo

Si veda, in relazione alla sentenza n. 227, la voce *L'(illegittima) esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica (norme della Regione Molise) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.1.1.14. L'(illegittima) internalizzazione di personale privato nell'organico regionale (norme della Regione Molise istitutive di una struttura di supporto all'attività dei servizi territoriali per il lavoro)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 257, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.1.1.15. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

5.1.1.16. L'indizione per il 2018 di un concorso per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi nel Comparto scuola aperto anche agli assistenti amministrativi, pur privi dell'ordinario requisito culturale ma in possesso, alla data di entrata in vigore della legge, di esperienza triennale nelle mansioni

Si veda, *infra*, in relazione alla sentenza n. 275, l'analogo voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

5.1.2. Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione

5.1.2.1. La necessità di un'oculata gestione delle graduatorie concorsuali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 77, la voce *L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

5.1.2.2. Il necessario allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta a chi abbia conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso successivi al verificarsi dei fatti

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 224, l'analogo voce in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.1.2.3. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

5.1.3. Il principio di continuità dell'azione amministrativa

5.1.3.1. La revoca degli incarichi dirigenziali nei casi di accertata responsabilità

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 39, la voce *La modifica e la revoca degli incarichi dirigenziali per specifiche esigenze organizzative (norme della Regione Toscana) in L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.1.4. Il procedimento amministrativo

5.1.4.1. Sede elettiva di composizione degli interessi e modulo funzionale al miglior perseguimento dell'interesse primario nonché all'attuazione dei canoni costituzionali di imparzialità e di buon andamento

Nel vagliare e sanzionare leggi regionali che avevano provveduto in luogo dell'amministrazione, come invece prevedeva il legislatore nazionale, la Corte “non si è limitata a prendere atto del contrasto con il principio fondamentale formulato dalla legge statale, ma ha anche valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell'amministrazione partecipativa” disegnata dalla legge n. 241 del 1990. Così la sentenza n. 116 ove è efficacemente sintetizzato il “portato delle numerose pronunce in materia”. Il procedimento amministrativo “costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto 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 n. 241 del 1990: 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. (sentenza n. 69 del 2018)".

La sentenza n. **272** ha ribadito che "il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto 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 n. 241 del 1990: "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." (sentenze nn. 116 del 2020 e 69 del 2018).

5.1.4.2. L'idoneità strutturale del procedimento a far emergere e valutare gli interessi coinvolti dall'azione amministrativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *Il potere delle Regioni di individuare aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili: il principio della necessaria istruttoria procedimentale e il divieto di prescrivere limiti generali inderogabili in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

5.1.4.3. La valorizzazione delle modalità proceduralizzate dell'azione amministrativa come limite intrinseco alla scelta legislativa a carattere provvedimentale

"L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della riserva di amministrazione nel nostro ordinamento. In effetti, se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto". Così la sentenza n. **116**.

La sentenza n. **272** ha confermato che, "se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto (sentenza n. 116 del 2020)".

5.1.4.4. Il termine di conclusione del procedimento e la sanzione risarcitoria

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione*.

5.1.4.5. La prerogativa statale di vincolare, in materie di competenza esclusiva, le Regioni a esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa

La sentenza n. **272** ha rimarcato la prerogativa, "propria del legislatore statale nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, di vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa" (sentenze nn. 28 del 2019, 66 del 2018 e 20 del 2012).

5.1.5. La necessaria soggezione al vaglio giurisdizionale dell'attività amministrativa (tanto più se già svolta e successivamente legificata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, la voce *L'(illegittima) approvazione, con decreto-legge, del programma operativo straordinario (POS) 2015-2018 per la Regione Molise in La funzione normativa – La legge-provvedimento.*

5.1.6. Le sanzioni

5.1.6.1. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative

i) La riferibilità dell'art. 25 Cost. alle sanzioni di natura sostanzialmente punitiva

Il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. “trova applicazione anche per le sanzioni amministrative di natura sostanzialmente punitiva” (sentenze nn. 139 del 2019 e 223 del 2018). Così la sentenza n. **145**.

ii) L'estensione alle sanzioni a carattere punitivo del divieto di retroattività in peius (evoluzione della giurisprudenza costituzionale)

La sentenza n. **96** ha rammentato come, “per un lungo periodo, la previsione dell'applicazione retroattiva della nuova disciplina sanzionatoria amministrativa, solitamente presente nei provvedimenti di depenalizzazione, non avesse suscitato particolari problemi dal punto di vista costituzionale. Predominava, infatti, (...) l'orientamento in forza del quale le garanzie previste dall'art. 25 Cost. – compresa quella del divieto di retroattività sfavorevole – dovevano ritenersi limitate alla sola materia penale, non risultando perciò riferibili alle sanzioni amministrative, ancorché frutto di interventi di depenalizzazione, il cui statuto garantistico doveva essere ricavato da altre disposizioni, quali gli artt. 23 e 97 Cost.” (sentenze nn. 356 del 1995, 118 del 1994, 447 del 1988, 68 del 1984; ordinanze nn. 150 del 2002, 159 del 1994, 250 del 1992). “Il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative, in quanto stabilito solo a livello di legislazione ordinaria dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, avrebbe potuto essere, pertanto, all'occorrenza derogato dal legislatore. Prospettiva nella quale non sembrava assumere particolare risalto, sul piano costituzionale, l'eventualità che la disciplina transitoria (...) potesse determinare, in concreto, un peggioramento del trattamento sanzionatorio dell'autore del fatto pregresso” (nel senso della manifesta infondatezza, per inconferenza del parametro, di una questione concernente il trattamento sanzionatorio della guida senza patente, ordinanza n. 150 del 2002). A partire dalla sentenza n. 196 del 2010, la Corte “ha, tuttavia, riconosciuto che il duplice divieto insito nella previsione dall'art. 25, secondo comma, Cost. – di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante e di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato (sentenza n. 223 del 2018) – si presta ad essere esteso, data l'ampiezza della sua formulazione (...), alle misure a carattere punitivo-afflittivo, anche se qualificate come amministrative. Ciò, in assonanza con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, riguardo alla nozione di materia penale agli effetti dell'art. 7 CEDU: indicazioni a loro volta suscettibili di assumere autonomo rilievo costituzionale interno attraverso la mediazione dell'art. 117, primo comma, Cost. 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” (sentenze nn. 112 del 2019, 223 e 121 del 2018, 68 del 2017, 104 del 2014; ordinanza n. 117 del 2019).

5.1.6.2. La successione impropria tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative: interventi di depenalizzazione e adozione di discipline transitorie

La sentenza n. **96** si è soffermata sulla “complessa tematica della cosiddetta successione impropria tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative, originata dagli interventi di depenalizzazione. (...) I molteplici provvedimenti, generali o settoriali, di trasformazione di reati in illeciti amministrativi, che da oltre un quarantennio si susseguono nel nostro ordinamento, hanno generato, in effetti, un interrogativo ricorrente: quale sia, cioè, la sorte dei fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge depenalizzatrice. Esclusa pacificamente l'ultrattività delle vecchie sanzioni penali, perché abolite (art. 2, secondo comma, cod. pen.), l'alternativa ermeneutica che si è posta è se – in assenza di un'apposita

disciplina transitoria – i fatti pregressi debbano ritenersi soggetti alle nuove sanzioni amministrative o restino, invece, esenti da qualsiasi sanzione. In contrasto con l’indirizzo già adottato sullo specifico tema dalle sezioni civili della Corte di cassazione (...), le sezioni penali della medesima Corte – escludendo che possa ravvisarsi una continuità tra il vecchio illecito penale e il nuovo illecito amministrativo – si sono orientate, in modo largamente prevalente, a favore della seconda soluzione (quella della completa impunità dei fatti pregressi). Ciò, sia alla luce del principio di legalità enunciato dall’art. 1 della legge n. 689 del 1981, che impedisce di applicare le sanzioni amministrative a fatti commessi prima dell’entrata in vigore della legge che le ha introdotte; sia in ragione della ritenuta impossibilità di estendere al fenomeno considerato il principio di retroattività della legge più favorevole al reo, di cui all’art. 2, quarto comma, cod. pen., trattandosi di principio circoscritto alla successione di leggi entrambe penali. Tale orientamento (...) può considerarsi allo stato consolidato”. “L’esito della totale impunità dei fatti pregressi – postulato dalla giurisprudenza di legittimità penale sulla base delle coordinate generali del sistema vigente – può porre, però, sul piano sostanziale, problemi di coerenza con la *ratio* dell’intervento di depenalizzazione. Diversamente, infatti, che nel caso della mera *abolitio criminis*, nel caso della depenalizzazione il legislatore continua indubbiamente ad annettere un disvalore alla condotta, tale da giustificare tuttora la sua punizione, sia pure con una sanzione di grado inferiore (amministrativa, anziché penale). Ciò non vale a spiegare perché chi ha commesso il fatto quando era represso in modo (tendenzialmente) più severo debba rimanere totalmente impunito, laddove invece chi lo commette quando è punito in modo (tendenzialmente) più mite soggiace, comunque sia, a una sanzione. Proprio per scongiurare un simile risultato è divenuta, quindi, prassi ricorrente quella di corredare gli interventi di depenalizzazione con un’apposita disciplina transitoria, volta a rendere applicabili le nuove sanzioni amministrative, da essi introdotte per gli illeciti depenalizzati, anche ai fatti anteriori. Questa soluzione è stata, in fatto, ripetutamente adottata in occasione del varo di provvedimenti di depenalizzazione a carattere generale”.

5.1.6.3. La normativa transitoria collegata agli interventi di depenalizzazione e la presunzione relativa di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo

La sentenza n. 96 ha sottolineato che la riconosciuta estensione (sentenza n. 196 del 2010) del divieto penale di retroattività *in peius* alle sanzioni amministrative a carattere punitivo ha fatto emergere “il problema della legittimità della normativa transitoria collegata agli interventi di depenalizzazione, in ragione della possibilità che la prevista applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative determini una modifica” sfavorevole “del trattamento sanzionatorio del fatto”. Occupandosi del tema in rapporto a un’ipotesi di depenalizzazione attinente al settore degli abusi di mercato, la sentenza n. 223 del 2018 ha rilevato che, “nel caso particolare della successione della norma sanzionatoria amministrativa a una norma penale, la previsione dell’applicazione retroattiva delle nuove sanzioni è di solito compatibile con la Costituzione. Normalmente essa implica, infatti, l’applicazione di un trattamento, non già più severo, ma più mite di quello previsto al momento del fatto. La sanzione penale si caratterizza, infatti, 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. La pena possiede, inoltre, un connotato speciale di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito, che difetta alla sanzione amministrativa”. “La presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo, sottesa alla disciplina transitoria in questione, deve intendersi, tuttavia, come meramente relativa, rimanendo aperta la possibilità di dimostrare che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione – considerato nel suo complesso (sentenza n. 68 del 2017) – risulta in concreto più gravoso di quello previgente: ipotesi nella quale la disposizione transitoria che ne preveda l’inflessibile applicazione ai fatti pregressi verrebbe a porsi in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (...). In quest’ottica, spetta peraltro al giudice *a quo* il compito di accertare e adeguatamente motivare (...), caso per caso (...), la sussistenza della condizione dianzi indicata: rimanendo, in difetto, la questione sollevata inammissibile”. Nel caso di specie, il Collegio ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 25, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 che contengono la disciplina transitoria delle sanzioni amministrative per i fatti depenalizzati di guida senza patente (applicazione retroattiva, limite della pena originariamente inflitta, obbligo dell’autorità giudiziaria di trasmissione degli atti all’autorità amministrativa). Il rimettente non ha, infatti, convenientemente assolto all’onere di motivare circa la

presunta maggior severità delle sanzioni amministrative introdotte retroattivamente, omettendo di verificare se fossero in concreto applicabili taluni istituti ritenuti idonei a neutralizzare la previgente pena dell'ammenda (la sospensione del procedimento con messa alla prova, la sospensione condizionale, l'affidamento in prova al servizio sociale e l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto).

5.1.6.4. L'intangibilità del giudicato nel diritto amministrativo sanzionatorio (profili differenziali rispetto all'esecuzione penale)

Nella giurisprudenza della Corte di cassazione, “la possibilità d’incidere sul giudicato penale è riferita alle sanzioni penali coercitive e recanti limitazioni della libertà personale, venendo in gioco valori costituzionali che devono ragionevolmente prevalere sul principio dell’intangibilità del giudicato. Siffatti profili non sono presenti nel caso di una sanzione amministrativa pecuniaria. Essa non mette in gioco beni essenziali come la libertà personale e se un frammento della stessa risulta ancora non eseguito, ciò dipende dalla volontà dell’interessato. D’altronde, il sistema penale prevede una fase esecutiva della sanzione, in cui garante della legalità della pena è il giudice dell’esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità. Per le sanzioni amministrative pecuniarie, invece, sia la loro irrogazione, sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi ben diversi, poiché il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo (sentenza n. 43 del 2017)”. Così la sentenza n. 171 che ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui – modificando l’art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990 in tema di sanzioni amministrative pecuniarie per intese restrittive della libertà di concorrenza e abuso di posizione dominante (attraverso la sostituzione dell’originaria forbice compresa tra l’uno e il dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente, in relazione ai prodotti oggetto della violazione e nell’ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, con il solo massimo edittale del dieci per cento del fatturato globale realizzato dall’impresa nell’ultimo esercizio) – non prevede la retroattività della nuova norma, ritenuta più favorevole. I rapporti dedotti nei giudizi *a quibus* sono da ritenere esauriti in virtù della sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009 che ha riconosciuto come norma sanzionatoria applicabile *ratione temporis* quella precedente alla novella del 2001. Al giudicato amministrativo non risultano riferibili i principi elaborati dalla Corte di cassazione in tema di esecuzione penale in base ai quali “il rapporto deve ritenersi esaurito, non semplicemente quando su di esso si sia formato un giudicato, ma soltanto con l’esecuzione dell’ultimo frammento di pena”, sicché, “sino a quando l’esecuzione della pena è in atto, il rapporto non potrebbe ritenersi esaurito e una dichiarazione d’illegittimità costituzionale della sanzione in corso di esecuzione potrebbe comunque produrre i propri effetti”. La rilevata diversità dell’esecuzione delle sanzioni amministrative pecuniarie, pur se non ancora esaurita per volontà dell’interessato, ha indotto a concludere che un’eventuale declaratoria di incostituzionalità “non potrebbe produrre effetti, atteso l’intervenuto esaurimento dei rapporti di cui ai giudizi *a quibus* in virtù del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato”.

5.1.6.5. Le sanzioni disciplinari

i) La necessità di un giudizio di proporzionalità in concreto e la tendenziale illegittimità di automatismi espulsivi

“In linea generale, il principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. esige che la sanzione disciplinare, soprattutto quella massima di carattere espulsivo, sia sempre suscettibile di un giudizio di proporzionalità in concreto, sicché la relativa applicazione non può essere di regola automatica, ma deve essere mediata dalle valutazioni di congruità cui è deputato il procedimento disciplinare e, in secondo luogo, il sindacato giurisdizionale”. Così la sentenza n. 123 nella quale si è rammentato che “questo orientamento di principio si è manifestato fin dalla sentenza n. 971 del 1988, che, preannunciata dal monito contenuto nella sentenza n. 270 del 1986, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme sulla destituzione di diritto del pubblico dipendente” (art. 85, primo comma, lett. a, del d.P.R. n. 3 del 1957). “Per la sua portata generale, innestato sul principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., questo orientamento resta insensibile al *nomen iuris* che il legislatore variamente adopera per identificare una sanzione espulsiva di carattere automatico (sentenza n. 197 del 1993); esso ha trovato applicazione anche nell’ambito degli ordinamenti professionali, per la destituzione o radiazione di diritto dei notai (sentenza n. 40 del 1990), dottori commercialisti (sentenza n.

158 del 1990), ragionieri e periti commerciali (sentenza n. 2 del 1999), e ha pure riguardato gli appartenenti all'Arma dei carabinieri (sentenza n. 363 del 1996) ed il personale militare in genere (sentenza n. 268 del 2016). (...) L'illegittimità di principio degli automatismi espulsivi non esclude tuttavia che il legislatore possa configurare eccezioni relative a casi soggettivamente e funzionalmente peculiari, nei quali il diritto del singolo alla gradualità sanzionatoria receda di fronte alla necessità di tutelare interessi pubblici essenziali". Nella questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, "il diritto del singolo magistrato alla gradualità sanzionatoria è stato giudicato recessivo di fronte all'esigenza di ripristinare la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, scossa dall'evidenza di un illecito disciplinare di indeclinabile gravità (sentenza n. 197 del 2018)". Altra eccezione è stata individuata nel giudizio di costituzionalità dell'art. 8, primo comma, lett. c), del d.P.R. n. 737 del 1981, che, prevedendo la destituzione di diritto dell'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza cui sia stata applicata una misura di sicurezza personale, "attribuisce preminente rilievo alla specificità di funzioni di salvaguardia dei diritti fondamentali, le quali non possono rimanere affidate ad un soggetto del quale sia stata accertata la pericolosità sociale (sentenza n. 112 del 2014)". Talora, l'eccezione è giustificata dalla complessità della fattispecie disciplinare, che, ad esempio, include una base di recidiva, come nella dichiarata legittimità della destituzione obbligatoria prevista dall'art. 147, comma 2, della legge n. 89 del 1913, a carico del notaio il quale, già condannato per due volte alla sospensione, commetta un nuovo illecito disciplinare entro il decennio (sentenza n. 133 del 2019).

5.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni

5.2.1. L'accesso ai pubblici uffici

5.2.1.1. Il concorso pubblico quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, funzionale all'attuazione del principio di imparzialità e alla valorizzazione del merito

Il concorso pubblico, "quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, costituisce il metodo migliore per l'accesso alla pubblica amministrazione in condizioni d'imparzialità; valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio sancito dall'art. 97 Cost. impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei concorrenti (sentenza n. 1 del 1999)". Così la sentenza n. **133**.

5.2.1.2. Il concorso pubblico quale forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **199**, "il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa" (sentenze nn. 36 del 2020, 40 del 2018 e 251 del 2017).

5.2.1.3. L'acquisizione di un diverso status quale necessario presupposto di operatività del principio del concorso pubblico

"La pur rigorosa lettura dell'art. 97 Cost. ha (...) come necessario presupposto l'acquisizione di un diverso *status*; e indubbiamente, in un contesto caratterizzato, ad opera dello stesso legislatore, dall'esistenza di aree separate, e in particolare da una dirigenza collocata in una posizione apicale autonoma e intermedia fra il livello politico e quello burocratico, non possono trovare spazio eccezioni alla regola del concorso pubblico, ammissibili, peraltro, ai sensi dell'ultimo periodo del medesimo art. 97 Cost. («salvo i casi stabiliti dalla legge»)". Così la sentenza n. **164** che – nel rigettare le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 Cost., dell'art. 1, comma 93, lett. a), b), c) e d), della legge n. 205 del 2017 in tema di istituzione e disciplina delle posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) nel riassetto organizzativo delle Agenzie fiscali – ha ritenuto non pertinente il richiamo alla giurisprudenza costituzionale circa l'obbligo del pubblico concorso. Infatti, l'attribuzione di tali posizioni non si risolve nell'acquisizione di un nuovo *status* (di livello dirigenziale) bensì nel conferimento di incarichi, pur di elevata responsabilità, a soggetti che conservano, senza soluzione di continuità, il loro *status* di funzionari.

5.2.1.4. Il requisito della residenza per l'accesso a concorsi o ad attività di rilievo pubblico (condizioni di legittimità)

La giurisprudenza costituzionale “ha vagliato la ragionevolezza e giustificabilità di disposizioni che prevedevano specificamente il requisito della residenza per l'accesso a concorsi ovvero a determinate attività di rilievo pubblico, riconoscendone la legittimità allorché il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato” (sentenze nn. 158 del 1969, 86 del 1963, 13 del 1961 e 15 del 1960; ordinanza n. 33 del 1988). Così la sentenza n. **151**.

5.2.1.5. Le deroghe legislative al principio del concorso pubblico (limiti e condizioni)

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **5**, “la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze nn. 40 del 2018, 110 del 2017, 7 del 2015 e 134 del 2014) e, comunque, “sempre che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare (...) che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 225 del 2010). Infatti, la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.”.

“(...) il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità e (...) la facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale del pubblico impiego, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze nn. 40 del 2018 e 110 del 2017). Così la sentenza n. **36**.

La Corte “ha ripetutamente affermato che, secondo quanto prevede l'art. 97, quarto comma, Cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità. La facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale pubblico, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze nn. 5 e 36 del 2020, 40 del 2018 e 110 del 2017). Così la sentenza n. **43**.

“Il concorso pubblico costituisce (...) la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2018, n. 190 del 2005 e n. 34 del 2004). È vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso. Tuttavia ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 477 del 1995), fermo il necessario vaglio di ragionevolezza (sentenza n. 34 del 2004) e la rigorosa delimitazione dell'area delle eccezioni al concorso (sentenza n. 7 del 2015). Tali deroghe, però, non possono trovare fondamento nella sola esigenza di stabilizzare il personale precario dell'amministrazione, in quanto non può assumere a tal fine rilevanza la sola tutela del (pur legittimo) affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto (sentenze n. 205 e n. 81 del 2006); finalità questa che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe in questione (sentenza n. 110 del 2017). I richiamati principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni. In vero, sebbene le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro rientrino nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 251 e n. 202 del 2016), nell'esercizio di tale competenza le Regioni devono rispettare la regola espressa dall'art. 97, quarto comma, Cost., che prevede l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (sentenza n. 110 del 2017)”. Così la sentenza n. **133**.

La sentenza n. **166** ha confermato 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 nn. 40 del 2018, 110 del 2017, 7 del 2015 e 134 del 2014) “e, comunque, sempre che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare (...) che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell’incarico (sentenza n. 225 del 2010). In altri termini, le deroghe al principio del pubblico concorso possono ritenersi giustificate solo allorché l’area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell’attività svolta dal dirigente” (sentenze nn. 189, 108 e 52 del 2011, 195 del 2010, 293 del 2009, 363 del 2006).

5.2.1.6. L’ammissibilità di riserve parziali (nei limiti del 50% dei posti) in favore dei dipendenti dell’amministrazione che bandisce il concorso pubblico

La sentenza n. **164** ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale “non è mai pervenuta ad escludere l’ammissibilità di riserve parziali” in favore dei dipendenti dell’amministrazione che bandisce il concorso pubblico poiché “ciò comporterebbe un sostanziale disconoscimento del potere di fare eccezione alla regola attribuito al legislatore dallo stesso art. 97, quarto comma, Cost.”. In proposito, “occorre trovare un ragionevole punto di equilibrio tra il principio del pubblico concorso (sentenza n. 159 del 2005) e l’interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative presso l’amministrazione medesima, interesse che è certamente riconducibile al principio di buon andamento”. In particolare, “una riserva ai dipendenti interni è legittima, a condizione però che sia contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso alla generalità dei cittadini” (sentenze nn. 167 del 2013, 194 del 2002 e 1 del 1999). “In concreto, tale limite è stato ritenuto ragionevole anche nella misura del 50 per cento (sentenza n. 234 del 1994)”.

5.2.1.7. La valorizzazione delle pregresse esperienze lavorative quale possibile causa di deroga al principio del concorso pubblico nonché di peculiari requisiti di ammissione (fermo il rispetto dei principi di ragionevolezza e di buon andamento)

La sentenza n. **275** ha rammentato che “il principio del pubblico concorso, di cui all’art. 97, quarto comma, Cost., non è di per sé incompatibile, nella logica dell’agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, purché l’area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e sia subordinata all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell’attività svolta” (sentenze nn. 113 del 2017, 167 del 2013, 310, 189 e 52 del 2011). Occorre trovare “un ragionevole punto di equilibrio tra il principio del pubblico concorso e l’interesse a consolidare le pregresse esperienze lavorative del personale” (sentenza n. 164 del 2020). “La valorizzazione di esperienze lavorative maturate nel tempo, se (...) può giustificare, al ricorrere di specifiche condizioni, il consolidamento delle stesse in deroga al principio del pubblico concorso, può, a maggior ragione, incidere sulla determinazione dei requisiti di ammissione al concorso, rimessa all’ampia discrezionalità del legislatore. Anche in tal caso il punto di equilibrio fra l’individuazione dei requisiti ordinari di ammissione al concorso, (...) inerenti al possesso dello specifico titolo di studio richiesto per l’adeguato svolgimento delle funzioni corrispondenti ai posti messi a concorso, e la deroga a tale individuazione, finalizzata alla valorizzazione delle pregresse esperienze lavorative, deve essere ricercato nel rispetto del limite dei principi di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della p.a.” (sentenze nn. 136 del 2004, 99 del 1998 e 51 del 1994). Già in epoca risalente la Corte ha affermato, “sia pure con riferimento al diverso requisito di accesso rappresentato dall’età, che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire criteri per l’accesso ai pubblici impieghi, purché i requisiti non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole” (sentenza n. 466 del 1997) e “costituiscano opzione non obbligata sul piano costituzionale, ben potendo essere perseguite altre soluzioni, in vista di un trattamento uniforme tra i concorrenti”.

5.2.1.8. L'inidoneità della mera esigenza di stabilizzare il personale precario a legittimare deroghe al principio del concorso pubblico

La sentenza n. **133** ha precisato che eventuali deroghe al principio del concorso pubblico “non possono trovare fondamento nella sola esigenza di stabilizzare il personale precario dell’amministrazione, in quanto non può assumere a tal fine rilevanza la sola tutela del (pur legittimo) affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto (sentenze n. 205 e n. 81 del 2006); finalità questa che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe in questione (sentenza n. 110 del 2017)”. Anche con riguardo agli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, anche regionali, la giurisprudenza costituzionale “ha più volte chiarito che una successiva stabilizzazione dei relativi addetti violerebbe la regola del pubblico concorso, posta dall’art. 97, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 43 del 2019, 85 del 2016, 53 del 2012, 7 del 2011).

5.2.1.9. Lo scorrimento delle graduatorie

i) I limiti imposti dai principi di imparzialità e di buon andamento

La sentenza n. **126** ha chiarito che lo scorrimento delle graduatorie “presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l’occupazione dei posti vacanti, e non costituisce dunque una deroga al principio del pubblico concorso (...). Lo scorrimento delle graduatorie consente all’amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute. (...) un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione, nell’esercizio della competenza legislativa regionale” (sentenza n. 77 del 2020). Inoltre, “lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell’amministrazione (...). Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell’ordine di merito, solo quando vi sia un’integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall’altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l’approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell’organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione. Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell’idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l’incarico”.

ii) Soluzione alternativa all’indizione di nuovi concorsi

“Lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all’indizione di nuovi concorsi” (sentenza n. 77 del 2020). Così la sentenza n. **273**.

5.2.1.10. L’evoluzione in senso restrittivo della disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative

La sentenza n. **5** ha evidenziato come il legislatore statale sia “interventivo più volte sulla materia delle collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato”. Il d.lgs. n. 276 del 2003 ha introdotto la fattispecie del lavoro a progetto, delimitata nel suo uso dalla legge n. 92 del 2012; con il d.lgs. n. 81 del 2015, le norme inerenti alla collaborazione “a progetto” sono state abrogate ed è rimasta in vigore la precedente disciplina generale della collaborazione continuativa e coordinata richiamata dall’art. 409 cod. proc. civ. A completare il processo di ridimensionamento dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ha provveduto, con specifico riferimento al lavoro pubblico, il d.lgs. n. 75 del 2017, che ha espressamente introdotto, nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001, il

divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro (art. 7, comma 5-*bis*) e ha puntualmente delimitato le deroghe a tale divieto (art. 7, comma 6). Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, solo al ricorrere di specifiche condizioni, indicate come presupposti di legittimità. In particolare si richiede che l'oggetto della prestazione corrisponda a obiettivi e progetti specifici e determinati e sia coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; che l'amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; che la prestazione abbia natura temporanea e altamente qualificata. Si esclude la possibilità di rinnovo, mentre si stabilisce che l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore. Infine, si introduce una fattispecie di responsabilità amministrativa del dirigente che abbia stipulato un simile contratto per lo svolgimento di funzioni ordinarie. "Le misure richiamate stanno a dimostrare che l'obiettivo – sia del divieto di stipulazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sia della rigorosa delimitazione delle possibili deroghe a tale divieto – consiste nello scongiurare alla radice il rischio che si abusino delle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici (sentenza n. 43 del 2016)".

5.2.1.11. L'esclusione delle attività socialmente utili dalla sfera dei rapporti di lavoro e della natura subordinata della prestazione lavorativa (orientamenti della giurisprudenza di legittimità e della Corte di giustizia)

La sentenza n. 199 ha sottolineato che "l'utilizzazione dei lavoratori nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro con l'ente utilizzatore. L'esclusione delle attività socialmente utili dalla sfera dei rapporti di lavoro, e in particolare della qualità subordinata della prestazione lavorativa, trova conferma nel consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui per tali lavoratori è estranea *ex lege* la disciplina dell'impiego subordinato, di talché anche in caso di prestazioni rese in difformità dal programma originario o in contrasto con le norme poste a tutela del lavoratore, non si costituisce un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, trovando applicazione solo la disciplina sul diritto alla retribuzione prevista dall'art. 2126 del codice civile". Nello stesso senso si è, sostanzialmente, espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha affermato che la clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE, "deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale (...) che prevede che il rapporto costituito tra i lavoratori socialmente utili e le amministrazioni pubbliche per cui svolgono le loro attività non rientri nell'ambito di applicazione di detto accordo quadro, qualora, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, tali lavoratori non beneficino di un rapporto di lavoro quale definito dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi nazionale in vigore, oppure gli Stati membri e/o le parti sociali abbiano esercitato la facoltà loro riconosciuta al punto 2 di detta clausola" (sentenza 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio contro Comune di Afragola).

5.2.1.12. L'(illegittimo) inquadramento automatico nei ruoli regionali di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 5 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., dell'art. 24 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018, che dispone il transito automatico nell'organico della Regione del personale dipendente, a tempo indeterminato, degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. La Corte ha ricordato 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". In passato sono state già ritenute illegittime altre normative regionali che prevedevano "un generale e automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato (come le società a partecipazione regionale) nei ruoli delle Regioni, senza la previsione del previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, ma anche senza alcuna giustificazione della necessità

funzionale dell'amministrazione" (sentenza n. 225 del 2010), in quanto "un simile trasferimento automatico non può che risolversi in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari" (sentenze nn. 227 del 2013 e 62 del 2012). Alla luce di tali considerazioni, si è concluso che anche la normativa censurata "non soddisfa le condizioni che giustificerebbero la deroga al principio del pubblico concorso" in quanto "dispone l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato – enti pubblici economici e società a totale partecipazione pubblica – solo su domanda, senza alcuna valutazione di professionalità. Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna peculiare ragione giustificatrice, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, cui certamente non possono ricondursi le generiche finalità di razionalizzazione dell'impiego del personale a tempo indeterminato, indicate dalla medesima norma".

5.2.1.13. Il carattere pubblicistico della disciplina dei concorsi e la relativa sottrazione all'incidenza della privatizzazione del pubblico impiego (norme della Regione Basilicata in tema di proroga delle graduatorie)

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 47 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018 che dispone la proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'art. 4, comma 6 del d.l. n. 101 del 2013. La Corte ha ribadito che "la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (...) è (...) 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)". In particolare, la "regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra (...) nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego"; esse "costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche, con cui l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa". Alla luce di tali considerazioni, la disposizione censurata – che detta una disciplina "che si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro e che riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro" – è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

5.2.1.14. L'assegnazione, nelle procedure concorsuali, di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 20, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

5.2.1.15. Il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio a tempo indeterminato presso la Regione, nelle more della definizione delle selezioni pubbliche (norme della Regione Calabria) – Invito al legislatore

"Non è compatibile con la prescrizione dell'art. 97, quarto comma, Cost., che, senza pubblico concorso, dipendenti di un'associazione di natura privatistica transitino nei ruoli del personale regionale con il subentro della Regione nella posizione di amministrazione pubblica datrice di lavoro, solo formalmente in via temporanea, ma di fatto in via tendenzialmente definitiva in mancanza di un termine finale per la regolarizzazione di tale transito con l'indizione di procedure di selezione pubblica". Così la sentenza n. 36 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., l'art. 33 della legge calabrese n. 43 del 2016, che disponeva il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica. La Corte ha richiamato la sentenza n. 248 del 2016, dichiarativa dell'illegittimità di analoga disposizione regionale, poiché "di per sé, il subingresso *ex lege* della Regione all'associazione di

divulgazione agricola (...) è incompatibile con la regola di rango costituzionale del pubblico concorso (...); regola che va rispettata anche dalle disposizioni che disciplinano il passaggio di personale da soggetti privati a enti pubblici”. Inoltre, non “vale a derogare a tale regola l’esigenza della Regione di avere alle proprie dipendenze il personale necessario allo svolgimento di funzioni già attribuite a enti disciolti, né tanto meno il generico interesse alla difesa dell’occupazione dei dipendenti di questi ultimi”. La disposizione oggetto di giudizio era stata emanata a seguito di detta declaratoria, per l’asserita “esigenza di conciliare la necessità di dare seguito alla sentenza n. 248 del 2016 e quella di espletare la funzione di divulgazione agricola, facente carico sulla Regione, a mezzo delle specifiche e particolari professionalità dei dipendenti provenienti dalle disciolte associazioni”. Nel solco della propria costante giurisprudenza, i Giudici hanno ritenuto che anche tale norma si ponesse in evidente contrasto con la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni poiché prevedeva “un passaggio, automatico e senza concorso pubblico, dei dipendenti delle disciolte associazioni di divulgazione agricola – enti che (...) hanno natura privatistica – nei ruoli del personale della Regione. A questo contenuto regolatorio che accomuna la disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima e quella attualmente censurata si aggiunge, solo in quest’ultima”, la riserva recata dall’espressione “nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l’approvvigionamento delle suddette professionalità”. In proposito, “nessun termine è previsto nella disposizione censurata e, di fatto, a distanza di oltre tre anni, nessuna procedura concorsuale risulta essere stata espletata o finanche promossa, come ammette la stessa difesa della Regione”. La Corte, pertanto, ha invitato il legislatore regionale a “porre rimedio alla situazione determinatasi per effetto della richiamata sentenza n. 248 del 2016 con la previsione di procedure di selezione pubblica da svolgersi entro un termine breve e certo, ferma restando la tutela residuale che comunque l’ordinamento giuridico già assicura alle prestazioni lavorative di fatto con violazione di legge”.

5.2.1.16. L’(illegittimo) ingresso nei ruoli regionali, mediante iscrizione d’ufficio a una speciale lista a esaurimento, dei soggetti esclusi dalla stessa che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 43 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 97, ultimo comma, Cost., l’art. 59 della legge sarda n. 1 del 2019, il quale stabiliva che «i soggetti ricompresi nell’elenco di cui alla determinazione n. 4578 prot. n. 43229 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell’Assessorato regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al Tribunale amministrativo regionale avverso la medesima determinazione, sono iscritti d’ufficio alla lista speciale ad esaurimento di cui all’articolo 6, comma 1, lettera f) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), degli aventi diritto ai sensi dell’articolo 11, comma 4, della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018)». In via preliminare, la Corte ha ricordato che “secondo quanto prevede l’art. 97, quarto comma, Cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità. La facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale pubblico, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell’amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze nn. 5 e 36 del 2020, 40 del 2018 e 110 del 2017). Conseguentemente, alla luce di tali considerazioni, è stato ravvisato il contrasto della disposizione impugnata col menzionato parametro costituzionale in quanto la previsione regionale consentiva l’ingresso nei ruoli della Regione a una ben precisa categoria di soggetti, mediante loro iscrizione, *ex lege*, nella speciale «lista ad esaurimento» che li avrebbe tenuti «a disposizione dell’Amministrazione regionale», senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

5.2.1.17. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l'impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione "Quota 100" (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lett. l) e m), e terzo, Cost. – degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana n. 38 del 2019 che autorizzano sia l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI), per il rafforzamento dei centri per l'impiego, sia la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a ricorrere allo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018. La Corte, dopo aver descritto l'evoluzione del quadro normativo della materia, ha escluso l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile in quanto le disposizioni impugnate "si correlano a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, (...) attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni". In tal senso, in linea con quanto sostenuto nella sentenza n. 77 del 2020, è stato confermato che le prescrizioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 sullo scorrimento delle graduatorie non dispiegano "effetti nei confronti delle Regioni (...), titolari di un'ampia autonomia in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost., e vincolate, in tale ambito, solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica". In considerazione dell'esclusione della vincolatività per le Regioni dei citati parametri interposti, è stata dichiarata infondata anche l'ulteriore censura di asserita violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Infatti, la disciplina della semplificazione amministrativa, addotta come termine di raffronto e contraddistinta dal ricorrere di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini, "non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, in cui viene in rilievo quella potestà delle Regioni di organizzare il personale, che l'individuazione di una competenza esclusiva statale vanificherebbe fino a negare del tutto". Nell'esercizio della citata competenza residuale "spetta alle Regioni (...) definire le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, compiendo le scelte discrezionali più appropriate (...) nel rispetto dei limiti costituzionali (...) e, in particolare, dei principi di buon andamento e di imparzialità" (sentenze nn. 77 del 2020 e 380 del 2004), che "la stessa normativa statale può contribuire a enucleare e a definire". Sono state dichiarate non fondate anche le censure relative ai principi sanciti dagli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. che impongono l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, in condizioni di eguaglianza, così da salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità. In linea generale, la Corte ha ricordato che "nell'esercizio della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost., il legislatore regionale non può ritenersi vincolato all'osservanza dei criteri indicati dal legislatore statale – peraltro rimasti in vigore per un tempo limitato – a meno che essi non riflettano i principi inderogabili di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost.". Così pure è stato evidenziato che "con riguardo alle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, riconducibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni (...) non ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dei canoni di imparzialità e di buon andamento" (sentenza n. 241 del 2018). Fatte queste considerazioni preliminari, la Corte – dopo aver evidenziato che "lo scorrimento delle graduatorie, consentito dalle disposizioni impugnate e ora anche dalla sopravvenuta normativa statale, presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l'occupazione dei posti vacanti, e non costituisce dunque una deroga al principio del pubblico concorso invocato dal ricorrente", consentendo "all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute" – ha escluso un contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento in quanto lo scorrimento previsto dalla normativa censurata non ha "una portata indiscriminata, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito – quello delle politiche attive del lavoro, della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale in senso ampio – riservato a vario titolo all'autonomia della Regione, in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione". Infine, non è stato ravvisato alcun contrasto neppure con l'art. 117, terzo comma, Cost.

e, in particolare, con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, individuato nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018. Infatti, le disposizioni censurate non solo non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali ma “si connettono (...) in modo diretto alle politiche europee di sostegno all'inclusione attiva e ne valorizzano le finalità a livello regionale, senza infrangere alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica”.

5.2.1.18. La (illegittima) stabilizzazione, senza concorso pubblico, dei rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti che collaboravano, con contratti individuali per chiamata diretta, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale (norma della Regione Calabria autoqualificata come interpretativa)

La sentenza n. 133 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97, quarto comma, Cost., l'art. 1 della legge calabrese n. 14 del 2019, il quale prevedeva che il comma 1 dell'art. 10 della legge regionale n. 8 del 2005 – soppressivo dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 11 della legge n. 8 del 1996 secondo il quale la durata dell'incarico dei giornalisti a contratto dell'Ufficio Stampa del Consiglio regionale era pari a quella della legislatura, con possibilità di rinnovo – doveva intendersi come “confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore”. La disposizione contrastava con il principio generale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso e, inoltre, essendo priva “dei caratteri delle leggi di interpretazione autentica”, si sostanzialmente “in una legge retroattiva che non aveva alcuna adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza”. Alla soppressione operata dal citato art. 10 non poteva, infatti, “assegnarsi il significato, attribuito dalla disposizione interpretativa, di conferma senza soluzione di continuità dei rapporti di lavoro in corso”, in quanto non “appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge”. In particolare, la disposizione interpretativa e quella interpretata differivano per “l'ambito soggettivo di applicazione, perché la disposizione interpretativa si riferiva ai rapporti di lavoro in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata” la quale, invece, in ragione del generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire (art. 11 disp. prel. cod. civ.), “riguardava i nuovi incarichi a contratto, per i quali quindi non era più prescritta la durata pari a quella della legislatura, né la possibilità di rinnovo”. Né poteva attribuirsi alla disposizione interpretata “l'effetto legale di saldatura dei rapporti pregressi” implicante un’“unificazione *ex lege* di distinti rapporti che avevano una durata limitata e che, in ipotesi, erano stati rinnovati”. Il Collegio ha osservato che trovava comunque applicazione l'art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000 secondo il quale la dotazione degli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni è costituita da dipendenti delle stesse o da personale estraneo iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, entro i limiti posti al conferimento di incarichi esterni nel pubblico impiego dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede un necessario termine di durata degli incarichi. In proposito, anche l'art. 9 della legge calabrese n. 7 del 1996, nel dettare disposizioni sulla dotazione di personale dell'Ufficio stampa della Giunta regionale, “richiama espressamente l'utilizzazione delle modalità di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001”. Ne discende che “nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non poteva rientrare (...) il significato alla medesima attribuito dalla disposizione interpretativa denunciata”, la quale “ha un chiaro contenuto innovativo”. Infatti, non avendo assegnato alla disposizione interpretata un significato in essa già contenuto e riconoscibile come una delle sue possibili varianti di senso, la norma censurata aveva “natura solo apparente di interpretazione autentica” e non era idonea a determinare nei destinatari un legittimo affidamento nella sua efficacia retroattiva, difettando di ragionevolezza nella misura in cui prevedeva “la stabilizzazione *ex tunc* dei giornalisti e pubblicisti chiamati a contratto”. La Corte ha poi ricordato che il legislatore può introdurre deroghe alla regola generale del concorso pubblico “entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione, fermo il necessario vaglio di ragionevolezza e la rigorosa delimitazione dell'area delle eccezioni”. Le deroghe non possono essere motivate da esigenze di tutela dell'affidamento dei lavoratori sulla stabilizzazione del rapporto di lavoro. I menzionati principi devono essere applicati anche dai legislatori regionali i quali, nell'esercizio della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa, cui è riconducibile la definizione delle modalità di instaurazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni, sono tenuti al rispetto della regola generale posta dall'art. 97, quarto comma, Cost.

5.2.1.19. La residenza da almeno un anno nel paese ospitante quale requisito per l'affidamento a personale italiano o straniero, da parte delle scuole italiane all'estero, di insegnamenti obbligatori nell'ordinamento italiano

La sentenza n. **151** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., nella parte in cui prevede il requisito della residenza nel paese ospitante da almeno un anno per i concorrenti, stranieri e italiani, che partecipano alle procedure concorsuali per l'affidamento da parte delle scuole italiane all'estero di alcuni insegnamenti obbligatori secondo l'ordinamento italiano. In via preliminare, si è precisato che il requisito della residenza dei concorrenti in una selezione pubblica viene ritenuto legittimo quando, come previsto dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, risulta "strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato". Pertanto, è necessario individuare la funzione di tale requisito nel complessivo assetto della disciplina di settore. Il sistema scolastico italiano all'estero è disciplinato dal d.lgs. n. 64 del 2017, in base al quale il reclutamento del personale avviene attraverso due canali: uno prioritario, consistente nel "collocamento fuori ruolo, entro un determinato contingente massimo, del personale amministrativo e docente della scuola a tempo indeterminato", e uno ulteriore, consistente nell'"assunzione di personale locale - docente e non docente - con contratto locale, ovvero regolato dalla legge locale". Il citato d.lgs. "ha significativamente ampliato e rivisitato il secondo canale" nell'ambito di "un disegno di riorganizzazione del sistema di reclutamento" del personale con contratto di diritto locale. In tale ambito, la norma censurata "consente il conferimento di incarichi di insegnamento secondo la normativa locale, anche in materie obbligatorie secondo l'ordinamento italiano". Essa, nel far fronte alla riduzione del personale scolastico di ruolo assegnabile al sistema scolastico all'estero, ha introdotto uno strumento inteso "a soddisfare il fabbisogno di personale docente in funzione di specifiche esigenze locali" e idoneo a realizzare una riduzione degli oneri correlati "per effetto dell'applicazione ai docenti assunti con contratto locale di trattamenti retributivi meno onerosi di quelli previsti per i docenti di ruolo provenienti dall'Italia". Al riguardo, l'art. 33, comma 4, del d.lgs. n. 64 del 2017 "esclude il transito nei ruoli del personale assunto con contratto locale" e l'art. 31, comma 3, consente di prescindere dal requisito di residenza solo "ove non si possa provvedere diversamente". Emerge, pertanto, l'intento del legislatore di "differenziare nettamente i due ricordati canali di reclutamento (...) distinguendo lo *status* giuridico e economico del personale locale da quello del personale di ruolo proveniente dall'Italia" e di "connotare in termini di specialità" il rapporto lavorativo dei docenti assunti con contratto locale. Contestualizzando la norma impugnata "nell'ambito e in funzione del complessivo disegno di revisione della disciplina del reclutamento dei docenti locali", il requisito della residenza ultrannuale è "funzionale alle esigenze gestionali del sistema delle scuole italiane all'estero" e contribuisce alla migliore integrazione degli alunni con il contesto locale. La disposizione risulta, così, conforme ai principi sull'accesso al pubblico impiego e funzionale al buon andamento della Pubblica Amministrazione, giustificando il trattamento differenziato dei concorrenti in base al possesso del requisito in parola.

5.2.1.20. La disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale nelle Agenzie fiscali (esonero dalla prova preselettiva e possibilità di una riserva fino al 50% dei posti in favore del personale interno)

La sentenza n. **164** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 Cost., dell'art. 1, comma 93, lett. e), della legge n. 205 del 2017 impugnato nella parte in cui: 1) esonera dalla prova preselettiva – eventualmente prevista, qualora il numero di aspiranti superi il limite indicato nel bando – i candidati che, come dipendenti delle Agenzie fiscali, abbiano svolto, per almeno due anni alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali o siano stati titolari di posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) o di posizioni organizzative speciali temporanee (POT), oppure siano stati assunti mediante pubblico concorso e abbiano almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito; 2) prevede la possibilità che fino al cinquanta per cento dei posti sia riservato al personale assunto mediante pubblico concorso, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito. Quanto alla prima questione, la Corte ha ricordato che per le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, ove sia previsto un elevato numero di partecipanti, è possibile fare ricorso a forme di preselezione che devono coniugare le esigenze di rapidità e di imparzialità con quelle di efficienza, avendo come obiettivo non "quello di selezionare rapidamente in base a un qualsivoglia criterio oggettivo ma di selezionare in base a un ragionevole criterio di merito, che

faccia emergere le effettive capacità dei candidati”. Essendo questo lo scopo della preselezione, non è stato ritenuto irragionevole l’esonero previsto dalla disposizione censurata per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato “sul campo” effettive capacità. Quanto alla seconda questione, avente ad oggetto la riserva ai dipendenti interni di una quota dei posti messi a concorso, si è ritenuta quest’ultima previsione in linea con il quadro normativo di riferimento e conforme ai principi costituzionali. Infatti, la Corte – dopo aver ribadito che il passaggio da un’area ad un’altra è soggetto al principio del pubblico concorso, al quale hanno l’onere di partecipare anche i dipendenti dell’amministrazione che lo bandisce – ha ricordato che per questi ultimi sono state ritenute ammissibili riserve parziali purché rappresentino “un ragionevole punto di equilibrio tra il principio del pubblico concorso (...) e l’interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative presso l’amministrazione medesima, interesse che è certamente riconducibile al principio di buon andamento”. In particolare, “una riserva ai dipendenti interni è legittima, a condizione però che sia contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso alla generalità dei cittadini (...). In concreto, tale limite è stato ritenuto ragionevole anche nella misura del 50 per cento”.

5.2.1.21. La facoltà del singolo ateneo di ricorrere (fino al 31 dicembre 2021) alla procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l’abilitazione scientifica nazionale

La sentenza n. 165 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost, in quanto prevede la temporanea facoltà per gli atenei, anziché l’obbligo, di utilizzare (fino al 31 dicembre 2021) la procedura di valutazione riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B anche per la chiamata nel ruolo di professori di seconda fascia dei ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale. Nel ricostruire il quadro normativo, la Corte ha evidenziato come il d.P.R. n. 382 del 1980 prevedesse l’accesso al ruolo di ricercatore universitario a tempo indeterminato “per pubblici concorsi decentrati presso le singole sedi universitarie” secondo modalità basate sulla valutazione comparativa dei candidati, nonché la loro permanenza nel ruolo, se successivamente confermati, “fino all’eventuale passaggio ad altra posizione accademica o comunque fino alla cessazione del servizio per limiti di età”. Tale modalità di reclutamento dei ricercatori, dapprima limitata dalla legge n. 230 del 2005, è stata successivamente vietata dalla legge di riforma del sistema universitario n. 240 del 2010 che ha introdotto la figura del ricercatore a tempo determinato, “selezionato con procedure pubbliche disciplinate dalle singole università con proprio regolamento” e con il quale l’università stipula apposito contratto di durata triennale. In particolare, la legge ha disciplinato due contratti. Per il primo, definito di tipo A, sono previsti quali requisiti di accesso il titolo di dottore di ricerca o un titolo equivalente ovvero, per i settori interessati, il diploma di specializzazione medica, nonché eventuali ulteriori requisiti definiti nel regolamento di ateneo; la posizione del ricercatore di tipo A corrisponde al passaggio intermedio fra la posizione del titolare di assegno di dottorato o di post-dottorato e la carriera accademica, ed è destinata ad aprire l’accesso alla posizione di ricercatore di tipo B. Questo secondo tipo di contratto, originariamente riservato ai ricercatori di tipo A o a coloro che hanno usufruito per almeno tre anni di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri, è stato poi esteso a coloro che sono in possesso dell’abilitazione scientifica nazionale di professore di prima o di seconda fascia, o del titolo di specializzazione medica o di assegni di ricerca. L’art. 18 della medesima legge, inoltre, “ha integralmente riformato il sistema di reclutamento dei professori universitari, “segnando il passaggio da un sistema basato su concorsi locali a un sistema a due stadi, consistenti, il primo nell’abilitazione scientifica nazionale (...) e il secondo, nella chiamata presso il singolo ateneo a seguito di valutazione comparativa in sede locale aperta ai candidati in possesso dell’abilitazione scientifica”. Oltre al descritto metodo ordinario di reclutamento, il successivo art. 24, comma 5, ha previsto, per i ricercatori a tempo determinato di tipo B, “in coerenza con il carattere temporaneo del contratto”, “un meccanismo di chiamata particolare che prescinde dall’avvio della procedura comparativa”. È stato così introdotto, per la predetta categoria, un “percorso accademico connotato alternativamente dal carattere per così dire automatico dell’avanzamento in presenza di determinate condizioni (abilitazione nazionale ed esito positivo della valutazione dell’ateneo) ovvero dall’uscita dall’università se quelle condizioni non si sono avverate”. La norma censurata estende transitoriamente l’applicazione del descritto meccanismo di chiamata ai ricercatori a tempo indeterminato

in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, consentendo alle università di ricorrervi, a loro discrezione, nel limite delle risorse disponibili. In proposito, numerose sono state le misure legislative e gli interventi finanziari diretti a incentivare gli atenei all'esercizio di tale facoltà. La Corte ha ritenuto la scelta del legislatore coerente con l'assetto generale della riforma che prevede, nel sistema a regime, solo due posizioni di ruolo a tempo indeterminato, quella di professore associato e quella di professore ordinario, e tale da bilanciare "l'interesse alla messa a regime del sistema e al ricambio generazionale del personale accademico con l'interesse del personale già in servizio alla progressione di carriera". La disposizione in esame introduce anche un "non irragionevole bilanciamento tra l'interesse dei ricercatori a tempo indeterminato" e quello degli atenei "a operare autonomamente le proprie scelte", nei limiti delle esigenze didattiche e delle risorse disponibili. La chiamata del ricercatore a tempo indeterminato "comporta infatti l'impegno di nuove risorse destinate a coprire il maggior costo di un professore associato, ciò che (...) non avviene nel caso di chiamata a professore associato del ricercatore di tipo B, per la quale l'impegno di risorse avviene per legge nel momento del bando di tipo B". La norma impugnata, inoltre, non determina disparità di trattamento tra le due categorie di ricercatori poiché "le situazioni poste a raffronto non si prestano (...) a una valutazione comparativa", con esclusione di "un'irragionevole discriminazione dei ricercatori di ruolo". Infatti, le due categorie di ricercatori, oltre all'aspetto economico, presentano ulteriori difformità, essendo i ricercatori a tempo determinato legati "all'amministrazione da un contratto triennale non rinnovabile", laddove quelli a tempo indeterminato godono di "una posizione (...) stabilmente incardinata nell'amministrazione". Infine, la norma non viola il principio di buon andamento, in quanto "non ostacola la progressione in carriera dei ricercatori a tempo indeterminato ma si limita ad offrire un canale di progressione ulteriore".

5.2.1.22. *L'(illegittimo) inquadramento, a domanda e senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria di talune categorie di personale (norme della Regione Puglia)*

La sentenza n. 166 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 72 della legge pugliese n. 67 del 2018 il quale, nel testo originario, stabiliva il diritto di inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria, a semplice domanda e senza concorso, di personale già legato alla Regione da rapporto convenzionale. La Corte ha ribadito il consolidato orientamento in base al quale il legislatore può legittimamente derogare al principio del concorso pubblico solo quando le deroghe siano "funzionali al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano particolari esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle", dovendo comunque predisporre accorgimenti atti a garantire la professionalità necessaria del personale così assunto. La norma *de qua*, invece, non soddisfaceva le indicate condizioni in quanto disponeva l'inquadramento "sulla base della semplice domanda e a prescindere da una valutazione di professionalità", senza che vi fosse alcuna ragione giustificatrice "né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico".

5.2.1.23. *Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 194, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

5.2.1.24. *Il transito in utilizzazione presso l'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana dei lavoratori socialmente utili già utilizzati nei medesimi uffici (norme della Regione siciliana)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 199, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

5.2.1.25. L'illegittimo mantenimento nelle medesime mansioni, senza limiti temporali, del personale antincendio boschivo adibito alle sale operative provinciali, avviato attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale dei lavoratori forestali e già impiegato con periodicità stagionale (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 199, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

5.2.1.26. L'assunzione agli impieghi regionali (norme della Regione Liguria concernenti le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove concorsuali nonché l'accertamento delle conoscenze informatiche dei candidati)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 200, l'analogo voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali*.

5.2.1.27. L'(illegittima) esclusione dall'immediata assunzione in servizio dei candidati in graduatoria che si trovino in congedo per maternità e in interdizione anticipata dal lavoro (norme della Regione Liguria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 200, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

5.2.1.28. L'(illegittima) utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali (norme della Regione Molise)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 227, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.2.1.29. L'indizione per il 2018 di un concorso per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi nel Comparto scuola aperto anche agli assistenti amministrativi, pur privi dell'ordinario requisito culturale ma in possesso, alla data di entrata in vigore della legge, di esperienza triennale nelle mansioni

La sentenza n. 275 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 605, della legge n. 205 del 2017, che per l'anno 2018 ha previsto l'indizione di un concorso per l'assunzione di direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) nel Comparto scuola, aperto alla partecipazione, fra gli altri, anche degli assistenti amministrativi che, ancorché privi del requisito culturale ordinario indicato dal contratto collettivo (laurea specialistica), avessero maturato un triennio di esperienza nelle mansioni di DSGA negli ultimi otto anni. Il momento di maturazione di quest'ultimo requisito è stato individuato nella data di entrata in vigore della legge (1° gennaio 2018), anziché nella data di scadenza dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso. Con riguardo all'individuazione del momento rilevante per il possesso dei requisiti di ammissione, l'indicazione della data di scadenza della presentazione delle domande, pur rappresentando un principio generale della legislazione sui concorsi pubblici, "non costituisce una scelta costituzionalmente obbligata" in quanto è rimessa alla discrezionalità del legislatore fissare una data diversa e anteriore, "entro i limiti della non manifesta irragionevolezza e della uniformità di trattamento tra categorie omogenee di candidati". La disposizione impugnata "si giustifica per l'oggettiva diversità che intercorre tra il titolo di studio, inteso quale requisito culturale ordinario di ammissione al concorso, e il periodo di esperienza triennale, individuato in via eccezionale, quale requisito alternativo per delimitare, al momento dell'entrata in vigore della legge, la platea dei candidati". Essa, inoltre, non lede il principio del buon andamento dell'amministrazione in quanto "non determina alcuna irragionevole limitazione della più ampia partecipazione al concorso consentita ai candidati in possesso del requisito generale di ammissione".

5.2.2. Il rapporto d'impiego

5.2.2.1. La discrezionalità legislativa nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici

La sentenza n. 21 ha dichiarato inammissibili, per ambiguità e indeterminatezza del *petitum*, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. t), n. 1, del d.lgs. n. 95 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 Cost., in quanto – nel delineare una procedura concorsuale, per titoli, per l'integrazione della dotazione organica del ruolo direttivo ad esaurimento della Polizia di Stato riservata ai sostituti commissari in servizio al 1° gennaio 2017 che potevano partecipare ai concorsi previsti per le annualità dal 2001 al 2005 – stabilisce che i vincitori sono nominati vice commissari con decorrenza giuridica ed economica dalla data di inizio del primo corso di formazione (26 febbraio 2018). Nell'occasione, si è sottolineata “la discrezionalità di cui gode il legislatore in ordine all'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici (*ex plurimis*, sentenza n. 230 del 2014), specie nel transito da un regime all'altro (sentenza n. 217 del 1997), anche con riguardo alle forze di polizia (sentenze n. 442 del 2005 e n. 63 del 1998; ordinanza n. 296 del 2000)”.

5.2.2.2. Il temporaneo congelamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici dal 2011 al 2015 per esigenze di politica economica e le relative ricadute pensionistiche (riferimenti normativi e giurisprudenziali)

La disciplina del blocco temporaneo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici è tornata al vaglio della Corte nella sentenza n. 167. La regola limitativa degli incrementi stipendiali è stata introdotta dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010. “Tutto il pubblico impiego è stato coinvolto da questa articolata regola di conformazione della retribuzione. Infatti, si prevede che per il pubblico impiego non contrattualizzato la retribuzione è determinata senza tener conto né dei meccanismi di adeguamento retributivo (...) né delle progressioni di carriera comunque denominate. Simmetricamente, per il lavoro pubblico contrattualizzato si stabilisce che la retribuzione è determinata senza tener conto né delle progressioni di carriera comunque denominate (esattamente come per il pubblico impiego non contrattualizzato) né dei passaggi tra le aree, che sono parimenti assimilabili a progressioni di carriera. È questa la regola complessiva per determinare, in chiave di contenimento della spesa, la retribuzione spettante a tutto il pubblico impiego, contrattualizzato e non, nel triennio 2011-2013, regola prorogata all'anno 2014 e poi all'anno 2015. Il blocco è quindi durato complessivamente un quinquennio (dal 2011 al 2015)”. Questa ampia manovra diretta al contenimento della spesa per il trattamento stipendiale del pubblico impiego “ha superato il vaglio di costituzionalità, innanzi tutto quanto al congelamento delle retribuzioni” (sentenze nn. 96 del 2016, 154 del 2014, 310 e 304 del 2013; ordinanza n. 113 del 2014). La Corte ha dichiarato non fondate varie questioni essenzialmente sollevate in riferimento all'art. 36 Cost. “Il legislatore può temporaneamente congelare gli incrementi retributivi che, senza la regola limitativa posta dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, sarebbero altrimenti spettati ai pubblici dipendenti, sempre che la retribuzione di risulta assicuri comunque il rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost., che nella fattispecie non risulta violato”. Con riguardo alla stessa disposizione la sentenza n. 96 del 2016 ha affermato che “esigenze di politica economica giustificano interventi che (...) comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera”. La Corte ha, quindi, già ritenuto che “la limitazione degli incrementi stipendiali sia tale da non compromettere l'adeguatezza complessiva della retribuzione, sicché non vi è ragione di dubitare della legittimità di questa regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti”. Analogamente, sono state ritenute non fondate questioni relative alle ricadute pensionistiche del blocco stipendiale (sentenza n. 200 del 2018). “Il contenimento della retribuzione nel periodo suddetto 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 quinquennio in questione, a differenza di quanto è invece previsto – come eccezione alla regola – da altre disposizioni dello stesso censurato art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, sia al

comma 2 (secondo cui la riduzione percentuale delle retribuzioni superiori a una determinata soglia non opera ai fini previdenziali), sia al comma 22, quanto alle soppressioni di acconti e conguagli per il personale magistratuale, che parimenti non opera ai fini previdenziali e che, comunque, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, perché eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive (sentenza n. 223 del 2012). Né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale, altrimenti necessaria ove in ipotesi essa dovesse rilevare ai fini pensionistici. La ricaduta del blocco stipendiale sui trattamenti di quiescenza – sia che abbia ad oggetto incrementi retributivi automatici, sia che concerna miglioramenti stipendiali per progressioni di qualifica – è quindi proporzionale alla contribuzione previdenziale sulla retribuzione effettivamente percepita dal dipendente e non altera il canone di complessiva adeguatezza delle pensioni di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della normativa censurata, gli automatismi retributivi nel quinquennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione della predetta regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del periodo di blocco o successivamente alla sua scadenza”.

5.2.2.3. La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015)

La sentenza n. 167 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 9, comma 21, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, 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) e 1, comma 256, della legge n. 190 del 2014, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui non prevedono – per il personale pubblico non contrattualizzato cessato dal servizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017 – la valorizzazione in quiescenza degli incrementi retributivi automatici non percepiti nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015). È stata esclusa l'irragionevolezza di tale mancata previsione, dedotta dal giudice *a quo* in ragione della successiva disciplina di reinquadramento, con rilevanza dell'intero servizio prestato, dettata solo per gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali delle Forze armate dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017. Quest'ultima disposizione, adottata in via transitoria nel contesto di una generale riforma dell'ordinamento militare, non prevede il recupero ai fini pensionistici dei mancati incrementi stipendiali, in quanto non elimina, per il passato, gli effetti del blocco stabilito dalle norme censurate, ma è volta a razionalizzare, per il futuro, il trattamento economico legato al riordino delle carriere degli ufficiali, agganciando la determinazione della retribuzione al numero degli anni di servizio effettivo. Si tratta di un reinquadramento retributivo che non tocca affatto la contribuzione previdenziale per il periodo del blocco e non ha pertanto carattere derogatorio rispetto alla disciplina generale: anche per la limitata categoria di personale destinataria della norma la retribuzione presa in considerazione ai fini della liquidazione della pensione è infatti quella percepita senza gli automatismi retributivi. È stato quindi ribadito che “in nessun caso – salvo disposizioni a carattere straordinario e derogatorio (e tale non è l'art. 11, comma 7, citato) – è possibile ottenere un trattamento pensionistico che prescindendo dalla contribuzione effettivamente versata”. Non risulta violato nemmeno il principio di adeguatezza del trattamento pensionistico e di sua proporzionalità alla retribuzione, coniugato al principio di solidarietà sociale, in quanto l'adeguatezza va valutata considerando il trattamento pensionistico nel suo complesso e non solo singole voci; la connotazione anche solidaristica e non esclusivamente mutualistica del sistema di previdenza giustifica l'obbligatorietà della contribuzione anche al di là della corrispondenza sinallagmatica con le prestazioni pensionistiche. Peraltro, il blocco degli incrementi stipendiali corrisponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per il pubblico impiego, così da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. È stata del pari esclusa la violazione dei principi di capacità contributiva e progressività del sistema tributario, in quanto le disposizioni censurate non prevedono un prelievo straordinario o una decurtazione sulla retribuzione e non hanno quindi alcuna valenza tributaria (sentenze nn. 200 del 2018, 96 del 2016, 154 del 2014 e 304 del 2013). Si tratta piuttosto di una “regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quinquennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo per perseguirne la finalità di contenerne il costo complessivo”. Al riguardo, è stata ricordata la giurisprudenza che esclude la natura tributaria delle misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (sentenze nn. 173 del 2016 e 70 del 2015). Infine, poiché gli incrementi retributivi

sterilizzati “non sono mai entrati a far parte del patrimonio dei dipendenti pubblici, la cui retribuzione, nel periodo di blocco, non ha cessato di essere, nel complesso, sufficiente e proporzionata alla prestazione lavorativa”, la normativa non ha comportato la privazione di un “bene” e non sussiste pertanto nemmeno la violazione dell’invocato parametro convenzionale.

5.2.2.4. Il rapporto di lavoro del personale della sanità penitenziaria (in particolare, la figura degli “incaricati”): il disegno della legge n. 740 del 1970 e il suo superamento a seguito dell’istituzione del SSN

La sentenza n. 194 ha puntualizzato che il settore della sanità penitenziaria “fa originariamente riferimento alla legge n. 740 del 1970, che ha previsto, tra le altre, la figura del medico incaricato. Tale normativa ha significativamente innovato la regolamentazione della sanità penitenziaria, istituendo la categoria dei medici, dei farmacisti e dei veterinari cosiddetti incaricati, e il servizio di guardia medica e di guardia infermieristica. Nell’ambito della sanità penitenziaria, dunque, si sono venuti a configurare differenti categorie di lavoratori: quelle del personale sanitario dipendente di ruolo degli Istituti di prevenzione e di pena e quelle del personale sanitario cosiddetto incaricato legato all’amministrazione penitenziaria da un rapporto di incarico libero professionale, specificamente disciplinato dalla legge n. 740”. Circa la natura dei rapporti di lavoro del personale sanitario “incaricato”, la Corte ha affermato che le relative prestazioni “non ineriscono a un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d’opera professionale, in regime di parasubordinazione e che, diversamente dagli impiegati civili dello Stato, i medici incaricati possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi” (sentenze nn. 149 del 2010 e 577 del 1989). “Si tratta, dunque, di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, instaurati con concorso bandito dal Ministero della giustizia, in relazione ai quali mancano quei vincoli di esclusività e incompatibilità che rappresentano un aspetto tipico del rapporto di lavoro del personale sanitario dipendente (sentenza n. 76 del 2015). La legge n. 740 del 1970 ha regolamentato in dettaglio il rapporto di incarico con la previsione di diritti e doveri, nonché di possibili sanzioni disciplinari, stabilendo anche la cessazione dall’incarico per limiti di età. Nonostante il parallelismo con il rapporto di pubblico impiego, si tratta però di personale, operante nel settore della sanità, che non appartiene ai ruoli organici dell’amministrazione penitenziaria. Dopo l’istituzione del SSN il legislatore ha ritenuto di superare questo assetto della sanità penitenziaria”. La riforma ha preso avvio con il d.lgs. n. 230 del 1999 che ha demandato a uno o più decreti interministeriali l’individuazione del personale operante negli istituti penitenziari da trasferire al SSN. Per dare completa attuazione al riordino del settore, la legge n. 244 del 2007 ha affidato a un d.P.C.m. il trasferimento al SSN del personale, delle risorse e di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, prevedendo la proroga dei rapporti di incarico, di collaborazione o convenzionali in corso del personale non appartenente ai ruoli organici dell’amministrazione. Il d.P.C.m. 1° aprile 2008 ha stabilito che i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970 sono trasferiti dai citati Dipartimenti ministeriali alle Aziende sanitarie locali del SSN nei cui territori erano ubicati gli istituti e servizi penitenziari e i servizi minorili di riferimento, continuando ad essere disciplinati dalla legge del 1970. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, il trasferimento del personale della sanità penitenziaria è stato rimesso alle modalità previste dai rispettivi statuti e dalle correlate norme di attuazione.

5.2.2.5. La sanzione disciplinare del licenziamento in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente (interpretazione adeguatrice volta a preservare la verifica giudiziale di proporzionalità)

La sentenza n. 123 ha dichiarato inammissibili, per inadeguato esame delle alternative esegetiche offerte dal dibattito giurisprudenziale e per improprio utilizzo dell’incidente di costituzionalità, le questioni riguardanti l’art. 55-*quater*, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 165 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, nella parte in cui stabilisce che, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del pubblico dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente, si applica “comunque” la sanzione disciplinare del licenziamento. Aggiunto dal d.lgs. n. 150 del 2009, l’art. 55-*quater* “si iscrive nel piano di riforma che il legislatore del 2009 ha orientato al recupero della produttività del lavoro pubblico, obiettivo perseguito

anche mediante il contrasto del fenomeno dell'assenteismo; progetto riformistico affidato ad un'ossatura di norme legali imperative, destinate a prevalere sulle clausole di fonte collettiva eventualmente difformi, secondo un modello regolativo sovente definito in dottrina come rilegificazione del pubblico impiego privatizzato". Le stesse disposizioni dell'art. 55-*quater* sono annoverate tra le norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, cod. civ., sicché "il contratto collettivo le cui clausole fossero da esse difformi sarebbe nullo *in parte qua* e verrebbe integrato per inserzione automatica". Già all'indomani della riforma del 2009, "la dottrina si è interrogata sul valore esegetico dell'avverbio «comunque», impiegato dal nuovo art. 55-*quater* (...), maturando l'opinione, largamente condivisa, che questo dato letterale non possa di per sé definire un automatismo espulsivo, contrario alla giurisprudenza costituzionale sulla proporzionalità sanzionatoria. Nel senso dell'esclusione di un automatismo espulsivo gli interpreti hanno valorizzato la circostanza che l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, pur dopo aver attribuito, nel comma 1, forza imperativa alle disposizioni dell'art. 55-*quater*, continui a richiamare, nel comma 2, la necessaria applicazione dell'art. 2106 cod. civ., e quindi il canone generale di proporzionalità delle sanzioni disciplinari rispetto alla gravità dell'infrazione. Si è quindi ritenuta possibile e doverosa un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 55-*quater*, che, ferma la spettanza alle amministrazioni datoriali del potere di recesso nelle fattispecie disciplinari tipizzate dal legislatore, e fermo che questo potere spetta all'amministrazione «comunque», anche laddove non sia previsto o sia limitato dalla contrattazione collettiva, lasci tuttavia al giudice dell'impugnazione il potere di sindacare la concreta proporzionalità del licenziamento, verificandone la qualità di giusta sanzione alla luce dell'art. 2106 cod. civ. Questa interpretazione adeguatrice è stata accolta e si è consolidata in diritto vivente presso la sezione lavoro della Corte di cassazione, la cui giurisprudenza è univoca nel riferire l'avverbio «comunque», impiegato dall'art. 55-*quater*, alla dialettica interna tra le fonti del rapporto di lavoro, in esso rinvenendo un ostacolo imperativo a qualunque limitazione di fonte pattizia circa la titolarità astratta del potere datoriale di licenziamento nelle fattispecie tipizzate dal legislatore, ma non anche un impedimento al sindacato giurisdizionale sull'esercizio concreto e proporzionato del potere medesimo (...). Escluso che la tipizzazione legale delle fattispecie di licenziamento disciplinare implichi un automatismo refrattario alla verifica giurisdizionale di congruità, la sezione lavoro della Corte di cassazione ad essa ricollega un'inversione dell'onere della prova, ponendo a carico del dipendente, autore materiale del fatto tipico, l'onere di provare la sussistenza di elementi fattuali di carattere attenuante o esimente, idonei a superare la presunzione legale di gravità dell'illecito". Il rimettente, pur mostrando di conoscere il riferito orientamento giurisprudenziale, si è limitato ad affermare il carattere antiletterale dell'interpretazione adeguatrice praticata dall'organo nomofilattico, enfatizzando un singolo dato testuale, "per quanto appariscente, come evocativo di un'applicazione indiscriminata e insindacabile del licenziamento disciplinare". Il giudice *a quo* non ha però confrontato questo dato con gli "ulteriori profili del quadro normativo, pur illustrati dalla giurisprudenza di legittimità e, prima di essa, dall'analisi dottrinale", in particolare trascurando "la permanenza nell'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche dopo la riforma del 2009, di un testuale richiamo all'art. 2106 cod. civ., e cioè di un rinvio diretto al canone generale di proporzionalità delle sanzioni disciplinari". L'inidoneità dell'esame delle ragioni giustificative dell'interpretazione adeguatrice di matrice dottrinale e nomofilattica è apparsa tanto più pregnante in quanto "il giudice *a quo* ha sollevato l'incidente di costituzionalità per promuovere un assetto normativo coincidente con quello sotteso all'interpretazione da lui ruscata", tale da assicurare "il sindacato giurisdizionale sulla concreta proporzionalità del licenziamento disciplinare", in coerenza "con il tradizionale sfavore manifestato dalla giurisprudenza" costituzionale rispetto agli automatismi espulsivi. In definitiva, è risultato improprio "un utilizzo dell'incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere (...) un risultato normativo conseguibile, e già conseguito, in via interpretativa.

5.2.2.6. L'istituzione e la disciplina delle posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) nel riassetto organizzativo delle Agenzie fiscali (requisiti di accesso, procedura selettiva interna, funzioni, livelli di responsabilità e di retribuzione)

La sentenza n. 164 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 Cost., dell'art. 1, comma 93, lett. a), b), c) e d), della legge n. 205 del 2017 che, rispettivamente, hanno consentito alle Agenzie fiscali di istituire, nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali, le posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER), i cui titolari possono essere chiamati a svolgere incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non

dirigenziale (lett. a); individuato il requisito necessario per l'accesso (lett. b) e le funzioni che possono essere attribuite ai relativi titolari (lett. c); nonché riconosciuto alle stesse Agenzie la possibilità di articolare le POER secondo diversi livelli di responsabilità, con conseguente graduazione della retribuzione di posizione e, in caso di valutazione positiva, attribuzione della retribuzione di risultato sulla base del livello di valutazione annuale riportata (lett. d). Per la Corte, la descritta riorganizzazione delle Agenzie fiscali non ha creato strutture di livello dirigenziale ma ha dato luogo ad “un sistema capillare di strutture, quali articolazioni interne di uffici di livello dirigenziale”. Essa, infatti, è stata realizzata attraverso il rafforzamento e la valorizzazione delle competenze e delle professionalità maturate sul campo dai funzionari della terza area, ai quali le norme censurate riservano l'attribuzione delle posizioni organizzative di elevata responsabilità, create “per sottrazione dalle funzioni dirigenziali” ma non “equiparabili al più elevato profilo dei dirigenti”, essendo riconosciuti a quest'ultimi “ancor più pregnanti compiti strategici e di coordinamento” (sentenza n. 128 del 2020). È stato escluso, altresì, che sia stata creata una nuova area intermedia in quanto i compiti e i requisiti delineati non possono ritenersi estranei a quelli propri dei funzionari della terza area. La non riconducibilità delle POER ad una nuova area trova conferma anche nella giurisprudenza di legittimità – formata su analoghe figure organizzative – in base alla quale l'attribuzione di simili posizioni non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale, ma solo il conferimento di incarichi, per loro natura temporanei, con correlato beneficio economico. Conseguentemente, non trova applicazione la giurisprudenza costituzionale circa l'obbligo del pubblico concorso, in quanto “la pur rigorosa lettura dell'art. 97 Cost. ha infatti come necessario presupposto l'acquisizione di un diverso *status*”. Tuttavia, resta ferma la necessità che la selezione dei soggetti cui attribuire le POER risponda ai principi di imparzialità, trasparenza ed efficienza, che presiedono ad ogni attività amministrativa e che ne condizionano la legittimità. Per le motivazioni descritte, non è stata ravvisata neppure la violazione dell'art. 136 Cost., in relazione al giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 37 del 2015 che ha censurato un diverso meccanismo legislativo che aveva consentito alle Agenzie fiscali un “indefinito protrarsi nel tempo dell'assegnazione di funzioni dirigenziali a funzionari della terza area, senza provvedere alla indizione della necessaria procedura concorsuale”.

5.2.2.7. Il necessario allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta a chi abbia conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso successivi al verificarsi dei fatti

La sentenza n. 224 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, nella parte in cui non prevedeva l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che avesse conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso successivi al verificarsi dei fatti. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.R., la gerarchia fra gli appartenenti ai ruoli e alla carriera del personale di Polizia è distinta, in ordine decrescente, tra funzionari, ispettori, sovrintendenti, assistenti e agenti. Per il ruolo dei sovrintendenti – suddiviso nelle tre qualifiche di vice sovrintendente, sovrintendente e sovrintendente capo (art. 24-*bis* del d.P.R.) – l'accesso alla qualifica iniziale può avvenire per via ordinaria, nel limite del 70% dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo e superamento di un successivo corso di formazione professionale, e nel limite del restante 30% mediante concorso, espletato anche con modalità telematiche, per titoli ed esame, e successivo corso di formazione professionale; per via straordinaria senza procedura selettiva anche in soprannumero, salvo riassorbimento con le vacanze ordinarie. Nel primo caso possono essere coinvolti gli operatori che abbiano maturato o siano comunque in possesso dei requisiti minimi che consentono di ambire al passaggio alla qualifica o al ruolo superiore secondo alcune norme prefissate e nel limite dei posti disponibili. Nel secondo vengono in rilievo i dipendenti che si sono distinti nell'espletamento del proprio servizio per comportamenti eccezionali, anche oltre i doveri d'ufficio, avuto riguardo alla qualifica rivestita e tenuto conto del risultato conseguito in relazione alle circostanze di tempo e di luogo che hanno connotato l'attività svolta. Quanto alla decorrenza giuridica della promozione, nel sistema originario non vi era alcuna significativa differenza tra i due diversi percorsi. Infatti, ai sensi dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982 le promozioni *extra ordinem* decorrono dalla data nella quale si è verificato il fatto che ha dato luogo al conferimento della qualifica; per i dipendenti che avevano superato il concorso

per titolo ovvero per titoli ed esame, l'art. 21 del d.P.R. prevedeva la loro immissione nel ruolo superiore solo alla data di conclusione con esito positivo del prescritto corso di formazione. Tuttavia, ai sensi dell'art. 24-*quater* del d.P.R. n. 335 del 1982, come modificato dal d.lgs. n. 53 del 2001, per i frequentatori con esito positivo dei corsi di formazione la nomina a vice sovrintendente avviene con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze. Proprio alla luce della situazione creatasi a seguito della descritta modifica, la Corte ha ravvisato in primo luogo il contrasto con l'art. 3 Cost., dal momento che poteva verificarsi un'illegittima disparità di trattamento tra i vice sovrintendenti promossi nella qualifica per merito straordinario e coloro che vi hanno avuto accesso per concorso o procedura selettiva. Non è stato ritenuto risolutivo il principio, riaffermato anche nella recente giurisprudenza con riguardo alla Polizia di Stato (sentenze nn. 21 del 2020, 442 del 2005 e 63 del 1998; ordinanza n. 296 del 2000), "secondo cui il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici" (sentenza n. 230 del 2014). Infatti – pur potendosi riconoscere al legislatore una certa discrezionalità nella disciplina dei diversi percorsi di accesso alla qualifica di vice sovrintendente e nella identificazione delle condizioni per la promozione per "merito straordinario" – una volta avvenuta la nomina, tutti i vice sovrintendenti promossi posseggono la medesima qualifica senza che la diversità di accesso possa consentire una differenziazione tale da collocare in una posizione più o meno elevata gli uni rispetto agli altri. Nel caso di specie, la violazione del principio di eguaglianza si è accompagnata a quella dell'art. 97 Cost. (sentenze nn. 243 del 2005 e 250 del 1993). Infatti, la norma censurata comportava che l'amministrazione, "in ragione del meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica della qualifica limitata ai vice sovrintendenti nominati per concorso", finisse per trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili, "ossia quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica. Ciò in violazione del principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica". La *reductio ad legitimitatem* è stata operata "escludendo lo scavalco nella decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente da parte di coloro che l'abbiano conseguita con procedura concorsuale o selettiva (e quindi dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze) in un momento successivo rispetto alla nomina di quelli che la stessa qualifica abbiano in precedenza già ottenuto per merito straordinario (e quindi con decorrenza dalla data del verificarsi dei fatti posti a fondamento della nomina stessa). Ciò può realizzarsi mediante il necessario riallineamento della decorrenza giuridica della nomina di questi ultimi a quella dei primi nell'ipotesi in cui, in concreto, tale evenienza si verifichi, senza peraltro che ciò incida sulla decorrenza economica".

5.2.2.8. La modifica e la revoca degli incarichi dirigenziali per specifiche esigenze organizzative (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. 39 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 98 Cost. – dell'art. 11 della legge della Regione Toscana n. 3 del 2019 il quale, sostituendo l'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2009, prevede che nel corso dell'incarico dirigenziale il direttore generale e il direttore, per specifiche esigenze organizzative, possano, sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico o assegnarli a incarico di livello corrispondente, ovvero, con il loro consenso, a un incarico di differente livello. La Corte non ha ravvisato il contrasto della disposizione censurata con l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che, al comma 2, stabilisce che «è sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto» e, al comma 1-*ter*, che «gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo», ossia nei casi di accertata responsabilità dirigenziale. Tali norme, diversamente da quanto dedotto dal ricorrente, non recano i principi della necessaria consensualità della modifica dell'incarico e della sua non revocabilità al di fuori dei casi di responsabilità dirigenziale. Infatti, la prima "si limita a ribadire, con riferimento al contratto accessivo al provvedimento di incarico, l'applicabilità del generale principio civilistico della risoluzione per mutuo consenso, ma non implica che siano vietate ipotesi di risoluzione unilaterale. La seconda, invece, interpretata in coerenza con la sua *ratio*, intende assicurare il principio di continuità dell'azione amministrativa correlato al principio costituzionale di buon andamento della stessa (sentenze n. 27 del 2014, n. 228 del 2011, n. 304, n. 224 e n. 81 del 2010) e di impedire valutazioni della *performance* del dirigente che prescindano dalla verifica della diligenza nell'espletamento dell'incarico e del raggiungimento degli obiettivi prefissati, a tutela del principio di imparzialità della pubblica

amministrazione” (sentenze nn. 81 e 34 del 2010, 161 del 2008 e 104 del 2007). La normativa statale, in altri termini – pur vietando la revoca dell’incarico dirigenziale fondata su valutazioni dell’operato del dirigente al di fuori dei presupposti e delle modalità previsti dall’art. 21, ossia nei casi di accertata responsabilità dirigenziale – non esclude la possibilità di modifica o revoca per «specifiche» e comprovate esigenze organizzative della pubblica amministrazione, quali la soppressione di un servizio o l’accorpamento di unità o importanti modifiche della pianta organica o, ancora, la sopravvenuta impossibilità materiale o giuridica di raggiungimento dell’obiettivo prefissato con il conferimento dell’incarico. In tali circostanze, infatti, la necessità di consentire il mutamento o la revoca dell’incarico dirigenziale “è immanente al sistema, perché risponde ai fondamentali principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell’attività amministrativa, tutti riconducibili all’art. 97 Cost.”. Tuttavia, “al fine di scongiurare illegittime forme di precarizzazione della funzione dirigenziale” (sentenza n. 103 del 2007), “il mutamento o la revoca dell’incarico per giustificate ragioni oggettive non possono in alcun modo essere utilizzati per mascherare illegittime rimozioni di dirigenti sgraditi ad opera dei dirigenti generali o camuffate ipotesi di responsabilità dirigenziale, non accertate nelle forme e con le garanzie previste dagli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 e imposte dalla consolidata giurisprudenza costituzionale” (sentenze nn. 23 del 2019, 52 e 15 del 2017, 20 del 2016, 104 e 103 del 2007), “il cui rispetto potrà essere oggetto di vaglio in sede giurisdizionale”.

5.3. L’attività

5.3.1. Le fasi del procedimento di espropriazione per motivi d’interesse generale (riferimenti giurisprudenziali)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 270, l’analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

5.3.2. La disciplina della SCIA e le forme di tutela del terzo controinteressato leso dall’attività segnalata

La sentenza n. 153 ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, incertezza e contraddittorietà del *petitum*, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 Cost., dell’art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990 ove si prevede che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili; e che gli interessati possono sollecitare l’esercizio delle verifiche spettanti all’amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l’azione avverso il silenzio *ex art.* 31 cod. proc. amm. I Giudici hanno rammentato che la censurata disposizione è stata già scrutinata con la sentenza n. 45 del 2019, sia pure in un contesto diverso in cui veniva in rilievo un presunto difetto di tutela del segnalante. Tuttavia, tutela del segnalante e tutela del controinteressato rappresentano “aspetti necessariamente connessi, poiché l’intera disciplina della SCIA è volta alla ricerca di un equilibrio fra l’interesse del segnalante al consolidamento della propria situazione giuridica e quello dei controinteressati lesi dall’attività segnalata”. Le verifiche cui è chiamata l’amministrazione sono quelle puntualmente disciplinate dall’art. 19 della legge n. 241 del 1990, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis) e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all’art. 21-novies). Decorsi questi termini, “la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell’amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all’esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l’interesse si estingue”. La situazione giuridica soggettiva del terzo va comunque riguardata “in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell’insieme degli strumenti apprestati a sua tutela: in particolare, nella prospettiva dell’interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell’amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell’art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990”. Egli avrà, inoltre, “la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l’art. 21, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti). Al di là delle modalità di tutela dell’interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un’attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica”. La sentenza del 2019 non ha escluso, peraltro, “l’opportunità di un intervento normativo sull’art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell’attività segnalata e, dall’altra, di impedire il

decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere".

5.3.3. *Le nozioni di servizio pubblico locale di rilevanza economica e di servizio di interesse economico generale (legate all'assunzione pubblica di responsabilità dell'attività a beneficio dei consociati) e la libertà degli Stati membri UE di definire i servizi e disciplinarne l'organizzazione e il finanziamento*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **103**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

5.3.4. *La genesi e l'evoluzione della disciplina sanzionatoria relativa al lavoro irregolare*

La sentenza n. **173** ha operato "una sintetica ricostruzione (...) della genesi e dell'evoluzione della disciplina sanzionatoria amministrativa" relativa al lavoro irregolare o "sommerso". La materia ha seguito "un tormentato percorso, che ha visto succedersi, a distanza di pochi anni, plurimi interventi legislativi, sollecitati dall'esigenza di eliminare, a volta a volta, i profili di criticità riscontrati nelle precedenti formulazioni della disciplina". La metafora lavoro "sommerso" o "nero" designa "il fenomeno dell'occultamento del rapporto di lavoro agli occhi del diritto, così da eludere o distorcere l'applicazione di una serie di norme" ad esso collegate, "con conseguente compressione dei diritti del lavoratore e distorsione della libera concorrenza (stante la maggiore competitività delle imprese che impiegano lavoratori in nero rispetto alle imprese virtuose)". A fronte delle allarmanti dimensioni assunte dal fenomeno, il legislatore ha ritenuto, sul principio degli anni 2000, di introdurre incisive misure di contrasto, consistenti, anzitutto, nell'applicazione di rilevanti sanzioni nei confronti dei datori che occupino lavoratori non regolarizzati. Il processo ha preso avvio con l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 in forza del quale – ferme le sanzioni previste dalle leggi in vigore – "l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria veniva altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione". Simile previsione "palesava, peraltro, ben presto rilevanti profili di criticità, connessi soprattutto alla difficoltà di computo della sanzione e al fatto che la disposizione introduceva una presunzione *iuris et de iure* in ordine all'inizio del lavoro irregolare: presunzione che appariva lesiva del diritto di difesa dell'incolpato e generatrice di sperequazioni nella risposta sanzionatoria a fatti analoghi". Questo secondo profilo ha dato luogo a una declaratoria di parziale incostituzionalità (sentenza n. 144 del 2005) in seguito alla quale il legislatore ha riscritto la disposizione con l'art. 36-bis, comma 7, del d.l. n. 223 del 2006. "Lasciando inalterata la descrizione della condotta sanzionata – consistente sempre nell'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria – la novella del 2006 modificava, in specie, i criteri di determinazione della sanzione. La quantificazione in base al costo del lavoro veniva sostituita con la previsione di una sanzione a carattere composito: una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore irregolarmente impiegato, cui si aggiungeva una sanzione fissa progressiva di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo (rimanendo esclusa, con ciò, ogni presunzione – anche solo relativa – riguardo alla durata del lavoro irregolare)". Pure la nuova versione dava "adito a problemi e criticità, anche in conseguenza di sopravvenute modifiche del panorama normativo di riferimento. Difficoltà erano sorte, anzitutto, in ordine all'identificazione della documentazione obbligatoria, sulla cui base si doveva accertare la presenza o meno di un lavoratore irregolare. Quanto al concorrente riferimento alle scritture obbligatorie, esso evocava, in origine, precipuamente i libri di matricola e di paga", nei quali, ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 1124 del 1965, "dovevano essere iscritti – prima dell'ammissione al lavoro (...) – i nominativi e le informazioni relative ai singoli dipendenti". Tuttavia, per effetto dell'art. 39 del d.l. n. 112 del 2008, "i libri di matricola e di paga sono stati sostituiti dal libro unico del lavoro: il che generava problemi di coordinamento con la fattispecie sanzionatoria in esame. Diversamente, infatti, da quanto avveniva per i libri soppressi, non era obbligatorio iscrivere il lavoratore nel libro unico prima di adibirlo al lavoro (le scritturazioni dovevano essere, infatti, eseguite entro il giorno 16 del mese successivo ai fatti da iscrivere), né era obbligatorio tenere il libro sul posto di lavoro, così da consentirne l'immediata verifica da parte degli organi accertatori". Le indicate criticità inducevano il legislatore a riscrivere la previsione con l'art. 4, comma 1, della legge n. 183 del 2010. La novità di spicco "è rappresentata dalla ridefinizione della nozione di lavoro sommerso, contro la quale si rivolge la sanzione: nozione che è collegata, non più all'utilizzazione di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, ma, in modo puntuale e specifico, all'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato. La

condotta integrativa dell'illecito è ora costituita, dunque, dall'utilizzazione di dipendenti senza aver effettuato preventivamente la comunicazione di assunzione al centro per l'impiego" (art. 9-bis, comma 2, del d.l. n. 510 del 1996): comunicazione che deve essere eseguita entro il giorno precedente a quello di instaurazione del rapporto. Al tempo stesso, l'art. 4, comma 1, lett. b), della legge n. 183 del 2010, sostituendo l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12 del 2002, stabilisce che le sanzioni di cui al precedente comma 3 non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione. "Nell'ottica di limitare la rilevante sanzione comminata (usualmente qualificata, sin dalle origini, come 'maxisanzione') agli illeciti di carattere sostanziale, e non meramente formale, si prevede, dunque, che, in difetto della comunicazione obbligatoria al centro per l'impiego, la preventiva effettuazione di adempimenti di tipo contributivo valga, comunque sia, a rendere inoperante la sanzione stessa, in quanto rivelatrice della volontà del datore di lavoro di non tenere celato il rapporto". In esito a tale *excursus*, la Corte ha dichiarato inammissibili, per difetto di adeguata motivazione della premessa ermeneutica, le questioni di costituzionalità dell'art. 4, comma 1, lett. b), della legge n. 183 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 7 CEDU e 49 CDFUE, nella parte in cui – nel prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie concernenti l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto da parte del datore privato, non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti contributivi precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto – non stabilisce che si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore. L'assunto del rimettente – per il quale l'esito di non punibilità e di esclusione della configurabilità dell'illecito, a carico del datore che abbia comunque effettuato la denuncia nominativa del lavoratore assicurato all'INAIL, potrebbe essere conseguito solo con l'applicazione retroattiva della censurata disposizione – è apparso indimostrato. Alla stregua della normativa rilevante *ratione temporis*, "il lavoratore, per poter essere considerato irregolare, non doveva risultare come tale né dalle scritture obbligatorie (...) né da altra documentazione obbligatoria". La giurisprudenza di legittimità e di merito ha ritenuto che, alla luce della formula legislativa e della *ratio legis*, la norma punisse solo i datori che impiegavano lavoratori assolutamente sconosciuti all'amministrazione, non potendo considerarsi tale, invece, quello segnalato all'INAIL.

5.3.5. L'(illegittimo) automatismo della revoca della patente disposta dal prefetto nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione

La sentenza n. 24 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 disponeva che il prefetto provvedesse, anziché potesse provvedere, alla revoca della patente nei confronti di soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale. La Corte ha ricordato che con la sentenza n. 22 del 2018 tale disposizione è stata già dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei medesimi principi, con riguardo alla diversa ipotesi di revoca prefettizia della patente a seguito di condanna per reati in materia di stupefacenti. Nell'occasione il Collegio rilevava che, sul presupposto di un'indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, la norma censurata 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. 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 (...). Benché tali due misure operino su piani diversi e rispondano a diverse finalità, è apparso contraddittorio 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". Il Collegio ha ritenuto che argomentazioni analoghe a quelle rinvenute nella citata sentenza valessero anche con riguardo alla ipotesi in esame. Infatti, "lo stesso effetto – la sopravvenienza, cioè, di una condizione ostativa al mantenimento del titolo abilitativo – è indifferenziatamente ricollegato ad una pluralità di fattispecie non sussumibili in termini di omogeneità, poiché connotate dalla pericolosità, più o meno grave, del soggetto e dalla varietà e diversa durata delle misure di sicurezza personali previste dall'art. 215 del codice penale ovvero da leggi speciali: misure che, ove non detentive (...), sono pur tutte compatibili con la possibilità di utilizzare il titolo di abilitazione alla guida". Premesso che "l'irrogazione delle misure di sicurezza è essenzialmente 'individualizzata' (...) in funzione

della specificità delle situazioni soggettive”, la Corte ha ricordato che, con specifico riferimento alla misura della libertà vigilata, “la sorveglianza deve essere esercitata in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale” (art. 228, comma 4, cod. pen.), e che “la vigilanza è esercitata in modo da non rendere difficoltosa alla persona che vi è sottoposta la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi con la necessaria tranquillità” (art. 190 disp. att. cod. proc. pen). “La finalità di tutela di siffatte esigenze personali, familiari e lavorative, perseguita dal legislatore anche nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza, innegabilmente rischia di rimanere frustrata dall’applicazione automatica della revoca della patente di guida da parte del prefetto, a fronte della irrogazione di ogni e qualsiasi misura di sicurezza personale al suo titolare, senza una valutazione caso per caso delle condizioni che rendano coerente, o meno, la revoca del titolo abilitativo alla funzione rieducativa della misura irrogata. (...) In ciò sta anche la contraddizione, che l’ordinamento irragionevolmente consente, tra le misure che, nei confronti del medesimo soggetto e in relazione alla stessa condizione di sua pericolosità sociale, sono rispettivamente adottabili dal magistrato di sorveglianza – il quale, nel disporre la misura di sicurezza, ‘può’ consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare a fare uso della patente di guida – e dal prefetto, il quale, viceversa, sulla base della norma censurata, deve poi, comunque, revocarla”.

La sentenza n. 99 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 120, comma 2, cod. strada, nella parte in cui disponeva che il prefetto provvedesse, invece che potesse provvedere, alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di prevenzione. L’art. 120 indica, al comma 1, tra i soggetti che non possono conseguire la patente, in quanto persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità, coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di prevenzione (previste dalla legge n. 1423 del 1956 e ora disciplinate *ex novo* dal d.lgs. n. 159 del 2011). La sentenza n. 22 del 2018 ha dichiarato illegittimo il citato comma 2 nella parte in cui disponeva che, in caso di condanna intervenuta in data successiva al rilascio della patente per reati in materia di stupefacenti, il prefetto provvedesse, invece che potesse provvedere, alla revoca della patente. Ciò in quanto la disposizione, sul presupposto di un’indifferenziata valutazione di condizioni ostative al mantenimento della patente, ricollega(va) in via automatica il medesimo effetto della revoca a una varietà di fattispecie non omogenee, potendo la condanna riguardare reati di diversa entità. E anche in considerazione della contraddizione insita nel fatto che “mentre il giudice penale ha la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto invece ha il dovere di disporre la revoca”. La successiva sentenza n. 24 del 2020 ha dichiarato illegittimo il medesimo comma 2 nella parte in cui stabiliva che il prefetto provvedesse, invece che potesse provvedere, alla revoca della patente nei confronti dei soggetti sottoposti a misura di sicurezza personale. Anche in questo caso l’automatismo della revoca prefettizia della patente è stato ritenuto contrario ai principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà (per contenuto, durata e prescrizioni) delle misure di sicurezza, nonché contraddittorio rispetto al potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza di consentire al soggetto sottoposto a misura di sicurezza di continuare, in presenza di determinate condizioni, a fare uso della patente. Le motivazioni dei menzionati precedenti sono state reputate estensibili all’automatismo della revoca, in via amministrativa, della patente prevista a seguito della sottoposizione del suo titolare a misura di prevenzione. Anche dopo la sentenza n. 24 del 2019, che ha dichiarato illegittimo l’art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 159 del 2011, in quanto prevedeva l’applicabilità delle misure di prevenzione a coloro che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi, le categorie dei destinatari delle misure in questione restano assai variegata ed eterogenee. Possono essere, infatti, sottoposti a misure di prevenzione soggetti condannati o indiziati per ipotesi delittuose di differente gravità, che vanno dai reati di elevato allarme sociale (come terrorismo e associazione di stampo mafioso) a reati di meno intenso pericolo sociale, ovvero anche coloro la cui condotta e tenore di vita fanno ritenere che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuose. È così nuovamente emersa l’irragionevolezza del meccanismo che ricollegava in via automatica a tale varietà e diversa gravità di ipotesi di pericolosità sociale l’identico effetto della revoca prefettizia della patente, tanto più grave nel caso in cui l’utilizzo della patente fosse funzionale alla ricerca di un lavoro prescritta dal giudice al destinatario della misura. Il carattere non più automatico e vincolato del provvedimento prefettizio è destinato a dispiegarsi non già sul piano di un riesame della pericolosità del soggetto destinatario della misura di prevenzione, bensì su quello di una verifica di necessità/opportunità della revoca della patente a fronte della specifica misura applicata al titolare, anche al fine di un suo inserimento nel circuito lavorativo.

5.3.6. Il diniego in via automatica del rilascio della patente ai condannati per reati in materia di stupefacenti

L'ordinanza n. **81** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 120, comma 1, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 16 Cost., nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida ai condannati per reati in materia di stupefacenti (artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990), a prescindere da ogni valutazione in punto di gravità del reato commesso, delle pene concretamente irrogate e dell'attuale pericolosità del soggetto. La sentenza n. 80 del 2019 ha già ritenuto non fondate identiche censure. Con riguardo all'art. 16 Cost., si è escluso che la libertà di circolare comporti, di per sé, il diritto di guidare veicoli a motore. Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., si è ribadito che “le ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia ad opera della (...) sentenza n. 22 del 2018 – e, cioè, per un verso, la contraddittorietà dell'automatismo di tale revoca rispetto alla discrezionalità della parallela misura del ritiro della patente che (...) il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione può disporre e, per altro verso, la indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, a fronte della varietà di fattispecie cui possono aver riguardo i reati presupposti – non sono, infatti, neppure analogamente riferibili al diniego del titolo abilitativo. E ciò in quanto tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato e perché non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie”. Inoltre, “l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo indifferenziato sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti, poiché la diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume (...) determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo”, che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente.

5.3.7. Il provvedimento prefettizio di restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto a seguito di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova (illegittimità della prevista applicazione della confisca)

La sentenza n. **75** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 224-ter, comma 6, cod. strada, nella parte in cui prevedeva che il prefetto verificasse la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione della confisca del veicolo, anziché disporre la restituzione all'avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova. L'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, contestualmente aggiunto alla norma impugnata, prevede che la pena detentiva e pecuniaria per la guida in stato di ebbrezza può essere sostituita, se il reato non ha provocato un incidente stradale e non vi è opposizione dell'imputato, con il lavoro di pubblica utilità. Tale attività è, a tutti gli effetti, una pena sostitutiva e svolge una funzione premiale, in quanto il suo positivo svolgimento determina per il condannato le favorevoli conseguenze di estinzione del reato, riduzione a metà della durata della sospensione della patente e revoca della confisca del veicolo. Sia la messa alla prova *ex art. 168-bis* cod. pen. che il lavoro di pubblica utilità *ex art. 186, comma 9-bis, cod. strada* hanno ad oggetto la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività, che per la pena sostitutiva ne rappresenta l'essenza stessa mentre per il trattamento di prova è soltanto una componente. Infatti, la messa alla prova esige anche condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, il risarcimento del danno cagionato, l'affidamento dell'imputato al servizio sociale ovvero l'osservanza di altre prescrizioni. Il lavoro non retribuito in favore della collettività è una componente ulteriore, tuttavia imprescindibile poiché “la concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità”. Per costante giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato incontra il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute, anche nella definizione degli istituti processualpenalistici. Nella specie, è risultato manifestamente irragionevole che, pur in presenza di una prestazione analoga, qual è il lavoro di pubblica utilità, e della medesima conseguenza dell'estinzione del reato, la confisca del veicolo venisse meno per revoca del giudice, nel caso di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, e potesse essere invece disposta per ordine del prefetto, nel caso di esito positivo della

messa alla prova, nonostante quest'ultima costituisca una misura più articolata ed impegnativa dell'altra. La prevista applicabilità della confisca non trovava giustificazione nemmeno nei profili differenziali tra i due istituti. Il diverso ruolo della volontà dell'imputato nell'applicazione delle misure (l'una condizionata alla richiesta dell'imputato e l'altra esperibile dal giudice anche d'ufficio) non incide sull'oggettività della prestazione lavorativa resa in favore della collettività e con esito egualmente positivo. Il fatto che il lavoro sostitutivo debba svolgersi in via prioritaria nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale non è sufficiente a differenziare l'attività svolta quale pena sostitutiva da quella prestata nell'ambito della messa alla prova. Al momento dell'introduzione dell'art. 224-ter cod. strada, l'ordinamento non prevedeva ancora l'istituto della messa alla prova per gli imputati adulti, quale autonoma causa di estinzione del reato. Con l'aggiunta del comma 9-bis dell'art. 186 cod. strada, il legislatore ha introdotto una nuova ipotesi di estinzione del reato: il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da cui deriva la revoca della confisca del veicolo. In tal modo, "il legislatore ha delineato un peculiare microsistema, all'interno del quale l'estinzione del reato per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in ragione della sua evidente natura premiale, esclude la confisca del veicolo, in deroga alla disciplina delle altre ipotesi di estinzione del reato (diverse dalla morte dell'imputato), che, non condividendo quella natura premiale, contemplan l'eventualità della confisca prefettizia". La sopravvenuta disciplina della messa alla prova ha alterato la coerenza di questo microsistema, risultando manifestamente irragionevole, in rapporto alla natura, alla finalità e alla disciplina del suddetto istituto, la possibilità che, pur in caso di estinzione del reato, il prefetto disponesse la confisca del veicolo. La sentenza n. 198 del 2015 ha già rilevato che la disciplina degli istituti incentivanti nel trattamento sanzionatorio dei reati stradali non aggravati ha un evidente carattere speciale, come dimostra la funzione premiale della pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità per la guida in stato di ebbrezza. "Attesa la sua portata generale, la sopravvenuta disposizione dell'art. 168-ter cod. pen., secondo la quale l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, non interferisce con la menzionata disciplina speciale, in quanto, mancando elementi indicativi di una contraria volontà del legislatore, opera il criterio *lex generalis posterior non derogat priori specialis*" (sentenze nn. 2 del 2008 e 41 del 1992).

5.3.8. L'estensione degli effetti dell'informazione prefettizia antimafia interdittiva agli atti funzionali all'esercizio di un'attività imprenditoriale puramente privatistica (legittimo strumento amministrativo di natura cautelare e preventiva)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 57, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

5.3.9. Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni (riferimenti normativi e giurisprudenziali di diritto interno ed europeo)

La sentenza n. 78 si è soffermata sul tema del ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, considerato sotto i suoi profili macroeconomici. "La disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha (...) una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate. L'importanza del fenomeno è stata recepita dalla direttiva 2011/7/UE, sia rimarcando la necessità di un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi (considerando n. 12), sia evidenziando che i ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile (considerando n. 3). D'altronde i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche il corretto funzionamento del mercato interno, nonché la competitività delle imprese e in particolare delle PMI, valori che la direttiva, all'art. 1, eleva a suoi principali obiettivi. Il legislatore italiano, conformandosi a tale direttiva e in risposta all'ingente ammontare maturato dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, nell'ultimo decennio ha dato avvio a specifiche misure per incidere su tale patologica situazione". Già a ridosso del recepimento della direttiva 2011/7/UE, la sentenza n. 250 del 2013 aveva sottolineato la gravità del problema, "evidenziando che il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario (...) non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori,

ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente". Va, inoltre, considerato "il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali". Le misure adottate dal legislatore si sono mosse in tre direzioni: a) imposizione di limiti più stringenti ai tempi di pagamento: d.lgs. n. 192 del 2012; b) incentivazione della cessione a intermediari finanziari dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni e della utilizzazione degli stessi in compensazione di debiti tributari: artt. 7, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013 e 12, comma 7-bis, del d.l. n. 145 del 2013; c) concessione straordinaria di liquidità agli enti debitori per ridurre lo *stock* del debito accumulato: artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 nonché da 32 a 35 del d.l. n. 66 del 2014. "Le riforme introdotte e le risorse stanziare per correggere tale patologia, se hanno consentito indubbi miglioramenti rispetto alla situazione preesistente, non sono state però sufficienti a riportare a dimensioni fisiologiche il problema". Infine, nella causa C-122/18 – a seguito del ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 TFUE, proposto il 14 febbraio 2018 dalla Commissione europea – con sentenza pubblicata il 28 gennaio 2020, la Corte di giustizia, grande sezione, rimarcando la necessità di un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi, ha dichiarato – in base alla situazione che si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (16 aprile 2017) – il venir meno della Repubblica italiana agli obblighi che discendono dall'art. 4 ("Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni"), paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE. La sentenza ha precisato che l'inadempimento di uno Stato membro può, in linea di principio, essere dichiarato ai sensi dell'art. 258 TFUE anche se derivante dall'azione o dall'inerzia di un'istituzione costituzionalmente autonoma: ne consegue che lo Stato italiano è considerato responsabile anche dei ritardi degli enti territoriali.

5.3.10. Disposizioni urgenti a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova: l'estromissione di Autostrade per l'Italia spa (ASPI) dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analoga voce in *La funzione normativa – La legge-provvedimento*.

5.3.11. L'(illegittima) esclusione dalla riammissione agli incentivi, in caso di errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio non influente sull'utile collocazione in graduatoria, degli altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diversi da quelli eolici iscritti nel registro EOLN-RG 2012

La sentenza n. 237 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 42, comma 4-*sexies*, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui non prevedeva la riammissione agli incentivi in favore anche di altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, diversi da quelli eolici iscritti al registro EOLN-RG 2012, collocati utilmente in graduatoria, a condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio, quale unica causa del diniego di accesso agli incentivi, non avesse effettivamente portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla loro posizione in graduatoria. La norma determinava "un'illegittima disparità di trattamento tra situazioni simili" in quanto, "sul comune presupposto che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non avesse effettivamente portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria", rappresentando l'unica causa di esclusione, non prevedeva la riammissione agli incentivi né per gli impianti che producevano energia da fonti rinnovabili diverse da quella eolica, né per gli impianti eolici iscritti in registri diversi da quello relativo all'anno 2012. Il precedente comma 3 dell'art. 42, nella sua formulazione originaria, prevedeva che il Gestore del Servizio Elettrico – "una volta riscontrata una violazione rilevante", quale l'erronea indicazione della data del titolo – "doveva disporre il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi anche ove l'errata indicazione (...) non avesse portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria". A seguito della dichiarazione di illegittimità (sentenza n. 51 del 2017) dell'analoga norma riferita al settore fotovoltaico (art. 43 del medesimo d.lgs.), il legislatore ha preso atto che la primaria esigenza di incentivare le fonti rinnovabili "risultava frustrata e penalizzata in misura sproporzionata rispetto alla gravità dell'errore" e ha introdotto l'impugnato comma 4-*sexies*. Tuttavia, né la direttiva 2009/28/CE né il d.lgs. attuativo n. 28 del 2011 pongono "differenze significative nella considerazione delle fonti energetiche rinnovabili" la cui massima diffusione si proporgono di incentivare

(sentenze nn. 148 del 2019, 177 del 2018 e 275 del 2012). In tale ottica è risultata ingiustificata l'esclusione degli impianti diversi da quelli eolici dal beneficio della riammissione agli incentivi, anche in considerazione delle successive modifiche al comma 3 dell'art. 42 che hanno reso "più flessibili in conformità con il principio di adeguatezza e proporzionalità le conseguenze derivanti dalle violazioni", sì da consentire al Gestore di rigettare l'istanza o dichiarare la decadenza dal diritto all'incentivo esclusivamente in caso di riscontrate violazioni rilevanti di maggiore gravità "senza limitare all'eolico questa nuova flessibilità della risposta sanzionatoria", nonchè di disporre solo una decurtazione degli incentivi a fronte di violazioni rilevanti non gravi spontaneamente denunciate, "con riferimento indistinto e non selettivo a tutte le fonti rinnovabili". La disposizione impugnata ha violato il principio di ragionevolezza anche sotto un altro profilo in quanto limitava la riammissione ai soli impianti eolici iscritti al registro nell'anno 2012, escludendo quelli iscritti in anni diversi. Dai lavori preparatori non è emersa la *ratio* di simile limitazione, non essendovi menzione di "discrezionalità o incertezze applicative (...) quanto alla data di rilascio dell'autorizzazione". Inoltre, nei successivi Regolamenti operativi per l'iscrizione ai registri, il Gestore ha "continuato a fornire chiarimenti su aspetti afferenti il perfezionamento sia dell'autorizzazione (...) sia del titolo concessorio", evidenziando "permanenti difficoltà interpretative su una materia multilivello e in continua evoluzione" tali da non giustificare la denunciata disparità di trattamento. Nonostante la sua natura derogatoria, la disciplina recata dalla censurata disposizione è stata estesa alle altre categorie di impianti, in quanto riconducibile alla "più ampia *ratio* di sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili" alla quale il legislatore deve dare piena attuazione, anche tramite la semplificazione dei procedimenti autorizzatori allo scopo di conseguire l'obiettivo della massima diffusione.

5.3.12. L'illegittimo definitivo trattenimento delle somme versate ai Comuni dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche prima della sentenza n. 1 del 2008 (violazione del giudicato costituzionale)

La sentenza n. 256 ha ritenuto illegittimo, per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.), l'art. 15, comma 6-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010 il quale prescriveva che le somme versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, prima della sentenza n. 1 del 2008, fossero definitivamente trattenute dai Comuni. Detta sentenza ha dichiarato illegittimi diversi commi dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, aventi ad oggetto un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, tra cui i commi 485 e 486 che, rispettivamente, prevedevano una proroga di dieci anni delle concessioni in atto e l'imposizione, quale corrispettivo, di un canone aggiuntivo unico, riferito all'intera durata della concessione e ripartito tra Stato e Comuni. Il d.l. n. 78 del 2010 ha provveduto a una nuova proroga (di cinque anni estensibili a dodici in caso di apertura delle società concessionarie a compartecipazioni provinciali), disponendo, per l'appunto, che le somme, versate dai concessionari prima della sentenza del 2008, fossero definitivamente trattenute da Stato e Comuni. Anche la nuova proroga è stata ritenuta illegittima con la sentenza n. 205 del 2011. Da ultimo, la legge n. 208 del 2015 ha soppresso la sola previsione che autorizzava lo Stato a trattenere i canoni ricevuti prima della sentenza del 2008, lasciando in vigore la disposizione censurata in base alla quale i Comuni erano ancora abilitati a trattenere le somme ad essi versate in forza dell'art. 1, comma 486, della legge n. 266 del 2005. Ciò posto, l'esito normativo reputato illegittimo dalla sentenza n. 1 del 2008 – la cui riproduzione è preclusa al legislatore – "consisteva non solo nella previsione di una proroga (decennale) delle concessioni di grande derivazione d'acqua, ma altresì nella introduzione a carico dei concessionari di un canone aggiuntivo, quale corrispettivo della proroga". Il d.l. del 2010 "ha riproposto la proroga, sebbene per una durata inferiore (...) e senza prevedere espressamente l'imposizione di un canone aggiuntivo, ma autorizzando – con la versione originaria della disposizione censurata – il trattenimento delle somme a tale titolo versate in precedenza (ai Comuni e allo Stato)" dai concessionari. Dunque, la sostanza della volontà legislativa era nel senso di "raggiungere, con la nuova disciplina, un risultato corrispondente a quello dichiarato" illegittimo. Nel contesto di una nuova proroga delle concessioni (a sua volta sanzionata dalla sentenza del 2011), la disposizione denunciata mirava "esattamente a consolidare la situazione normativa derivante dalla disciplina oggetto dello scrutinio svolto dalla sentenza n. 1 del 2008", autorizzando i Comuni (e nella versione originaria, anteriore alla modifica del 2015, anche lo Stato) a "trattenere proprio le somme versate come corrispettivo per la precedente proroga" e ripristinando gli effetti del caducato comma 486.

5.3.13. Lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e la nomina degli organi straordinari della BCC di San Biagio Platani (spettanza del potere esercitato unilateralmente dalla Banca d'Italia)

La sentenza n. 17 – nel decidere il conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione al provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in avanti: BCC) di San Biagio Platani – ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Banca d'Italia, adottare il menzionato provvedimento. La Corte non ha ravvisato l'asserita violazione degli artt. 17 e 20 dello statuto di autonomia, né la violazione delle prerogative previste dalle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 e in particolare del suo art. 5, il quale prevede che per le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal d.lgs. n. 385 del 1993, sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia. Infatti, presupposto necessario per l'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012 è il carattere regionale della banca che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs., sono quelle che «hanno la sede legale in Sicilia purché non abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della Regione, la loro operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni». Al riguardo la Corte ha evidenziato che – a prescindere dalla riforma operata con d.l. 18 del 20116 che configura come necessaria l'adesione a un gruppo bancario cooperativo ai fini dell'esercizio dell'attività bancaria nella forma della BCC – per effetto dell'adesione al gruppo bancario nazionale ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA), la BCC ha perso il carattere regionale e, pertanto, non è soggetta ai poteri di competenza regionale previsti dal d.lgs. n. 205 del 2012. A conferma di ciò, tra l'altro, la Corte ha evidenziato come in un recente aggiornamento dell'Albo regionale delle banche la stessa Regione ha ritenuto che – proprio a seguito dell'adesione ai gruppi bancari cooperativi – siano venuti meno i presupposti per la permanenza nell'Albo di alcune BCC, fra le quali anche quella di San Biagio Platani che, conseguentemente, non è più stata ricompresa nel suddetto Albo regionale delle banche siciliane. Dall'insussistenza della competenza regionale invocata la Corte ha fatto discendere, inoltre, l'infondatezza della doglianza relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, il quale viene in rilievo in riferimento a situazioni in cui si sovrappongono competenze di soggetti pubblici diversi. Infine, vista l'infondatezza, in ogni sua parte, del ricorso è stata dichiarato l'assorbimento dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

5.3.14. La trasformazione da collegiale a monocratico dell'organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 43, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

5.4. Le Camere di commercio

5.4.1. La natura anfibia degli enti camerali

La sentenza n. 261 del 2017, richiamata dalla sentenza n. 169, ha chiarito che “le camere di commercio presentano una natura anfibia, per un verso organi di rappresentanza delle categorie mercantili, per un altro strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche. Dalla loro vocazione pubblicistica discende, dagli inizi dello scorso secolo, l'attribuzione a tali soggetti della qualifica di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica”.

5.4.2. La collocazione al crocevia di distinti livelli di governo

I compiti assegnati alle camere di commercio dal d.lgs. n. 219 del 2016 non solo ne hanno ribadito la duplice natura di organi di rappresentanza delle categorie mercantili, da un lato, e di strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, dall'altro; “ma ne hanno anche confermato la collocazione al crocevia di distinti livelli di governo: per un verso, infatti, le camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla

competenza esclusiva dello Stato (ad esempio in materia di pubblicità legale mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; disciplina della metrologia legale in collaborazione con gli uffici metrici statali; rilevazione dei prezzi e delle tariffe); per un altro, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni). Le competenze regionali coinvolte, pertanto, sono, in alcuni ambiti, inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato; in altri sono invece suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017)”. Così la sentenza n. **169**.

5.4.3. L'esigenza di una disciplina omogenea in ambito nazionale e rispettosa del principio di leale collaborazione

Le funzioni esercitate dal sistema camerale, collocate “al crocevia di distinti livelli di governo” e involgenti competenze statali e regionali, esigono “una disciplina omogenea in ambito nazionale, posto che le camere di commercio non sono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato; d'altro canto, proprio il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, rendendosi necessario un coinvolgimento regionale che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento regionale (sentenza n. 261 del 2017)”. Così la sentenza n. **169**.

5.4.4. La riforma del sistema camerale (riferimenti normativi e giurisprudenziali)

La sentenza n. **169** ha ripercorso la giurisprudenza della Corte sul processo di riforma del sistema camerale innescato dagli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016. Il comma 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016 ha demandato a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato su proposta di Unioncamere e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, l'attuazione del processo di riordino e di accorpamento delle camere di commercio, disposto dal menzionato decreto legislativo. Sulla previsione è intervenuta la sentenza n. 261 del 2017, dichiarandola illegittima nella parte in cui prevedeva che il decreto ministeriale fosse adottato sentito il parere della Conferenza Stato-Regioni anziché previa intesa con la stessa. A seguito di tale pronuncia, il Ministro dello sviluppo economico ha sottoposto un nuovo schema di decreto ministeriale alla Conferenza Stato-Regioni, riunitasi il 21 dicembre 2017. Nonostante plurimi confronti con il sistema delle autonomie regionali, queste non hanno ritenuto di sottoscrivere l'intesa. L'8 febbraio 2018 il Consiglio dei ministri ha deliberato di superare lo stallo procedimentale, in applicazione dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, autorizzando il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale che, nel relativo preambolo, dà atto del recepimento di alcune istanze regionali. Il decreto ministeriale è stato poi impugnato per conflitto intersoggettivo dalla Regione Valle d'Aosta e dichiarato parzialmente illegittimo nella parte in cui si riferiva alla Camera valdostana delle imprese e delle professioni (sentenza n. 225 del 2019). Con tale decisione, la Corte ha declinato, rispetto alle autonomie speciali, gli argomenti spesi nella sentenza n. 261 del 2017. Si è così chiarito che la Regione Valle d'Aosta “è direttamente titolare, in virtù dello statuto e della relativa normativa di attuazione, delle funzioni svolte, sul resto del territorio nazionale, dal sistema camerale: nel territorio valdostano, tutte le funzioni tradizionalmente svolte dalle Camere di commercio appartengono alla Regione, che può discrezionalmente scegliere le forme organizzative ritenute più opportune per il loro esercizio”. Perciò, allo Stato non spettava includere, nella disciplina di riordino e razionalizzazione, l'organizzazione della Camera valdostana.

5.5. La finanza pubblica

5.5.1. Il principio dell'equilibrio di bilancio

5.5.1.1. Gli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost. quali parametri strettamente integrati ed espressivi di fondamentali principi del diritto del bilancio

La sentenza n. **143** ha sottolineato che gli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost. rappresentano “parametri operanti in modo strettamente integrato quali fondamentali principi del diritto del bilancio. Pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, tali due parametri risultano

infatti coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria" (sentenza n. 18 del 2019).

5.5.1.2. La continua ricerca della stabilità economica

"(...) il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate (sentenza n. 18 del 2019)". Così la sentenza n. 4.

5.5.1.3. La diretta operatività nel sindacato di costituzionalità sulla copertura legislativa delle spese a prescindere dall'esistenza di (pur mutevoli) norme interposte

Il principio dell'equilibrio di bilancio "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte"; gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 ne costituiscono una mera specificazione (sentenza n. 26 del 2013). "Tale principio non è mutato e si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo". Così la sentenza n. 244.

5.5.2. Il principio di responsabilità nella gestione della finanza pubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. 4, la voce *I principi cardine della Costituzione in L'autonomia finanziaria – Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali*.

5.5.3. Il principio della responsabilità di mandato

5.5.3.1. L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 115, l'analoga voce in *Gli enti locali – La finanza – La riformulazione del piano di riequilibrio*.

5.5.4. Il bilancio quale bene pubblico

Per costante orientamento richiamato dalla sentenza n. 115, "il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato" (sentenza n. 184 del 2016).

5.5.5. Le prestazioni sociali incomprimibili quali spese costituzionalmente necessarie, tali da limitare la discrezionalità delle istituzioni rappresentative nelle scelte allocative di bilancio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, la voce *Il dovere del legislatore di coprire tempestivamente gli oneri derivanti da una sentenza di accoglimento, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili* in *La funzione normativa – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale*.

5.5.6. Il contenuto del rendiconto quale necessaria attuazione dei precetti costituzionali di natura finanziaria

La sentenza n. 115 ha rammentato che "il 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” (sentenze nn. 49 del 2018 e 274 del 2017).

5.5.7. Il rendiconto quale strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate, operante in sinergia con il bilancio di previsione

Il rendiconto – quale “strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali” – “opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa”. Pertanto, esso “assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio”. Così la sentenza n. 250.

5.5.8. La necessaria attendibilità delle stime a corredo delle espressioni numeriche impiegate nei bilanci pubblici

Nei bilanci pubblici “le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, sicché nel concetto di copertura giuridica operano in modo sinergico l'individuazione dei mezzi finanziari e della ragione giuridica sottesa al loro impiego (sentenze n. 227 del 2019 e n. 274 del 2017)”. Così la sentenza n. 4.

5.5.9. L'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità e il principio della previa dimostrazione analitica delle somme da riscuotere

“L'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce (...) una necessaria integrazione legale al principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini del risultato di amministrazione, connotato dalla stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria (sentenza n. 138 del 2013). Infatti, la prassi frequente in molte amministrazioni di sovrastimare l'entità dei crediti, evitando o rendendo imprecisa in sede di rendiconto la dimostrazione analitica delle ragioni giuridiche delle somme da riscuotere e dello stato dei procedimenti finalizzati alla riscossione, ha reso necessario correggere – attraverso il fondo in questione – le stime sovradimensionate con un accantonamento calcolato mediante un coefficiente di riduzione proporzionato alla capacità di riscossione mostrata dall'ente stesso in un congruo periodo (...) antecedente all'esercizio oggetto di rendiconto”. Così la sentenza n. 4.

5.5.10. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)

5.5.10.1. Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata lesive del divieto di allocare risorse in difetto di competenza legislativa)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 112, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.5.10.2. L’(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall’entità complessiva del deficit – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. 115, l’analogia voce in *Gli enti locali – La finanza – La riformulazione del piano di riequilibrio*.

5.5.10.3. La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell’assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale

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

5.5.10.4. La restrizione dell’efficacia di misure di contenimento della spesa relativa agli apparati amministrativi (norme della Regione Calabria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 143, l’analogia voce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

5.5.10.5. Le modalità di rappresentazione contabile, da parte degli enti del SSN, dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati (inclusione tra gli elementi del patrimonio netto e utilizzazione per la sterilizzazione degli ammortamenti)

La sentenza n. 157 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 32, 81 e 97, commi primo e secondo, Cost. dell’art. 29, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale disciplina le modalità di rappresentazione, da parte degli enti del servizio sanitario nazionale (SSN), dei contributi in conto capitale ricevuti dalla Regione, dallo Stato e da altri soggetti pubblici e privati. In particolare, esso prevede la rilevazione dei contributi in conto capitale erogati dalla Regione in base al provvedimento di assegnazione e la loro iscrizione “in un’apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso la Regione”. In caso di utilizzazione dei contributi per l’acquisto di cespiti ammortizzabili, una quota annuale commisurata alla quota annuale di ammortamento del cespite deve essere stornata dalla posta iscritta a patrimonio netto, con contestuale imputazione a proventi, e, in caso di successiva cessione dei cespiti così acquistati, l’importo dell’eventuale minusvalenza deve essere stornato dalla medesima posta iscritta a patrimonio netto, sempre con contestuale imputazione a proventi. La norma introduce un regime derogatorio dell’ammortamento dei beni durevoli rispetto all’ordinaria disciplina ex art. 2424 cod. civ., consentendo l’iscrizione di “una posta di conto capitale fittizia utilizzata per sterilizzare gli ammortamenti”. Tuttavia, la Corte ha rigettato la prospettazione del rimettente secondo cui le suddette modalità di rilevazione dei contributi in conto capitale sarebbero irragionevoli e contrastanti con le fondamentali funzioni della contabilità pubblica. Invero, la censurata disposizione non si discosta dal principio generale di contabilità secondo cui “l’acquisto di beni durevoli e infrastrutturali deve essere di regola accompagnato da un piano di ammortamento per consentire che il costo del bene sia ripartito proporzionalmente negli esercizi in cui esso genera utilità” (sentenza n. 49 del 2018), ma presenta dei profili di specialità in quanto l’acquisto è finanziato con contributi a fondo perduto. La disciplina contabile degli enti del SSN contiene molte norme che derogano “a quelle che disciplinano la contabilità tenuta dagli enti privati”, sicché il rapporto tra l’art. 2424 cod. civ. e l’art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 “non è quello tra norma interposta degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. e disciplina statale di dettaglio bensì un semplice rapporto di specialità nell’ambito del quale la disciplina del suddetto art. 29 prevale”. Mentre le tecniche di redazione dei bilanci delle società commerciali sono strettamente collegate allo scopo di lucro perseguito, la specialità della disciplina contabile e di bilancio degli enti sanitari è giustificata dalla diversa finalità perseguita che consiste nell’erogazione delle prestazioni indefettibili e di quelle ulteriori, alle migliori condizioni qualitative e quantitative. Pertanto, “alla luce del sistema complessivo di finanziamento” del SSN e della finalità della sua attività, è apparsa insostenibile la tesi per cui “la contabilizzazione dei contributi a fondo perduto nel patrimonio netto avrebbe l’effetto (...) di far crescere in modo improprio detto patrimonio e il periodo di ammortamento, rendendo opachi e sviando dalla loro funzione entrambi i saldi di bilancio”. Il SSN viene finanziato mediante contributi in conto esercizio e in conto capitale: i primi sono destinati a

finanziare indistintamente l'erogazione dei LEA e di eventuali ulteriori servizi; i secondi sono riservati all'acquisto di beni durevoli e alla realizzazione di infrastrutture e devono essere inquadrati "nell'ottica di una programmazione centralizzata attraverso l'interazione tra Stato, Regione ed ente, nell'ambito della quale vengono individuati i progetti di investimento". L'art. 29 in parola introduce un "regime di favore per i bilanci degli enti sanitari laddove essi utilizzino i contributi in conto capitale per gli acquisti dei beni, sia consentendo un ordinario periodo di ammortamento, sia sgravando il bilancio d'esercizio dall'onere delle relative quote di ammortamento, attinte dal patrimonio netto". Infatti, "l'intenzione del legislatore è quella di riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità" e attribuire "alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli", essendo l'indefettibilità dell'erogazione dei LEA "limite e punto di riferimento della divisione binaria del finanziamento tra spese correnti e spese di investimento degli enti del Servizio sanitario nazionale". Nel descritto quadro normativo, atteso che la contabilità analitica è "volta a misurare i costi fissi dello specifico servizio sanitario in cui vengono impiegati" i beni durevoli e di investimento, "l'entità degli ammortamenti dei beni impiegati costituisce parte degli aggregati complessivi alla base della programmazione nazionale e regionale", giustificando il regime derogatorio di contabilizzazione degli stessi.

5.5.10.6. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

6. Il Consiglio di Stato

6.1. La legittimazione a quo nell'esercizio della funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

La sentenza n. **13** ha rammentato che, dopo le innovazioni apportate dall'art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 2009, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica "si atteggia come un rimedio giustiziale (...) sostanzialmente assimilabile ad un giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, con conseguente riconoscimento della legittimazione *a quo* del Consiglio di Stato nell'esercizio della sua funzione consultiva attraverso la formulazione di un parere vincolante (sentenze nn. 73 del 2014 e 133 del 2016).

7. La Corte dei conti

7.1. I caratteri del giudizio di parifica sul rendiconto (riferibilità anche alla Regione Trentino-Alto Adige)

La sentenza n. **189** ha chiarito che lo statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e la relativa normativa di attuazione "non derogano al regime del giudizio di parifica sul rendiconto, il quale non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato (sentenza n. 72 del 2012)". I caratteri del procedimento di parifica sono stabiliti dall'art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934 e ulteriormente specificati dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, applicabile anche alle Province autonome (sentenza n. 138 del 2019). "Essi rendono il procedimento di parifica ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976)", "risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano (sentenza n. 146 del 2019)".

7.2. L'inerenza al giudizio di parifica dello specifico quadro normativo in tema di spesa relativo all'esercizio finanziario di riferimento

La sentenza n. **244** ha sottolineato che il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, "ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario. Ciascun rendiconto (...) è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa".

7.3. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione

7.3.1. La parifica quale giudizio a quo

Secondo la sentenza n. **244**, la parifica – "che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge (...) – si qualifica quale giudizio, sia pure ai limitati fini" degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio, "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 (...), 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" (sentenze nn. 146 e 138 del 2019, 196 del 2018, 181 del 2015; ordinanza n. 181 del 2020). In diverse occasioni sono state scrutinate questioni, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, "inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidono sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo e sul *quantum* della stessa".

7.3.2. La ritenuta sussistenza delle condizioni necessarie per attivare l'incidente di costituzionalità

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **189** (sentenze nn. 196 del 2018 e 89 del 2017) "ha ravvisato nel procedimento di parificazione tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, vale a dire: 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".

La sentenza n. **244** ha sottolineato che "l'evoluzione normativa ha progressivamente delineato un percorso di espansione del procedimento di parificazione quale giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato". I caratteri di tale procedimento sono stabiliti dall'art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934 e specificati dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012. A quest'ultima fonte si deve "l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo (sentenza n. 196 del 2018)", in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto nella Carta il principio del pareggio di bilancio. "Tali caratteri – l'applicazione di parametri

normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (...) – corrispondono alle condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale (...). Essi rendono il procedimento in esame ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali” (sentenze nn. 189 del 2020 e 101 del 2018). Le Sezioni si trovano “in una situazione analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976) e quindi a valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano (sentenza n. 146 del 2019)”.

7.3.3. L'evocazione di parametri in stretta connessione funzionale con i parametri costituzionali di natura finanziaria

La sentenza n. **112** ha preliminarmente ribadito “la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost.” (sentenze nn. 146 del 2019 e 196 del 2018).

La giurisprudenza costituzionale richiamata dall'ordinanza n. **181** “ha riconosciuto la legittimazione del giudice contabile in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali a sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria” (sentenze nn. 146 e 138 del 2019, 196 del 2018, 181 del 2015, 213 del 2008 e 244 del 1995) “laddove i parametri indicati siano invocati in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. e con gli altri parametri di natura finanziaria della Costituzione”. Nella specie, i Giudici hanno ritenuto manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, primo comma, 136 Cost., 107 e 108 TFUE, degli artt. 1 e 2 della legge abruzzese n. 19 del 2015 (Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto – SAGA spa). Infatti, “nell'ordinanza di rimessione manca l'esplicita menzione di parametri finanziari, nonché l'argomentazione della connessione funzionale tra questi e i parametri invocati”, sicché “non è evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio *a quo* e processo costituzionale”.

Alla stregua dell'ormai costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **189**, “sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, evocati in correlazione funzionale con i primi, ove si traducano immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 196 del 2018)”.

La sentenza n. **244** ha confermato “la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare, in sede di parificazione dei rendiconti, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata” (sentenze nn. 146 e 138 del 2019, 196 del 2018; ordinanza n. 181 del 2020). Nella specie, i Giudici hanno ritenuto inammissibili le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., di disposizioni emiliane in tema di integrazione regionale al trattamento di fine servizio poiché il rimettente “non ha espressamente evocato i parametri finanziari, né ha fornito alcun argomento che dimostri in che modo dalla pretesa violazione” degli indicati precetti “possa farsi derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione”.

7.4. Il sindacato sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del SSN (controllo di legittimità-regolarità nell'accezione dinamica di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio)

La sentenza n. 157 ha precisato che “il sindacato previsto dall’art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com’era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all’adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l’equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. L’accertamento, da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità (...) fa sorgere l’obbligo, in capo all’ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. (...) l’inosservanza di detto obbligo, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l’effetto di precludere l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta, dunque, di effetti – attribuiti (...) alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, *pro parte*, dell’efficacia dei bilanci da essi approvati. Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell’autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale” (sentenza n. 60 del 2013) che, tuttavia, “si giustifica in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito (...) in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell’Unione europea (sentenza n. 39 del 2014)”. Il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del SSN, “unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità” (sentenze nn. 40 del 2014 e 60 del 2013).

7.5. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo sui bilanci degli enti locali e degli enti del SSN (connotazione paragiurisdizionale dell’attività e favor per il sindacato di costituzionalità)

La sentenza n. 115 ha ribadito “la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato, a questi fini, alla parifica dei rendiconti regionali (sentenza n. 49 del 2018)”.

La sentenza n. 157 ha affermato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare l’incidente di costituzionalità nell’ambito della funzione di controllo sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Detto sindacato, “unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità”. “Il connotato di legittimità-regolarità di tali controlli – quando la Corte dei conti deve applicare disposizioni di legge o aventi forza di legge – viene peraltro assimilato, ai fini dell’impulso al sindacato di legittimità costituzionale, all’attività giurisdizionale. Infatti, le relative pronunce interdittive della spesa attribuite alla magistratura contabile, quando sussista una lesione al principio di equilibrio del bilancio o agli altri parametri costituzionali di natura finanziaria, incidono sulle situazioni soggettive degli enti sottoposti al controllo e possono colpire incidentalmente anche altri soggetti”. Pertanto, “laddove le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti incidano su dette posizioni soggettive, deve essere riconosciuta ai soggetti controllati la facoltà di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall’ordinamento, in base alle fondamentali garanzie costituzionali” previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate come principi supremi dell’ordinamento. “Gli elementi di tale connotato paragiurisdizionale sono già stati sintetizzati nella sentenza (...) n. 89 del 2017, e sono così riassumibili: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento di controllo: l’art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, allo scopo di assicurare l’effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo (...) effetti non meramente collaborativi

– come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l’adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate – ma imperativi nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell’azione amministrativa degli stessi enti. Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 39 del 2014). Ne consegue che, a tutela delle situazioni giuridiche coinvolte, il legislatore ha previsto (...) la possibilità di ricorrere davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti in ossequio al fondamentale principio di difesa contenuto nell’art. 24 Cost.; c) pieno contraddittorio con l’ente controllato sia nell’ambito del sindacato di legittimità-regolarità che nell’eventuale giudizio impugnatorio (...), nell’ambito del quale è coinvolto anche il pubblico ministero contabile a tutela dell’interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente territoriale”. D’altronde, “sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione al giudizio costituzionale si giustifica anche con l’esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che (...) più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte” (sentenza n. 226 del 1976). In definitiva, “nel sindacato di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale la situazione è (...) analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono”. Pertanto, “pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto”, ai limitati fini degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, “l’attività della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo (sentenza n. 181 del 2015)”.

7.6. Le attribuzioni della sezione delle autonomie (valenza nomofilattica e non normativa)

La sentenza n. 4, nel richiamare la sentenza n. 39 del 2014, ha precisato che l’art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, attribuendo la possibilità di adottare una “delibera di orientamento” per il controllo degli enti locali, “non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti (...). Si tratta di una funzione finalizzata a uniformare l’attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano prassi discordanti su temi di particolare rilevanza. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa, che non appartiene (...) alla magistratura contabile. È di tutta evidenza che questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola, per definizione, l’esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle sezioni regionali attribuito alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di giurisdizione esclusiva”.

7.7. Le attribuzioni volte a prevenire danni irreparabili all’equilibrio di bilancio degli enti locali

La sentenza n. 115 ha rammentato che il d.l. n. 174 del 2012 “ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale”. In particolare, il comma 3 dell’art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dal citato d.l., prevede che, qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate irregolarità o a ripristinare gli equilibri di bilancio ovvero la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Il successivo art. 243-*quater*, comma 3, prevede che, in caso di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la Corte dei conti vigila sulla relativa esecuzione, adottando, in sede di controllo, apposita pronuncia. Si tratta di “controlli di legittimità-regolarità sui bilanci di natura preventiva, finalizzati a evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio” (sentenze nn. 39 del 2014 e 60 del 2013). Peraltro, nei casi in cui gli enti locali coinvolti non rendano ostensibile l’andamento storico delle passività, l’indicazione dei presupposti per attivare le anticipazioni di liquidità e gli altri elementi previsti dal d.lgs. n. 267 del 2000, la Corte dei conti dispone, anche in sede

di controllo, del potere di ordinare tempestivamente incumbenti istruttori secondo le modalità dell'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994.

8. L'ordinamento giurisdizionale

8.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità

8.1.1. L'interpretazione giurisprudenziale e la proposizione della questione di legittimità costituzionale

8.1.1.1. La facoltà del giudice di discostarsi dal diritto vivente o di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità

In presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la ‘vivenza’ di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali” (sentenze nn. 75 del 2019, 39 del 2018, 259 e 122 del 2017, 200 del 2016, 11 del 2015). Così la sentenza n. **12**.

La sentenza n. **95** ha richiamato il costante orientamento secondo cui, “in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali” (sentenze nn. 39 del 2018, 259 del 2017 e 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). “Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente” (sentenze nn. 141 del 2019, 122 del 2017, 11 del 2015).

8.1.1.2. La facoltà del giudice di primo grado di discostarsi dall'interpretazione del giudice d'appello o di aderirvi proponendo la questione di legittimità costituzionale

La sentenza n. **116** ha confermato “la facoltà di scelta del giudice di primo grado esposto all'alternativa di adeguarsi, pur reputandola incostituzionale, all'interpretazione affermata dal giudice d'appello e non ancora consolidata come diritto vivente, o assumere, in contrasto con essa, una decisione probabilmente destinata ad essere riformata”. In tali ipotesi, la proposizione della questione di legittimità costituzionale “costituisce l'unica via idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una norma ritenuta costituzionalmente illegittima” (sentenza n. 240 del 2016).

8.1.2. L'onere di interpretazione conforme

8.1.2.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **118** “ha più volte affermato che l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 221 del 2019, 83 e 82 del 2017, 232 del 2013).

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **231**, “la necessità che il giudice *a quo* motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivocabile” della disposizione censurata.

“L'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione”. Così la sentenza n. **253** la quale ha ribadito che “l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 174 del 2019, 82 del 2017, 36 del 2016, 232 del 2013).

8.1.2.2. L'incidenza sul merito dell'eventuale non condivisione della lettura del rimettente

Secondo la consolidata giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **11**, “ove l’interpretazione conforme sia sperimentata, ma sia poi (...) ritenuta impraticabile, l’eventuale non condivisione di tale lettura incide sul merito e non sul rito, e costituisce quindi ragione di eventuale infondatezza, e non di inammissibilità, della questione sollevata” (sentenze nn. 187, 179 e 144 del 2019, 132 del 2018, 42 del 2017, 204, 95 e 45 del 2016, 262 del 2015).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, “quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell’ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito della questione” (sentenza n. **118**).

La sentenza n. **158** ha ribadito che, “a fronte di adeguata motivazione circa l’impedimento ad un’interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al tenore letterale della disposizione, (...) la possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità” (sentenze nn. 217 del 2019 e 221 del 2015).

8.1.2.3. La necessità per il rimettente di un esame accurato ed esaustivo delle alternative esegetiche offerte dal dibattito giurisprudenziale e l'improprio utilizzo dell'incidente di costituzionalità per ottenere lo stesso risultato normativo prodotto dall'interpretazione corrente

Per la giurisprudenza più recente richiamata dalla sentenza n. **123**, “l’effettiva sostenibilità dell’interpretazione adeguatrice che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso sulla base del tenore letterale della disposizione censurata attiene al merito della questione di legittimità costituzionale e non alla sua ammissibilità” (sentenze nn. 11 del 2020, 189 e 12 del 2019, 135 e 15 del 2018, 194, 83 e 42 del 2017, 221 del 2015). Tuttavia, “per essere realmente consapevole, l’esclusione dell’interpretazione adeguatrice da parte del giudice *a quo* deve fondarsi su un esame accurato ed esaustivo delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale (sentenza n. 253 del 2017): in difetto di tale esame, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile”. Del resto, la Corte “ha escluso di poter essere chiamata a scrutinare una norma di legge in un’attribuzione di significato che, ad avviso del giudice *a quo*, la renderebbe costituzionalmente illegittima, quando invece la giurisprudenza prevalente fornisce della medesima norma una lettura conforme all’assetto auspicato dal rimettente (sentenza n. 21 del 2013). Per vero, è improprio un utilizzo dell’incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere lo stesso risultato normativo prodotto dall’esegesi giurisprudenziale corrente, sebbene da questa il giudice *a quo* possa dissentire sulla base di un elemento letterale della disposizione, trattandosi pur sempre di un risultato normativo conseguibile, e già conseguito, in via interpretativa (ordinanza n. 97 del 2017)”.

8.1.2.4. La plausibilità della motivazione del rimettente che esclude un'interpretazione adeguatrice ritenuta improbabile o difficile

“Secondo il più recente orientamento (...) in tema di interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità a Costituzione (cosiddetta interpretazione conforme), è sufficiente che il giudice rimettente l’abbia plausibilmente esclusa anche sol perché improbabile o difficile; in tale evenienza la questione deve essere scrutinata nel merito” (sentenze nn. 168 del 2020 e 42 del 2017). Così la sentenza n. **237**.

8.2. La giurisdizione e gli altri poteri

8.2.1. La periodica rivalutazione, ad opera del magistrato di sorveglianza, dei provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare e di differimento della pena adottati, successivamente al 23 febbraio 2020 e nei riguardi di condannati per reati di particolare gravità, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19

La sentenza n. **245** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020, così come trasfusi nell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020, impugnati in riferimento agli artt. 27, terzo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost. Le disposizioni di cui al d.l. n. 29 del 2020 sono state trasfuse, con alcune modifiche, nell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020 il quale prevede che il magistrato o il tribunale di sorveglianza, che successivamente al 23 febbraio 2020 abbia ammesso alla detenzione domiciliare o al differimento della pena, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, i condannati per una serie di gravi reati di criminalità organizzata o comunque sottoposti al regime penitenziario *ex art. 41-bis* ord. pen., debba valutare la permanenza di tali motivi nel termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento (decorrente dall'entrata in vigore della norma per i provvedimenti già emessi a quella data) e, successivamente, con cadenza mensile, sentita l'autorità sanitaria regionale e dopo aver acquisito dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta che consentano il ripristino del regime carcerario senza pregiudizio per le condizioni di salute del detenuto. Ove sia comunicata la disponibilità di strutture adeguate, la valutazione deve essere compiuta immediatamente, anche prima del decorso dei termini. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca il beneficio è immediatamente esecutivo e, nel caso di revoca disposta dal magistrato di sorveglianza, il tribunale deve decidere nel termine di trenta giorni dalla ricezione del provvedimento, decorso inutilmente il quale la revoca perde efficacia. In primo luogo, le misure della detenzione domiciliare in surroga e del differimento facoltativo della pena "non sono funzionali alla rieducazione del condannato, bensì in via esclusiva alla tutela della sua salute", donde l'inconferenza dell'evocato art. 27, terzo comma, Cost. In secondo luogo, la disciplina non ha effetto retroattivo, in quanto si applica alle misure concesse a partire da una data antecedente alla sua entrata in vigore, ma con effetto esclusivamente per il futuro, imponendo solo da quel momento in poi l'obbligo di rivalutazione periodica. Peraltro, la legge non pretende di travolgere *ipso iure* i provvedimenti già adottati, ma soltanto di imporre al giudice ulteriori adempimenti istruttori, suscettibili di sfociare eventualmente in un distinto provvedimento di revoca, senza in alcun modo imporre tale esito. Anche il termine contenuto nel provvedimento originario di concessione della misura non viene vanificato, continuando ad operare laddove il giudice non ritenga di disporre la revoca in esito alle valutazioni periodiche.

8.3. L'organizzazione giudiziaria

8.3.1. La Corte di cassazione

8.3.1.1. L'efficacia vincolante delle decisioni in tema di competenza (l'irrelevanza di questioni volte a rimettere in discussione la competenza nel caso concreto)

"L'effetto vincolante delle decisioni della Corte di cassazione in materia di competenza, previsto dall'art. 25 cod. proc. pen., impedisce (...) di rimettere in discussione la competenza attribuita nel caso concreto dalla Cassazione medesima, rimanendo ogni ulteriore indagine sul punto definitivamente preclusa: con la conseguenza che nessuna influenza potrebbe avere la pronuncia di questa Corte nel giudizio a quo". Così la sentenza n. **95** ove sono richiamate le sentenze nn. 1 del 2015 e 294 del 1995 nonché le ordinanze nn. 306 del 2013 e 222 del 1997.

8.3.2. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **34**, il principio di buon andamento dell'amministrazione "è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale" (sentenze nn. 90 del 2019, 91 del 2018, 44 del 2016 e 66 del 2014).

Il principio di 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” (sentenze nn. 90 del 2019 e 91 del 2018). Così la sentenza n. **80** che ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 e 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all’art. 97 Cost., nella parte in cui, in caso di revoca dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono l’inderogabile competenza monocratica del capo dell’ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento opposto, anche ove quest’ultimo sia un giudice collegiale.

La sentenza n. **95** ha confermato che “il principio del buon andamento è riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari e non all’attività giurisdizionale in senso stretto” (sentenze nn. 80 del 2020, 90 del 2019 e 91 del 2018).

8.4. I magistrati

8.4.1. Il giudice di pace

8.4.1.1. La complessiva posizione ordinamentale (l’esclusione di un’automatica equiparazione allo status giuridico-economico dei magistrati professionali)

La sentenza n. **267** ha rammentato che, ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge n. 374 del 1991, l’ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all’ordine giudiziario; e che, a norma dell’art. 1 del d.lgs. n. 116 del 2017, l’incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. All’indomani della legge istitutiva, la sentenza n. 150 del 1993 ha puntualizzato che, “mentre il giudice conciliatore era per più ragioni un giudice minore, il giudice di pace si affianca – limitatamente al giudizio di primo grado – alla magistratura ordinaria nell’auspicata prospettiva che questo più elevato livello, così realizzato, consenta una risposta più adeguata, da parte dell’ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia”. Ciò nonostante, “la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un’estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente. Enunciata a proposito del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie (ordinanza n. 272 del 1999) e per quello dei vice pretori onorari (ordinanza n. 479 del 2000), l’affermazione è stata ripetuta anche per i giudici di pace, sia in tema di cause di incompatibilità professionale (sentenza n. 60 del 2006), sia in ordine alla competenza per il contenzioso sulle spettanze economiche (ordinanza n. 174 del 2012)”.

8.4.1.2. Il riconoscimento (a seguito di sentenza di accoglimento) del rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute nei giudizi promossi per fatti di servizio e conclusi con accertamento negativo di responsabilità

La sentenza n. **267** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, nella parte in cui non prevedeva che il Ministero della giustizia rimborsasse le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni ivi stabilite (nei giudizi promossi per fatti di servizio e conclusi con accertamento negativo di responsabilità). La disposizione – di carattere eccezionale, di stretta interpretazione e insuscettibile di applicazione analogica – individua testualmente i beneficiari del rimborso nei dipendenti statali e le amministrazioni di appartenenza quali obbligate, con conseguente impossibilità di estendere per via interpretativa il diritto a soggetti operanti nell’interesse dell’amministrazione al di fuori di un rapporto di impiego. Il rimborso ha tratti peculiari nei giudizi di responsabilità amministrativa per i quali l’art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 174 del 2016 preclude al giudice la compensazione delle spese in caso di proscioglimento nel merito (sentenza n. 41 del 2020). La citata disposizione del Codice di giustizia contabile e quella denunciata si inseriscono “nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l’accertamento di responsabilità” (sentenza n. 189 del 2020). “La differente modalità di nomina, radicata nella previsione dell’art. 106, secondo comma, Cost., il carattere non esclusivo dell’attività

giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell'eterogeneità dello *status* del giudice di pace" rispetto a quello del giudice professionale, "dando fondamento alla qualifica onoraria del suo rapporto di servizio, affermata dal legislatore fin dall'istituzione della figura". Questi tratti peculiari "non incidono tuttavia sull'identità funzionale dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto (...) rileva agli effetti del rimborso" *de quo*. La *ratio* di tale istituto "sussiste per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, con pari intensità per il giudice professionale e per il giudice onorario. In questo senso, (...) il beneficio del rimborso delle spese di patrocinio attiene non al rapporto di impiego (...) bensì al rapporto di servizio, trattandosi di un presidio della funzione, rispetto alla quale il profilo organico appare recessivo". Del resto, la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, come novellata nel 2015, "non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile". "Attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale", è apparso irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio fosse "riconosciuto al solo giudice togato e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità". Resta fermo che l'insorgenza del diritto al rimborso richiede, anche per il giudice di pace, "l'esistenza di un nesso causale e non meramente occasionale tra la funzione esercitata e il fatto contestato".

8.5. Gli ausiliari del giudice

8.5.1. Il problematico aggiornamento degli onorari (in particolare, quelli commisurati a tempo) e i reiterati biasimi per le inadempienze dell'amministrazione (riferimenti legislativi e giurisprudenziali)

La sentenza n. 89 ha evidenziato come l'attenzione "per il problema dell'aggiornamento degli onorari attribuiti agli ausiliari del magistrato" si sia manifestata, nella giurisprudenza costituzionale, già nel periodo di vigenza della legge n. 1426 del 1956, la quale regolava la remunerazione a tempo con il sistema delle vacanze e la distingueva a seconda del titolo di studio richiesto per la prestazione, senza contemplare un meccanismo di adeguamento periodico dei parametri retributivi. Rigettando la censura relativa a tale mancanza, la sentenza n. 88 del 1970 suggerì "iniziative o modifiche sul terreno legislativo". Il monito fu ripetuto nelle ordinanze nn. 69 del 1979 e 102 del 1980 poiché "il decorso del tempo aveva reso inadeguate le tariffe", esigendo "un tempestivo intervento del legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità politica". Il monito fu raccolto dalla legge n. 319 del 1980, che, rideterminando i compensi, inserì un meccanismo di adeguamento, oggi abrogato, rimesso alla discrezionale decisione dell'amministrazione. Nel seguente periodo di forte inflazione, un adeguamento tariffario fu disposto con i d.P.R. nn. 103 del 1984 e 352 del 1988. "In progresso di tempo – a fronte di una rinnovata censura d'inadeguatezza degli onorari a causa dell'ulteriore periodo trascorso senza nuovi aggiornamenti – la sentenza n. 41 del 1996, pur rigettando la questione, sottolineò il rilievo della disciplina chiamata ad assicurare la congruenza dei livelli di remunerazione rispetto al costo della vita"; e, sottolineando come non si facesse ricorso a quel meccanismo da quasi otto anni, "osservò che l'inadeguatezza degli onorari commisurati alla durata e il loro divario rispetto agli onorari a percentuale si erano andati notevolmente aggravando col passare del tempo non per difetto legislativo, ma bensì per il deplorabile inadempimento delle autorità". "La sentenza concluse con l'auspicio che – in attesa di norme migliori – le autorità indicate dalla legge impugnata provvedano a rispettare le scadenze triennali di adeguamento dei compensi dovuti in base alle variazioni accertate dall'ISTAT. Il monito, questa volta rivolto non già al legislatore, ma all'amministrazione, fu raccolto"; e un ulteriore adeguamento fu adottato con il decreto del Ministro di giustizia del 5 dicembre 1997. Nuove questioni hanno posto in discussione la scelta legislativa di attribuire carattere facoltativo, e non obbligatorio, al decreto di adeguamento triennale dei compensi; esse sono state decise nel senso della manifesta inammissibilità (ordinanza n. 356 del 1999) o infondatezza (ordinanza n. 234 del 2001) con pronunce che hanno confermato la dipendenza dell'inadeguatezza degli onorari non già da un difetto legislativo "bensì dall'inerzia delle autorità deputate a provvedere". Il problema "non risiedeva nel carattere non automatico della indicizzazione, ma nei ritardi dell'amministrazione, cui può ovviarsi (...) non con l'intervento del giudice delle leggi, ma con altri rimedi". Al maggio 2002 risale il testo unico sulle spese di giustizia; il coevo d.m. 30 maggio 2002 ha risolto transitoriamente il problema dell'aggiornamento degli onorari, mediante una nuova fissazione dei

relativi parametri di remunerazione. “Al tempo stesso, il testo unico pareva aver dato soluzione anche alla questione degli adeguamenti futuri, poiché l’art. 54 (...) non condiziona più l’adeguamento a una valutazione dell’amministrazione, bensì impone alla stessa di effettuarlo periodicamente (...), prevedendo che i parametri remunerativi siano aggiornati (...) con cadenza triennale. Ciononostante, l’adeguamento, di fatto, non è più intervenuto dopo l’entrata in vigore del d.m. 30 maggio 2002”. Nel frattempo, i giudici comuni hanno sollevato varie questioni sull’art. 106-*bis* del testo unico che ha introdotto, nei procedimenti penali in cui vi sia stata ammissione al patrocinio a spese dell’Erario, una notevole riduzione degli onorari. Gli atti di promovimento hanno sottolineato come la disposizione si inserisse “in un quadro di forte svalutazione dei livelli remunerativi, dovuto proprio alla mancata adozione periodica dei provvedimenti ministeriali di adeguamento”. Ciò ha consentito alla Corte di rimarcare nuovamente “la mancata attuazione, ad opera dell’amministrazione, del disposto di cui all’art. 54 del t.u. spese di giustizia, e di considerare tale omissione come significativa premessa di contesto per ritenere costituzionalmente illegittima, per manifesta irragionevolezza, la scelta di riduzione compiuta dal legislatore”. Le sentenze nn. 192 del 2015 e 178 del 2017 hanno dichiarato illegittimo il citato art. 106-*bis* nella parte in cui non escludeva che la diminuzione di un terzo degli importi, rispettivamente spettanti all’ausiliario del magistrato e ai consulenti tecnici di parte, fosse operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate. Le pronunce hanno ribadito “la connessione tra il livello ormai insufficiente dei compensi e l’inadempienza amministrativa, confermandosi che non già l’intervento sulla legge, quanto piuttosto rimedi diversi, dovrebbero consentire di ovviare a tale situazione”. Infine, la sentenza di inammissibilità n. 224 del 2018 ha chiarito che la questione dell’inadeguatezza degli onorari non può trascurare “il mancato adeguamento periodico imposto dall’art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, più volte stigmatizzato”. La richiamata giurisprudenza ha sempre ritenuto – salvo il periodo in cui non era previsto alcun meccanismo di aggiornamento – che il mancato adeguamento periodico dei compensi “è dipeso da omissioni amministrative, non risolvibili attraverso un intervento del giudice delle leggi, ma con altri rimedi, tra i quali, ora, ben può indicarsi lo strumento del ricorso avverso il silenzio dell’amministrazione”. “L’odierna esiguità dei compensi per gli ausiliari – in disparte ogni considerazione sulla inadeguatezza degli stessi valori di partenza, cioè degli onorari previsti per ciascuna vacanza (...) – non dipende dal meccanismo normativo di adeguamento (...), ma dalla sua mancata applicazione ad opera dell’amministrazione, che quei valori di partenza ha lasciato immutati dal 2002. Pertanto, anche a riconoscere che la mancata adozione periodica dei decreti interministeriali ex art. 54 (...) comporti (...) una regolazione manifestamente irragionevole dei compensi, risulterebbe incongrua una pronuncia di illegittimità costituzionale sulla disposizione di legge, perché è proprio quest’ultima a prevedere il rimedio”. Inoltre, a prescindere dal rilievo che l’omissione amministrativa “potrebbe considerarsi mero inconveniente di fatto, come tale irrilevante nei giudizi di legittimità costituzionale” (sentenze nn. 249 e 114 del 2017, 219 del 2016; ordinanze nn. 122 del 2016 e 123 del 2007), “risulterebbe carico di paradossali conseguenze dichiarare (...) illegittima una disposizione di legge solo in quanto disapplicata, e proprio ad opera dell’autorità gravata da un onere particolarmente qualificato di adempimento del comando legislativo”. La Corte “non ha mai espresso valutazioni negative sul meccanismo legislativo”, neppure nelle sentenze nn. 178 del 2017 e 192 del 2015 che hanno subordinato la portata delle rispettive “addizioni” “al persistere dell’atteggiamento omissivo dell’amministrazione, al punto che la diminuzione richiesta dall’art. 106-*bis* (...) potrà essere nuovamente operata qualora l’adeguamento richiesto dall’art. 54 (...) trovasse, infine, applicazione. Al congegno previsto dalla disposizione in esame viene così assegnata valenza capace di assicurare la ragionevolezza del sistema, pur a fronte di una riduzione delle tariffe: l’art. 54 del t.u. spese di giustizia, insomma, va considerato non già come fonte di squilibrio, ma, al contrario, come elemento di stabilizzazione del sistema”.

8.5.2. La preclusione al giudice della possibilità di effettuare, in sede di liquidazione del compenso, l’adeguamento degli onorari commisurati a tempo, in caso di omesso adeguamento periodico in via amministrativa – Reiterato biasimo per la persistente inadempienza dell’amministrazione

La sentenza n. 89 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 della legge n. 319 del 1980, 50 e 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnati, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non prevedono che, in caso di omesso adeguamento periodico degli onorari commisurati a tempo mediante decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, adottato di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, tale adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione

del compenso. Innanzitutto, l'auspicata addizione (consistente nell'affiancare al meccanismo legale di adeguamento l'intervento alternativo e sussidiario del singolo giudice investito della richiesta di liquidazione) non ha carattere vincolato, vertendosi in una materia connotata da ampia discrezionalità legislativa (sentenze nn. 3 del 2019, 265 del 2009, 98 del 1998; ordinanza n. 122 del 2016). In secondo luogo, è risultato erroneo, per plurime ragioni, l'assunto secondo cui il suddetto intervento sussidiario si risolverebbe comunque in un'operazione meccanica tesa a "quantificare, sulla base di un calcolo matematico, un semplice adeguamento tariffario", obbligatorio nell'*an*, nel *quando* e nel *quantum*. Infatti, "spettando all'amministrazione la competenza per la determinazione degli onorari in questione, non è certo irragionevole che questa possa valutare, preliminarmente, se procedere (...) ad un adeguamento che consenta il mero recupero dell'inflazione, o invece a più consistenti modifiche tariffarie, eventualmente incidenti anche sulla base di calcolo sulla quale operare la rivalutazione periodica, secondo criteri di apprezzamento di natura politica". Inoltre, "la circostanza che l'adeguamento previsto dal citato art. 54 scaturisca da un procedimento che coinvolge diverse amministrazioni e risulti incorporato in un atto di natura regolamentare ben si giustifica considerando che il decreto dirigenziale" *de quo* "provvede a disciplinare, in via generale e astratta, la remunerazione di attività professionali doverose, fornendo i necessari parametri". L'intervento regolamentare presuppone un'interlocuzione diretta con l'ISTAT (certificando il decreto finale il compimento della dovuta ricognizione, con riguardo ai pertinenti indici dei prezzi al consumo) e individua, con effetto *erga omnes*, il periodo di riferimento per la quantificazione delle variazioni del costo della vita, "operazione che, tra l'altro, mal si presterebbe ad essere svolta dai giudici caso per caso". Infine, la lettera dell'art. 54 "rende discutibile l'assunto (...) secondo il quale l'adeguamento tariffario sarebbe vincolato, oltre che nell'*an* e nel *quando*, anche nel *quantum*. In verità, la disposizione in esame ragiona di un adeguamento triennale in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo: ciò che non esclude, quantomeno, che residuino per l'amministrazione margini discrezionali riguardo alla puntuale corrispondenza tra indici ISTAT e percentuale di adeguamento degli onorari". I riferiti argomenti "mostrano, in definitiva, come l'intervento del giudice, caso per caso, non sia affatto fungibile rispetto a quello dell'amministrazione, e comunque come non sia congruo prevedere l'intervento del primo, in funzione sussidiaria, quando manchi il secondo". Nonostante l'esito di non fondatezza, la Corte ha rilevato, "per l'ennesima volta, la deplorabile e reiterata inadempienza dell'amministrazione nell'applicazione dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002. D'altra parte, la ben nota disponibilità (...) di altri mezzi giurisdizionali, diversi dal giudizio sulle leggi, pone gli interessati nella condizione di ottenere rimedio alla violazione dei propri diritti e interessi, come del resto esige e consente la Costituzione".

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

1.1. Gli organi regionali

1.1.1. Il Consiglio regionale

1.1.1.1. La garanzia di piena autonomia politica nell'esercizio della potestà legislativa

La sentenza n. 22 ha puntualizzato che “la garanzia della potestà di autorganizzazione è (...) protezione della funzione legislativa regionale, cui ogni commissione consiliare permanente, come noto, fornisce un contributo determinante. (...) i Consigli regionali devono esercitare la potestà legislativa in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (sentenza n. 39 del 2014)”.

1.1.1.2. Le attribuzioni dei Consigli regionali quali manifestazioni di autonomia costituzionalmente garantita (la funzione di autorganizzazione interna)

La sentenza n. 22 ha richiamato l'orientamento secondo cui “le attribuzioni dei Consigli regionali, pur non esprimendosi a livello di sovranità, sono manifestazione di autonomie costituzionalmente garantite” (sentenze nn. 279 del 2008, 365 e 301 del 2007, 110 del 1970 e 66 del 1964; ordinanza n. 15 del 2019). Conseguentemente, “i Consigli regionali godono (...) in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, anche se, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso” (ordinanza n. 15 del 2019; sentenza n. 39 del 2014). In particolare, la giurisprudenza costituzionale “ha pacificamente riconosciuto ai Consigli regionali, al pari che ai due rami del Parlamento, la funzione di autorganizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi rappresentativi” (sentenze nn. 43 del 2019, 289 del 1997 e 69 del 1985). “Nell'ambito dell'autonomia organizzativa spettante anche alle assemblee legislative regionali è ricompresa la potestà di disciplinare i propri lavori, sia attraverso l'approvazione di regolamenti interni che predeterminano le modalità di funzionamento dei Consigli e delle loro articolazioni, sia attraverso l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti stessi, attività che costituiscono razionale completamento dell'autonomia in questione (analogamente, sia pur con riferimento al diverso caso dell'autodichia di ciascuna Camera, sentenza n. 262 del 2017). Lo statuto e la normativa regionale possono assegnare al Consiglio o al suo ufficio di presidenza anche lo svolgimento di alcune funzioni amministrative e non è escluso che la stessa potestà di autorganizzazione interna dei Consigli regionali si manifesti attraverso atti di esercizio di funzioni amministrative non strettamente coesenziali alla loro potestà normativa” (sentenze nn. 43 del 2019, 337 del 2009, 69 del 1985 e 81 del 1975). In questa evenienza, “tali atti si collocano all'esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e potrebbero perciò soggiacere a sindacato giurisdizionale, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali”.

1.1.1.3. La garanzia della potestà di autorganizzazione e l'inammissibilità di un sindacato giurisdizionale sulle decisioni relative alla composizione delle commissioni consiliari permanenti (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Puglia)

La sentenza n. 22 – nel decidere il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Puglia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri – ha dichiarato che non spettava allo Stato, e, per esso, al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia attestante la composizione della medesima commissione, e ha annullato, per l'effetto, la sentenza del TAR Puglia 21 febbraio 2019, n. 260. La Corte ha ravvisato la violazione degli artt. 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost., ma non anche dell'art. 122, quarto comma, Cost. per l'assorbente

ragione che l'impugnata sentenza del TAR non chiama i consiglieri regionali "a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Nella pronuncia è stato ribadito che "le attribuzioni dei Consigli regionali, pur non esprimendosi a livello di sovranità, sono manifestazione di autonomie costituzionalmente garantite" (sentenze nn. 279 del 2008, 365 e 301 del 2007, 110 del 1970, 66 del 1964; ordinanza n. 15 del 2019). Conseguentemente, "i Consigli regionali godono (...) in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, anche se, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso (ordinanza n. 15 del 2019; sentenza n. 39 del 2014)". In particolare, in linea con la sentenza n. 43 del 2019, ai Consigli regionali va pacificamente riconosciuta, al pari dei due rami del Parlamento, "la funzione di autorganizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del 'nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi rappresentativi' (sentenza n. 69 del 1985; in senso analogo, sentenza n. 289 del 1997, ove si afferma che tale nucleo caratterizzante delle attribuzioni regionali, definito dall'art. 121, secondo comma, Cost., ricomprende, per quanto qui rileva, le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione)". Per il Collegio, il verbale oggetto del conflitto - che attesta le modalità con cui è stata decisa la composizione di una commissione consiliare, che ai sensi dell'art. 9 del regolamento interno del Consiglio regionale richiede, per quanto possibile, il ricorso al criterio proporzionale, riferito alla consistenza numerica di ciascun gruppo consiliare - non è un mero atto amministrativo ma è espressione di discrezionalità politica, trattandosi "di una decisione strettamente collegata alla potestà di autorganizzazione del Consiglio, con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio (...) sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa (sentenza n. 43 del 2019)". L'annullamento del verbale da parte del TAR e il contestuale esercizio di un "potere conformativo" particolarmente penetrante - che sviluppa calcoli e indica addirittura soluzioni numeriche precise, in vista di una particolare applicazione del criterio proporzionale - "incidono sulla composizione della commissione consiliare in questione, e persino sullo stesso equilibrio, in quella commissione, tra forze politiche di maggioranza e di opposizione". In altri termini, con tale decisione il TAR ha finito per incidere proprio sul "nucleo essenziale della potestà di autorganizzazione consiliare costituzionalmente garantita" che "risiede proprio nella facoltà di decidere, sia in ordine alle modalità del riparto proporzionale dei consiglieri nelle commissioni, sia in relazione al necessario rispetto, in esse, del corretto rapporto numerico tra maggioranza e opposizione".

1.1.1.4. La legittimazione attiva al conflitto tra poteri dello Stato dei Consigli regionali promotori di referendum abrogativo

L'ordinanza n. 9 ha precisato che, "essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i referendum ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati, in quanto configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75 (...), non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso (ordinanza n. 82 del 2016)".

1.2. Il Servizio sanitario regionale

1.2.1. L'assegnazione, nelle procedure concorsuali, di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 20, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente - Tutela della salute - L'organizzazione sanitaria*.

1.2.2. La (illegittima) previsione dell'accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale in favore di personale medico privo del titolo di formazione specifica in medicina generale (norme della Regione Piemonte)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 38, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente - Tutela della salute - L'organizzazione sanitaria*.

1.2.3. La possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, al fine di gestire le richieste caratterizzate da bassa criticità (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **53**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

2. La funzione legislativa

2.1. L'interpretazione delle disposizioni e l'individuazione delle relative finalità

2.1.1. La rilevanza del preambolo

Nella giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **141** “più volte il preambolo ha assunto rilievo come fattore che consente di chiarire le finalità e/o lo scopo delle disposizioni che vengono in esame” (sentenze nn. 247 e 233 del 2019, 137 e 127 del 2018, 157 del 2017).

2.1.2. La rilevanza dei lavori preparatori

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **143**, “i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo” (sentenze nn. 107 del 2018, 127 del 2017 e 250 del 2016).

2.2. Le materie

2.2.1. L'individuazione dell'ambito materiale

2.2.1.1. I criteri teleologico e ontologico

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **5**, “l'individuazione dell'ambito materiale, cui devono essere ascritte le disposizioni censurate, deve essere effettuata tenendo conto della loro *ratio*, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina” (sentenze nn. 100 del 2019, 32 del 2017, 287 e 175 del 2016).

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **38**, “l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata deve essere effettuata tenendo conto della sua *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina” (sentenze nn. 32 del 2017, 287 e 175 del 2016).

La sentenza n. **56**, nel richiamare i “consueti criteri di individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade”, ha puntualizzato che, a tal fine, occorre tener conto “della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, (...) tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato” (sentenze nn. 287 del 2016, 245 del 2015, 167 e 121 del 2014).

La sentenza n. **174** ha confermato che “l'individuazione dell'ambito materiale di competenza delle norme oggetto di esame deve tenere conto della loro *ratio*, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina” (sentenze nn. 38 e 5 del 2020, 100 del 2019, 32 del 2017).

2.2.1.2. La valutazione del nucleo essenziale di un complesso normativo nei casi di concorrenza di competenze

La sentenza n. **38** ha richiamato il criterio – già utilizzato “con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una concorrenza di competenze” – che “tende a valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentenza n. 50 del 2005)”.

2.2.1.3. La non vincolatività dell'autoqualificazione legislativa

Secondo l'orientamento consolidato richiamato dalla sentenza n. 78, "l'autoqualificazione non ha carattere precettivo e vincolante al punto da porsi quale presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale della norma cui essa si riferisce (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza".

2.2.2. Ambiti materiali non tipizzati

2.2.2.1. La responsabilità amministrativa

La sentenza n. 189 ha puntualizzato che "la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla, è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali" (sentenze nn. 337 del 2009, 200 del 2008, 184 del 2007 e 345 del 2004).

2.3. L'intreccio di competenze statali e regionali

2.3.1. Le distanze tra edifici

La sentenza n. 13 ha rammentato che, sin dalla sentenza n. 232 del 2005, la giurisprudenza costituzionale "ha ricondotto la disciplina delle distanze alla materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e ha riconosciuto il potere delle Regioni, titolari della competenza concorrente nella materia «governo del territorio», di dettare discipline derogatorie in strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (sentenze nn. 50 e 41 del 2017, 231, 185 e 178 del 2016). "L'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e a una razionale pianificazione urbanistica circoscrive rigorosamente la competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici e ne vincola anche le modalità di esercizio". L'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968 rappresenta "il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio" (sentenza n. 6 del 2013) e "consente di fissare distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale nel solo caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche".

La disciplina delle distanze, "che ha la sua collocazione anzitutto nella Sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che tale disciplina, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato" (sentenze nn. 41 del 2017, 6 del 2013 e 232 del 2005). Nondimeno, "poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche –, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio" (sentenze nn. 41 del 2017, 134 del 2014, 6 del 2013 e 232 del 2005). Così la sentenza n. 119.

2.3.2. Il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome (profili privatizzati e profili pubblicistico-organizzativi)

La sentenza n. 126 ha puntualizzato che l'impiego pubblico regionale "deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo per i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove i profili pubblicistico-organizzativi rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione" (sentenze nn. 149 e 63 del 2012, 339 e 77 del 2011, 233 del 2006, 2 del 2004). "Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti all'incidenza della

privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004).

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **128**, “il lavoro pubblico, anche regionale, deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell’ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili pubblicistico-organizzativi ad esso afferenti rientrano, invece, nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale della Regione prevista dall’art. 117, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 25 del 2020, 241 del 2018 e 149 del 2012).

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **189**, “la disciplina del trattamento giuridico e economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome, va ricondotta, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell’ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili pubblicistico-organizzativi ad esso afferenti rientrano, invece, nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall’art. 117, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 128 e 25 del 2020, 138 del 2019 e 196 del 2018).

2.3.3. La tutela dei centri storici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *La tutela specifica dei centri storici quali beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, affidati alle cure della Repubblica e oggetto di un’attività pianificatoria congiunta di Stato e Regioni in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici.*

2.3.4. I beni culturali: tutela e valorizzazione quali ambiti di competenza, rispettivamente, esclusiva e concorrente

La materia dei beni culturali è segnata dalla linea di confine che “separa la valorizzazione dalla tutela (...). Il novellato art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. ha ripartito, infatti, nelle due aree funzionali della tutela e della valorizzazione la materia dei beni culturali, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la seconda. Con gli artt. 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione. Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l’intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili”. Così la sentenza n. **138**.

2.3.5. Il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi (con riguardo ai marina resort)

Secondo il consolidato orientamento richiamato dalla sentenza n. **161** (sentenze nn. 86 del 2019, 118 del 2018, 157 del 2017), “la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale”. In particolare, la disciplina dei *marina resort*, “identificando una tipologia di struttura ricettiva, attiene alla materia «turismo e industria alberghiera», di competenza regionale residuale (per le Regioni ordinarie, vigendo per la Regione Siciliana la ricordata previsione di cui all’art. 14, lettera n, dello statuto speciale); tale materia, tuttavia, presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale, in quanto interferisce, fra l’altro, con il sistema tributario, con la regolamentazione dei porti, con la tutela della sicurezza e dell’ambiente (sentenza n. 21 del 2016)”. Inoltre, “le competenze 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 e “le funzioni relative 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 (sentenza n. 221 del 2018). I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo “devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa dell’Unione Europea e

nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.” (sentenze nn. 118 e 109 del 2018, 157 e 40 del 2017, 171 del 2013 e 213 del 2011); “in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile”.

2.4. Le materie di competenza esclusiva statale di natura trasversale e a carattere finalistico

2.4.1. L' idoneità a fungere da limite alla disciplina delle materie di competenza regionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, *La natura trasversale e il carattere finalistico della competenza statale, idonea a incidere sulle attribuzioni regionali in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

2.4.2. La legittimità di interventi statali anche a contenuto analitico, purché rispettosi dei limiti dell' adeguatezza e della proporzionalità

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *I limiti dell' adeguatezza e della proporzionalità dell' intervento statale, anche a contenuto analitico, rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

2.5. I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente

2.5.1. L' inidoneità delle fonti normative secondarie (nella specie, il regolamento di polizia mortuaria) a porre principi fondamentali vincolanti il legislatore regionale, salvi i casi in cui esse intervengano a completare la disciplina statale primaria in settori squisitamente tecnici

La sentenza n. **180** ha puntualizzato che il regolamento di polizia mortuaria (d.P.R. n. 285 del 1990), emanato ai sensi dell'art. 358 del r.d. n. 1265 del 1934 (testo unico delle leggi sanitarie), “rientra, di per sé, tra le fonti normative secondarie cui, in quanto tali, è inibita in radice la possibilità di vincolare l' esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario (sentenza n. 303 del 2003). Le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte all' area dei principi fondamentali delle materie concorrenti, in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi (sentenza n. 92 del 2011) e, quindi, a vincolare il legislatore regionale (sentenza n. 162 del 2004)”. D'altro canto, la Corte “ha ritenuto che gli atti di normazione secondaria possano vincolare la potestà legislativa regionale, ma solo in ben circoscritte ipotesi, ovvero quando, in settori squisitamente tecnici, intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019) e costituiscono un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 69 del 2018). Unicamente in queste limitate ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, può comportare l' illegittimità costituzionale della norma censurata (sentenza n. 11 del 2014)”.

2.6. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

2.6.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica

2.6.1.1. I principi desumibili dal testo unico del pubblico impiego (limite all'autonomia della Regione siciliana)

La sentenza n. **16** ha puntualizzato che la competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale (art. 14, lett. q, dello statuto) incontra “i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 172 del 2018 e 189 del 2007) ha già sostenuto – “confermando l’autoqualificazione contenuta nell’art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego” – che “per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Come tali, essi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018), a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest’ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento”.

La sentenza n. **25** ha ribadito che “la disciplina del d.lgs. n. 165 del 2001 contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale e segnatamente la Regione Siciliana (sentenza n. 172 del 2018)”.

2.6.1.2. Il requisito delle esigenze temporanee o eccezionali per la stipula di contratti di lavoro a termine (limite all'autonomia della Regione Sardegna)

La sentenza n. **43** ha puntualizzato che la competenza legislativa primaria della Regione Sardegna in tema di stato giuridico ed economico del personale (art. 3, comma 1, lett. a, dello statuto), “per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel rispetto (...) delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (sentenza n. 154 del 2019). I profili concernenti l’assunzione e l’inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell’ordinamento civile, comportano l’applicabilità, anche per la Regione autonoma della Sardegna, dell’art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012)”.

2.6.1.3. I principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni (limite all’autonomia della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. **103** ha preliminarmente ritenuto ammissibile una censura di violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. formulata nei confronti di disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano incidenti su “materie pacificamente riservate alla competenza primaria della Provincia medesima, tra le quali – in particolare – la «comunicazione e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l’esercizio degli impianti di funivia»”, ai sensi dell’art. 8, n. 18, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige. A rigore “sarebbe stato onere del rimettente spiegare perché ad essa Provincia autonoma dovrebbe essere applicato il Titolo V della Costituzione e non lo statuto speciale (in questo senso la sentenza n. 119 del 2019). Tuttavia, il rimettente pone a fondamento della propria censura gli artt. 30 e 164, secondo comma, cod. contratti pubblici, che enunciano i principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni (tra cui i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità) (art. 30), chiarendo poi che tali principi si applicano alle procedure relative ai contratti di aggiudicazione di lavori pubblici o di servizi (art. 164, secondo comma). Tali principi, sostanzialmente riproduttivi di quelli del diritto dell’Unione europea (...), costituiscono senza alcun dubbio norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (sentenza n. 166 del 2019), al cui rispetto le stesse competenze legislative primarie della Provincia autonoma di Bolzano sono subordinate ai sensi dello statuto speciale (art. 4, cui rinvia il citato art. 8); e ciò tanto più laddove si consideri il legame che corre, in detta materia, tra l’ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell’Unione europea, con conseguente imprescindibile uniformità territoriale di regolazione”, come già affermato dalla sentenza n. 109 del 2018

con riferimento ad altro statuto di autonomia speciale. Del resto, il codice dei contratti pubblici stabilisce, all'art. 2, comma 3, l'obbligo, per le autonomie speciali, di adeguare la propria legislazione ai suoi contenuti normativi, secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle norme di attuazione.

2.6.1.4. I principi recati dal codice dei beni culturali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *Le disposizioni fondamentali e i principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio come norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

2.6.1.5. Le disposizioni del t.u. sull'immigrazione in tema di abitazione

“L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale. Il successivo art. 40 stabilisce che le Regioni predispongano centri di accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione. Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, s'impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”. Così la sentenza n. **281**.

2.6.2. I principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica

2.6.2.1. Le norme di principio in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (limite all'autonomia della Regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. **250** ha precisato che “le competenze in materia di ordinamento degli enti locali e di finanze regionali e locali (...) debbono essere esercitate in armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica” (sentenze nn. 25 del 2020 e 119 del 2019). Pertanto, “le norme regionali in materia non possono inficiare ovvero depotenziare le finalità che disposizioni statali, come quelle recate dal d.lgs. n. 118 del 2011, perseguono per dare attuazione al principio della armonizzazione dei bilanci pubblici e della correlata unitarietà, a tal fine, del sistema contabile dello Stato nei suoi elementi essenziali”. L'art. 1 del predetto decreto, come sostituito dal d.lgs. n. 126 del 2014, ha reso ancor più cogente l'obbligo per le Regioni di ottemperare alle previsioni ivi dettate, stabilendo che, dal 1° gennaio 2015, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili.

2.7. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

2.7.1. “Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea” (lett. a)

2.7.1.1. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.7.2. “Immigrazione” (lett. b)

2.7.2.1. La possibilità di interventi legislativi regionali in ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori e dei titoli di soggiorno

La sentenza n. **281** ha precisato che le competenze esclusive statali in materia di condizione giuridica dello straniero e immigrazione “lasciano impregiudicata la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell’immigrazione, concernenti ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno” (sentenze nn. 2 del 2013, 61 del 2011, 299 e 134 del 2010, 300 del 2005). In particolare, “gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell’ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all’abitazione”.

2.7.2.2. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.7.3. “Tutela della concorrenza” (lett. e)

2.7.3.1. La definizione e l’estensione del concetto di concorrenza, coincidente con la nozione operante in ambito europeo e comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione

La giurisprudenza costituzionale “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 nn. 83 del 2018, 291 e 200 del 2012, 45 del 2010). “Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza nel mercato), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza per il mercato)” (sentenza n. 137 del 2018). Così la sentenza n. **56**.

La nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lett. e), dell’art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo (...). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza nel mercato), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza per il mercato). In questa seconda accezione, attraverso la tutela della concorrenza, vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi” (sentenze nn. 137 e 83 del 2018, 125 del 2014). Così la sentenza n. **141**.

2.7.3.2. La disciplina degli aiuti pubblici e l'accezione dinamica di concorrenza

La sentenza n. **141** ha chiarito che la disciplina degli aiuti pubblici (ovvero delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno) rientra “nell’accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali” (sentenza n. 83 del 2018).

2.7.3.3. La natura trasversale e il carattere finalistico della competenza statale, idonea a incidere sulle attribuzioni regionali

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **56**, “stante la natura trasversale e il carattere finalistico della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume (...) carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale” (sentenze nn. 83 del 2018, 165 del 2014, 38 del 2013 e 299 del 2012), “potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta” (sentenze nn. 287 del 2016, 2 del 2014, 291 e 18 del 2012, 150 del 2011, 288 e 52 del 2010, 452, 431, 430 e 401 del 2007, 80 del 2006).

2.7.3.4. La legittimazione dello Stato a definire il punto di equilibrio tra libertà di iniziativa economica e altri interessi costituzionali e il correlativo divieto per le Regioni di alterare il bilanciamento così operato

La sentenza n. **56** – che ha definito numerose questioni promosse dalla Regione Calabria avverso il nuovo regime dell’attività di noleggio con conducente (art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018) – ha richiamato taluni precedenti in materia di autoservizi pubblici non di linea (taxi e NCC) ove sono contenute significative affermazioni sulla portata della competenza attribuita allo Stato per la tutela della concorrenza. Scrutinando una disposizione regionale riguardante il noleggio di autobus con conducente, la sentenza n. 30 del 2016 (ove sono richiamate le sentenze nn. 49 del 2014 e 80 del 2006) ha precisato che “lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (...). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (...). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all’esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche”. Successivamente, occupandosi di altra legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità informatiche e che riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e NCC, la sentenza n. 265 del 2016 ha ribadito che “rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici con esso interferenti”.

2.7.3.5. I limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità dell'intervento statale, anche a contenuto analitico, rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi

“(…) il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale (sentenza n. 98 del 2017) e l’esercizio della competenza trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell’adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007). Ciò non esclude peraltro che, una volta ricondotto l’intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento possa presentare anche un contenuto analitico (sentenze n. 452 e n. 401 del 2007)”. Così la sentenza n. **56**.

2.7.3.6. L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

i) La riserva al legislatore statale della relativa disciplina

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **16** riconduce alla materia della tutela della concorrenza “le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (sentenze nn. 173 del 2017, 32 del 2015 e 62 del 2012): “con la conseguenza che allo Stato spetta la disciplina del relativo regime, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio” (sentenza n. 160 del 2016).

ii) La (illegittima) previsione della disapplicazione della disciplina statale riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. **16** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 69, comma 2, lett. a), della legge siciliana n. 8 del 2018 che escludeva l'applicazione nella Regione dell'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale. Nel ricostruire la disciplina e la *ratio* del predetto sistema, la Corte ha rammentato che il d.lgs. n. 164 del 2000 aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento e previsto agevolazioni (prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad aggregazioni o operato in un ambito corrispondente almeno al territorio provinciale. Successivamente, in una prospettiva concorrenziale, l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 ha configurato il “sistema ambiti” nello specifico settore, demandando al competente Ministro la predisposizione, con appositi decreti (adottati dal Ministro dello sviluppo economico il 19 gennaio 2011 e il 12 novembre 2011), degli strumenti attuativi per l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, al fine “di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali”. Il d.m. 19 gennaio 2011 ha individuato il numero degli ambiti territoriali minimi, identificati in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi per il sistema della distribuzione e della vendita di gas naturale, tenuto conto delle specificità territoriali, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (con affidamento del servizio su base territoriale comunale) al cosiddetto “sistema ambiti”. Le ragioni della scelta risiedono nell'acquisita consapevolezza che l'aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare, all'interno di un mercato concorrenziale (sentenza n. 134 del 2013). La disciplina in questione è stata così ricondotta alla competenza legislativa statale in tema di tutela della concorrenza, non rilevando in contrario il riconoscimento, ai sensi dell'art. 17, lett. h), dello statuto, di una competenza legislativa regionale concorrente in materia di servizi pubblici di prevalente interesse regionale. Già la sentenza n. 93 del 2017 (concernente il settore affine del servizio idrico integrato) aveva affermato che alla Regione lo statuto attribuisce competenze meno ampie rispetto a quelle residuali spettanti alle Regioni ordinarie; sicché, ad essa doveva essere attribuita, in applicazione della clausola di maggior favore *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, una potestà legislativa residuale, da ritenere comunque limitata in presenza di competenze esclusive trasversali dello Stato (sentenze nn. 287, 285 e 30 del 2016, 165 e 125 del 2014), quale la tutela della concorrenza. Infine, pur riconoscendosi, nel descritto ambito materiale, alla Regione siciliana una competenza legislativa concorrente che potrebbe riguardare specifici aspetti della complessiva disciplina della funzione, tale potestà “deve in ogni caso essere esercitata entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato”, principi tra i quali deve essere annoverato l'art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007.

2.7.3.7. Il servizio idrico integrato

i) Il superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche

La giurisprudenza costituzionale ripresa dalla sentenza n. **231** ha chiarito che “la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in

materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio" (sentenze nn. 93 del 2017, 325 del 2010 e 246 del 2009). Queste conclusioni sono state confermate dalla sentenza n. 16 del 2020 che, richiamando la competenza in tema di concorrenza, ha dichiarato illegittima una legge siciliana che consentiva lo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale singolarmente per ciascun comune e non, come prescritto dalla normativa statale, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

ii) La competenza dello Stato a disciplinare la tariffa, le forme di gestione e le modalità di affidamento, ferma la facoltà delle Regioni di innalzare il livello di tutela della concorrenza

Il costante indirizzo richiamato dalla sentenza n. **231** riconduce ai titoli di competenza *ex art.* 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost. "sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato" (sentenze nn. 67 del 2013, 142 e 29 del 2010, 246 del 2009) "sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore" (sentenze nn. 117 e 32 del 2015, 228 del 2013, 62 del 2012, 187 e 128 del 2011, 325 del 2010). Peraltro, con riguardo al settore idrico, "le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato" (sentenze nn. 65 del 2019, 93 del 2017 e 307 del 2009), "spettando allo Stato la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio" (sentenze nn. 65 del 2019, 173 del 2017 e 160 del 2016).

iii) La disciplina valdostana della tariffa del servizio idrico integrato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

iv) La consegna al Comune o al consorzio dei Comuni interessati degli impianti e delle reti idriche da parte dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana lesive del principio di unicità della gestione del servizio nell'ambito territoriale ottimale)

La sentenza n. **231** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 4, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 16 del 2017, il quale disponeva che, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione provvedesse alla consegna degli impianti e delle reti idriche al Comune o al consorzio dei Comuni interessati che ne assumevano la gestione, con oneri a carico del servizio idrico integrato (SII), e prevedeva la possibilità per la Regione di nominare un commissario *ad acta* per la presa in consegna degli impianti in caso di scadenza del termine, previa diffida all'ente locale. Le norme censurate imponevano la gestione diretta comunale del SII, nei Comuni nel cui territorio era ancora operante la gestione EAS, fino all'affidamento al gestore unico d'ambito in attuazione dell'art. 3, comma 3, lett. f), della legge regionale n. 19 del 2015, quindi "per un periodo di tempo in teoria limitato ma in concreto indeterminato e potenzialmente esteso". In tal modo, si ponevano in contrasto con gli artt. 147, commi 2, lett. b), e 2-*bis*, e 149-*bis*, comma 1, cod. ambiente che sanciscono il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome, così escludendo la possibilità che altre gestioni comunali permangano; nonché con l'art. 172 cod. ambiente che, regolando le gestioni esistenti, prescrive l'avvio della procedura di affidamento del SII al gestore unico d'ambito entro il 30 settembre 2015 e prevede poteri sostitutivi del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio dei ministri. Per costante indirizzo della Corte, sono ascrivibili alla tutela della concorrenza sia la disciplina della tariffa del SII, sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore, con la precisazione, per il settore idrico, che le Regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle statali. In particolare, la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione della gestione del SII a un'unica Autorità, è ascrivibile alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, essendo diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio. La sentenza n. 16 del 2020, richiamando la detta competenza statale, ha dichiarato illegittima

una legge siciliana che consentiva lo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale singolarmente per ciascun comune e non, come prescritto dalla normativa nazionale, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

2.7.3.8. I beni demaniali marittimi

i) Il limite, insuperabile benché non pervasivo, della disciplina statale dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni all'applicazione delle concorrenti competenze regionali

I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono essere stabiliti “nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa dell’Unione Europea e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.” (sentenze nn. 118 e 109 del 2018, 157 e 40 del 2017, 171 del 2013 e 213 del 2011); “in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile (...). Detto limite, tuttavia, non è destinato ad operare con assolutezza: il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza; tale ultima, infatti, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando 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 (sentenza n. 221 del 2018)”. Così la sentenza n. **161**.

ii) La particolare rilevanza delle libertà di concorrenza e di stabilimento nella disciplina europea e nazionale dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni (il divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente)

La sentenza n. **222** ha ribadito che “la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale”; tuttavia, “particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale” (sentenze nn. 86 del 2019 e 40 del 2017). Tali principi corrispondono ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. In proposito, un ruolo centrale è svolto dall’art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell’art. 12 della direttiva 2006/123/CE – prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l’imparzialità delle procedure di selezione per l’assegnazione dei titoli concessori e vieta di accordare vantaggi al prestatore uscente. Le norme che stabiliscono i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. e), Cost. e, “in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile” (sentenze nn. 161 del 2020 e 109 del 2018).

iii) La disciplina siciliana dei marina resort e dei boat and breakfast

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

iv) La (illegittima) previsione di un indennizzo al gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni aventi finalità turistico-ricreativa, quale condizione per l’aggiudicazione al subentrante (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **222** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge veneta n. 33 del 2002, che, nel disciplinare il rilascio delle concessioni per l’uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa, prevedeva il pagamento di un indennizzo al gestore uscente quale condizione per l’aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione. La disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe ambiti attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale; ma particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, “assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale”, corrispondenti ad ambiti riservati alla

competenza esclusiva statale. L'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione e dispone che non possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente. La disposizione censurata prevedeva il riconoscimento di un indennizzo al gestore uscente, al momento della cessazione della concessione, differenziando la disciplina della Regione Veneto da quella del territorio nazionale. La legge statale non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente, in caso di definizione del rapporto; ciò anche in presenza di opere non amovibili che, in base all'art. 49 cod. nav., possono essere acquisite al demanio senza alcun compenso o rimborso, ovvero senza oneri che gravino sul subentrante. Il pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente influiva "sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento" (sentenza n. 157 del 2017). Il fatto che la normativa europea consenta ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente non permette alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale ha inteso dare attuazione a detta prerogativa, né di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di tale possibilità. Con riguardo a una questione analoga quanto all'incisione della posizione del gestore uscente, la sentenza n. 1 del 2019 ha precisato che la finalità di tutelare l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali "non vale ad escludere il *vulnus* arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza", poiché spetta unicamente allo Stato "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".

2.7.3.9. Le acque minerali e termali

i) L'incompatibilità del rinnovo o della proroga automatica delle concessioni con le libertà di stabilimento e di concorrenza

In applicazione dei principi del diritto europeo in materia, la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 233 ha ripetutamente affermato che "il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo" (sentenza n. 1 del 2019) e "delle acque termominerali (sentenza n. 117 del 2015)" 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 altri possibili operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti".

ii) La (illegittima) proroga automatica delle concessioni termominerali nelle more dell'adeguamento alle regole della concorrenza (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 233 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., l'art. 38 della legge della Regione Basilicata n. 11 del 2018 il quale, nelle more dell'adeguamento delle procedure regionali alle regole della concorrenza, prorogava automaticamente la scadenza delle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali. La norma interveniva sull'art. 2, comma 14 della legge regionale n. 39 del 2017 che a sua volta aveva già disposto una proroga della scadenza delle concessioni. Nel merito, lo sfruttamento delle fonti di acque minerali e termali è certamente qualificabile come "attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione" e, in quanto tale, è soggetta alle disposizioni della direttiva 2006/123/UE, attuata con il d.lgs. n. 59 del 2010, che mirano a garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato. Pertanto, poiché "la disciplina interna e sovranazionale favorisce l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e osta all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori" (sentenze nn. 340, 233 e 180 del 2010), le concessioni *de quibus* possono essere assegnate solo a seguito di "una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza", con conseguente impossibilità di procedere al loro rinnovo automatico. La pluralità di proroghe disposte dalla Regione, anche di breve durata, sommandosi tra loro, realizzavano "un'alterazione del mercato, ostacolando senza soluzione di continuità l'accesso al settore di nuovi operatori" e prolungando "di fatto l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza". Infine, l'ulteriore proroga del termine di

scadenza, sia pur di breve durata, contribuendo al consolidamento di un regime derogatorio, evidenziava la “volontà regionale di non aggiornare in senso concorrenziale la propria disciplina”.

2.7.3.10. I contratti pubblici

i) La disciplina delle procedure di gara pubblica quale strumento indispensabile di tutela e promozione della concorrenza

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **39** riconduce alla tutela della concorrenza “l’intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest’ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull’intero territorio nazionale” (sentenze nn. 28 del 2014, 259 del 2013, 339 del 2011, 1 del 2008 e 401 del 2007), “senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)”.

ii) Il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di dettare una disciplina difforme dalle disposizioni del Codice dei contratti pubblici (anche in relazione ai contratti sotto soglia)

La sentenza n. **39** ha confermato che le disposizioni del codice dei contratti pubblici (prima contenute nel d.lgs. 163 del 2006 ed oggi nel d.lgs. n. 50 del 2016: sentenza n. 166 del 2019) “regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e che le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme” (sentenze nn. 263 del 2016, 36 del 2013, 328 del 2011, 411 e 322 del 2008). “Ciò vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), poiché la distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce (...) utile criterio ai fini dell’identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l’altro, il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione” (in questo senso, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06).

In base alla giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **98**, “le disposizioni del codice dei contratti pubblici (...) regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e (...) le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme” (sentenze nn. 39 del 2020, 263 del 2016, 36 del 2013, 328 del 2011, 411 e 322 del 2008)”. Ciò vale “anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia” (sentenze nn. 263 del 2016, 184 del 2011, 283 e 160 del 2009, 401 del 2007), “senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata” (sentenze nn. 39 del 2020 e 322 del 2008).

iii) Il corretto adempimento degli obblighi contributivi quale misura di tutela della concorrenza nel mercato

La sentenza n. **141** ha evidenziato che, nell’ambito della disciplina dei contratti pubblici, “il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza nel mercato” (art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016).

iv) La (illegittima) previsione dell’inversione facoltativa dell’apertura delle buste di gara nelle procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. **39** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 1 della legge della Regione Toscana n. 46 del 2018 e 2 della legge regionale n. 3 del 2019, che hanno, rispettivamente, introdotto e modificato nella legge regionale n. 38 del 2007 l’art. 35-ter, il quale prevedeva che nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio di aggiudicazione era quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti potevano decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l’assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del d.lgs. n. 50 del 2016. In via preliminare la

Corte ha ricordato che “le disposizioni del codice dei contratti pubblici (...) regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e che le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme” (sentenze nn. 263 del 2016, 36 del 2013, 328 del 2011, 411 e 322 del 2008). Tale affermazione “vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia” (sentenze nn. 263 del 2016, 184 del 2011, 283 e 160 del 2009, 401 del 2007) in quanto la finalità di tutela della concorrenza può sussistere in riferimento anche a tali contratti. Ciò premesso, il Collegio ha ravvisato il contrasto della normativa regionale censurata con la disciplina statale contenuta nell’art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici che prevede la facoltà di inversione nell’esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all’offerta solo nei settori speciali e per le procedure aperte (e a prescindere dal criterio di aggiudicazione prescelto), come d’altronde confermato in sede di conversione del d.l. n. 32 del 2019 che è intervenuto sul codice dei contratti pubblici. “In conclusione, la scelta di consentire o meno l’inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale”.

v) La facoltà delle stazioni appaltanti di riservare, per una quota non superiore al 50%, la partecipazione alle gare per l’affidamento dei contratti sotto soglia alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. **98** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell’art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 18 del 2019, che attribuiva alle stazioni appaltanti la facoltà di riservare la partecipazione alle gare per l’affidamento dei contratti sotto soglia alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale, per una quota non superiore al cinquanta per cento. Tale disposizione consentiva di invitare a presentare l’offerta imprese locali che, sulla base dei criteri generali, avrebbero dovuto essere escluse a favore di imprese non toscane maggiormente qualificate. La norma è stata ricondotta alla materia delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici che, in quanto attinenti alla tutela della concorrenza, sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 28 del 2013). Per costante giurisprudenza costituzionale, le Regioni non possono dettare una disciplina difforme da quella statale nemmeno per i contratti sotto soglia, non rilevando che la procedura sia aperta o negoziata. In tale quadro, sono state più volte dichiarate illegittime norme regionali di protezione delle imprese locali, sia nel settore degli appalti pubblici (sentenze nn. 28 del 2013 e 440 del 2006), sia in altri ambiti (sentenze nn. 221 e 83 del 2018, 190 del 2014). Quanto al contenuto, la norma scrutinata, prevedendo la possibilità di riservare un trattamento di favore per le micro, piccole e medie imprese toscane e consentendo una riserva di partecipazione, alterava la *par condicio* fra gli operatori economici. Essa si poneva pertanto in contrasto con gli artt. 30, comma 1, e 36, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, violando i principi di libera concorrenza e non discriminazione. La norma non era infatti diretta a favorire in generale le micro, piccole e medie imprese, ma solo quelle con sede legale e operativa nel territorio regionale, perseguendo un obiettivo che alterava la concorrenza, in contrasto con quanto previsto dalla normativa statale.

2.7.3.11. Il nuovo regime dell’attività di noleggio con conducente, finalizzato a evitare interferenze con il servizio di taxi (coerenza delle misure, ad eccezione dell’illegittimo obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse)

La sentenza n. **56** ha affrontato numerose questioni promosse dalla Regione Calabria avverso il nuovo regime dell’attività di noleggio con conducente previsto dall’art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018. In via preliminare, è stato ribadito che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lett. e), dell’art. 117 Cost. non può non riflettere quella operante in ambito europeo, comprendendo “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)”. Sono stati

richiamati, poi, taluni precedenti in materia di autoservizi pubblici non di linea (taxi e NCC) ove sono contenute significative affermazioni sulla portata della competenza attribuita allo Stato per la tutela della concorrenza. In occasione dello scrutinio di alcune leggi regionali in tema di NCC, si è precisato che “lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà”. Conseguentemente, il legislatore regionale non è legittimato ad alterare il bilanciamento così operato fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali, che può “condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all’esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche”. Alla luce di tali considerazioni, la Corte – dopo aver chiarito che l’attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi “costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma che ne differisce in quanto è destinata a un’utenza indifferenziata e vede applicarsi il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l’interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto – ha ricondotto la censurata disciplina del servizio di NCC alla materia della tutela della concorrenza, “giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell’attività di NCC – che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato – e l’attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi”. Il Collegio ha poi proceduto a verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, fosse adeguata e proporzionata rispetto all’obiettivo prefissato. È stata, così, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10-*bis*, comma 1, lett. e), impugnato dalla Regione Calabria, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lett. e), e quarto, Cost., nella parte in cui prevede l’obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l’utilizzo di strumenti tecnologici, e l’obbligo di compilare e tenere un “foglio di servizio”. Le suddette previsioni “costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate”, in quanto risultano “per un verso adeguate ad assicurare l’effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un’utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto – che presuppone pur sempre un’apposita e nominativa richiesta di prestazione – e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell’organizzazione dell’azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell’attività aziendale”. È stata ritenuta non fondata anche la questione relativa al comma 6 dell’art. 10-*bis*, che vieta temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore, introdotto al comma 3 dello stesso art. 10-*bis*. La previsione “è giustificata da ragioni di opportunità, avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro”. Essa non comporta “un’irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera”, in quanto la diversità – per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l’utenza – dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea esclude “che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l’altro”. Per le medesime ragioni, infine, è stata dichiarata non fondata anche la questione relativa al comma 1, lett. a), b) ed e), quest’ultima nella parte in cui ha sostituito il comma 4, primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, dell’art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 6 dello stesso art. 10-*bis*. Diversamente, è stato dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. e), e quarto, Cost., l’art. 10-*bis*, comma 1, lett. e) ed f), del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui, incidendo sulla legge n. 21 del 1992, prevedeva, rispettivamente, l’obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, e una limitata deroga al suddetto obbligo di rientro. La Corte, nel ritenere l’intervento statale non adeguato né proporzionale allo scopo perseguito, ha osservato che il rigido vincolo imposto dal legislatore “si risolve in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa a vuoto prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole – come risulta evidente se non altro per l’ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente – ma risulta anche sproporzionata rispetto all’obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un’utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite

della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco). Neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, previste agli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere a) ed e), dell'art. 10-bis. La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-bis (...) a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il carattere sproporzionato della misura non è superato – ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 – dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l'inizio e il termine del servizio, una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell'ambito territoriale provinciale o di area metropolitana”.

2.7.3.12. L'esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un'attività economica fortemente conformata (norme della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 103 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2018, impugnato, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., in quanto sottrae all'applicazione della disciplina sui contratti pubblici le concessioni relative alla costruzione di impianti funiviari a uso turistico-sportivo anteriormente rilasciate ai sensi delle leggi provinciali nn. 87 del 1983 e 1 del 2006, configurandole quali autorizzazioni ai sensi dell'art. 164 del d.lgs. n. 50 del 2016. In via preliminare, si è chiarito che il *thema decidendum* riguarda la legittimazione del legislatore provinciale “a stabilire o anche solo a confermare (...) che le concessioni rilasciate ai sensi della legge (...) n. 1 del 2006, non necessitassero di alcuna procedura ad evidenza pubblica”. L'art. 164 del d.lgs. n. 50 del 2016 (in linea con il considerando n. 14 della direttiva 2014/23/UE) esclude l'applicabilità della normativa sui contratti pubblici ai provvedimenti di carattere autorizzatorio con i quali le amministrazioni, di regola su richiesta dell'operatore, “stabiliscono le condizioni per l'esercizio di un'attività economica” che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici. In particolare, tali provvedimenti autorizzano l'esercizio di “attività economiche private semplicemente regolate dall'amministrazione, ma al di fuori di un rapporto sinallagmatico che crei obblighi reciprocamente vincolanti tra quest'ultima e il privato”, laddove le concessioni, invece, danno origine a un rapporto sinallagmatico con l'assunzione da parte del privato dell'obbligo “di effettiva prestazione dell'attività oggetto della concessione, a sua volta qualificabile come servizio pubblico”. Secondo la normativa europea, “ciascuno Stato e ciascun ente territoriale dotato di autonomia politica resta libero di stabilire quali prestazioni debbano costituire servizi di interesse economico generale per le comunità di riferimento”. Non potendo ritenersi decisiva l'espressa “(auto)qualificazione degli impianti a fune ad opera dell'art. 3 della legge prov. n. 1 del 2006 come servizio pubblico”, il Collegio ha ritenuto di verificare, “al di là degli – equivoci – indicatori terminologici”, se effettivamente la Provincia di Bolzano consideri “il trasporto di persone mediante impianti a fune come un proprio compito, da realizzare per mezzo di imprese legate” ad essa da contratti di concessione. Al riguardo, la Provincia, “nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta dalla direttiva (e a valle dallo stesso codice dei contratti pubblici)”, ha certamente valutato “come autentico servizio pubblico locale l'esercizio degli impianti funiviari di prima categoria integrati nella rete provinciale di trasporto che collegano località stabilmente abitate” (art. 37 della legge provinciale n. 15 del 2015), assoggettandolo alla disciplina degli affidamenti pubblici. Le medesime coordinate non sono state reputate estensibili all'esercizio di impianti di funivia ad uso turistico-sportivo non integrati nel sistema provinciale dei trasporti pubblici, avendo la Provincia lasciato “lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata” alla quale è dovuta “la realizzazione e la continuativa gestione di diverse centinaia di impianti di risalita”. Ne discende che la concessione *de qua*, in quanto “abilita l'impresa richiedente alla realizzazione dell'opera e poi al suo successivo esercizio, nel rispetto

delle condizioni fissate dalla concessione”, è un “provvedimento nella sostanza autorizzatorio di un’attività economica, sia pure fortemente conformata, che, come tale non rientra nell’ambito applicativo” della normativa sui contratti pubblici. La disciplina complessiva contenuta nella legge n. 1 del 2006 non ha smentito la tesi secondo la quale il legislatore provinciale ha configurato l’esercizio degli impianti a fune a uso turistico-sportivo come un’attività imprenditoriale privata avente ad oggetto la fornitura di servizi economici al pubblico e soggetta ad autorizzazione e vigilanza amministrativa. In particolare, l’amministrazione concedente non viene rappresentata “come *domina* dell’attività economica” in parola, ma come soggetto “chiamato a una penetrante supervisione sugli impianti in questione, a tutela dei plurimi interessi pubblici che potrebbero essere pregiudicati dall’attività stessa” e, al contempo, interessato a promuovere l’attività, in quanto funzionale allo sviluppo economico locale. L’art. 30-*bis*, che prevede l’erogazione di contributi anche alle imprese che gestiscono gli impianti ad uso non turistico-sportivo, sottende “il riconoscimento da parte della Provincia autonoma dell’importanza strategica dello sviluppo degli impianti a fune per l’economia locale”, ma non la volontà della medesima di ritenere gli impianti ad uso turistico-sportivo “come funzionali all’erogazione alla popolazione di un servizio pubblico destinato a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili”, né di assumersi il compito di erogare il servizio. Con riguardo alla facoltà per i titolari delle concessioni *de quibus* di far espropriare, *ex artt.* 20-23, i beni necessari per la realizzazione degli impianti, analoghe previsioni caratterizzano la disciplina di altre attività private soggette ad autorizzazione, come l’art. 12 dalla legge n. 387 del 2003, in materia di energia da fonti rinnovabili. Il confronto con disposizioni di altre Regioni non ha portato a conclusioni diverse. In particolare, il legislatore del Lazio ha adottato “una concezione dell’intera attività di trasporto a fune (...) come vero e proprio servizio pubblico locale, assoggettato come tale a una specifica programmazione regionale che disciplina la stessa localizzazione degli impianti e ad un espresso potere di iniziativa degli enti locali”. Pertanto, nel quadro normativo laziale “impennato sull’iniziativa dell’amministrazione aggiudicatrice, del tutto coerente è la regola dell’esame comparativo delle eventuali domande di concessione”, laddove la Provincia autonoma, invece, ha “regolato il procedimento concessorio dell’esercizio degli impianti a fune sul presupposto dell’iniziativa di un privato”. Ad ogni modo, l’infondatezza dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale non esclude la necessità che il legislatore provinciale rispetti “i principi sanciti da altre discipline di diritto dell’Unione europea e nazionale prevalenti sulle competenze provinciali”, quali quelli della direttiva 2006/123/UE e quelli sugli aiuti di Stato.

2.7.3.13. La (illegittima) limitazione dell’acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore a 5.000 euro (norme della Regione Toscana) – Rimprovero al legislatore regionale

La sentenza n. 141 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 1, comma 1, della legge toscana n. 17 del 2019, che, nel sostituire il comma 1 dell’art. 49-*bis* della legge regionale n. 40 del 2009, escludeva la necessità di acquisire il documento unico di regolarità contributiva (DURC) nel caso di erogazione, effettuata con risorse regionali, di contributi, benefici o sovvenzioni di importo inferiore a 5.000,00 euro a favore di soggetti tenuti ad obblighi contributivi. Nell’intenzione del legislatore, tale limitazione sarebbe stata bilanciata dalla previsione di controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, come emergeva dal punto 1 del preambolo alla legge n. 17 del 2019, poi soppresso dall’art. 33, comma 1, della legge regionale n. 80 del 2019. Tale circostanza, pur non incidendo sui termini della questione, ha tuttavia fatto venire meno un elemento di lettura della norma impugnata, tenuto conto che nella giurisprudenza costituzionale il preambolo ha più volte consentito di chiarire le finalità delle disposizioni esaminate. Il denunciato precetto è stato ritenuto in contrasto con la normativa statale di tutela della concorrenza, sulla base del rilievo che l’esigenza di un corretto adempimento degli obblighi contributivi non si presenta solo nell’ambito dei contratti pubblici, ma anche con riferimento alla disciplina degli aiuti pubblici. La nozione costituzionale di concorrenza riflette quella operante in ambito europeo e comprende sia le misure di tutela volte a preservare l’assetto competitivo di un settore economico (concorrenza “nel mercato”) sia le misure di promozione tese ad ampliare l’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese (concorrenza “per il mercato”). Proprio tale ultima accezione di concorrenza, intesa in senso dinamico, viene in rilievo con riferimento alle deroghe al divieto di aiuti pubblici compatibili con il mercato interno, che costituiscono misure finalizzate a ridurre squilibri e a favorire le condizioni per un adeguato sviluppo del mercato. La norma scrutinata, pur

riferendosi alle risorse regionali, non escludeva che l'esenzione potesse incidere su settori in cui la legislazione nazionale impone l'obbligo di presentazione del DURC, come quello relativo a "lavoro e legislazione sociale" o in ipotesi di benefici finanziati dalla Regione con contributi europei. Pur non essendo rinvenibile un principio generale di obbligo di presentazione del DURC, non è stata ritenuta compatibile con la normativa statale una disciplina che aveva come unico punto di riferimento il dato quantitativo e prescindeva dalla tutela di valori di particolare sensibilità sociale. In una prospettiva più generale, la finalità di tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza perseguita dall'istituto *de quo* è stata ritenuta decisamente prevalente rispetto al modesto conseguente onere amministrativo. La Corte, infine, ha rilevato che "il modo alluvionale e contraddittorio con il quale il legislatore toscano ha esercitato la propria funzione", adottando in materia tre leggi nell'arco dell'anno 2019, risulta "foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile".

2.7.3.14. L'(illegittimo) aggravamento del procedimento davanti allo Sportello unico per le attività produttive (norme della Regione Veneto)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 247, l'analoga voce in *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

2.7.3.15. L'autorizzazione al finanziamento dell'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio 118 (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 255 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 5, della legge sarda n. 16 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e 3, primo comma, dello statuto speciale, nella parte in cui prevede che la Regione è autorizzata a finanziare annualmente l'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni *onlus* e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La disposizione interviene nella disciplina dei servizi socio-sanitari, in particolare del servizio di emergenza e urgenza, riguardo al cui affidamento la Corte ha precisato che vengono toccati profili attinenti alla tutela della concorrenza, specie con l'introduzione di discipline di favore per gli enti del terzo settore (sentenze nn. 131 del 2020, 185 del 2018 e 286 del 2016). Il Collegio ha preliminarmente ricostruito il quadro normativo. Il d.lgs. n. 50 del 2016, recependo la direttiva 2014/24/UE, prevede la facoltà di affidare taluni servizi sociali forniti da organizzazioni senza scopo di lucro, tra cui il trasporto sanitario di emergenza e urgenza, attraverso modalità diverse dall'appalto di servizi, previste da specifiche discipline; tra esse le procedure indicate nel codice del terzo settore, quale la convenzione. L'art. 56 del codice stabilisce che le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, quando siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato e abbiano ad oggetto lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Il successivo art. 57 prevede la facoltà per le amministrazioni di affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle sole organizzazioni di volontariato, in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto, disposte anche in assenza della valutazione preliminare di maggior favore rispetto al mercato. In riferimento alle cooperative sociali, il codice prevede che restino disciplinate dalla legge n. 381 del 1991, la quale demanda alle Regioni la determinazione delle modalità di raccordo tra le attività dei servizi socio-sanitari e le cooperative sociali attraverso convenzioni-tipo. La Regione Sardegna ha regolato lo strumento della convenzione con la legge regionale n. 39 del 1993 stabilendo che le convenzioni con le organizzazioni di volontariato vengano stipulate sulla base dell'esperienza specifica maturata nel settore di attività oggetto della convenzione, delle qualifiche professionali dei volontari, della spesa prevista per il rimborso del costo delle prestazioni. Con riguardo alle cooperative sociali, la legge regionale n. 16 del 1997 ha attribuito alla Giunta l'adozione di appositi schemi di convenzione-tipo e previsto, per l'aggiudicazione della gestione dei servizi, una valutazione comparata costi-qualità desunta da omologhi servizi pubblici o privati; in riferimento al servizio territoriale di soccorso di emergenza e urgenza ha adottato specifici schemi di convenzione, limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato. Pertanto, la disposizione che stanziava le somme da destinare annualmente all'AREUS relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il

servizio di emergenza e urgenza non regola le modalità di affidamento del servizio, sebbene faccia riferimento alle convenzioni con gli enti del terzo settore. Probabilmente “non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo tra l’altro ricorso a una qualificazione di carattere fiscale, quella di *onlus*, di per sé poco consona a individuare precisamente gli affidatari del servizio in questione”. Tuttavia, “la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato non trova la sua fonte nella disposizione impugnata, bensì nelle ricordate norme che regolano la materia”, come attuate dalla Regione. In tal senso, la norma impugnata risulta inidonea a ledere l’art. 57 cod. terzo settore.

2.7.4. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)

2.7.4.1. La legittimità di manovre fiscali regionali non incidenti sul gettito tributario di spettanza statale

La sentenza n. 274 ha rammentato che la legge n. 42 del 2009 “ha strutturato l’autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”; in questa prospettiva, ha disposto l’esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo. “Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l’autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall’art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato”. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, “manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati – ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (*ex plurimis*, sentenza n. 121 del 2013) –; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente ceduti – in questo caso con un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale (sentenza n. 122 del 2019) –; sia, a maggior ragione, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale”. Con riguardo a quest’ultima ipotesi la sentenza n. 431 del 2005 ha escluso l’illegittimità di una norma della Provincia di Bolzano la quale stabiliva che la Giunta determina le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile. Tale previsione si riferiva ai soli tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Province o degli enti locali, “nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento”.

2.7.4.2. Le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni in tema di IRAP

Si veda, in relazione alla sentenza n. 76, l’analoga voce in *L’autonomia finanziaria – L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le entrate – L’IRAP*.

2.7.4.3. La tassa automobilistica regionale

i) L’esclusione della sospensione dell’obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 65, l’analoga voce in *I tributi – La tassa automobilistica regionale*.

2.7.4.4. L’(illegittima) esenzione da imposizioni tributarie dei compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 274 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 10, comma 3, della legge lombarda n. 16 del 2019, nella parte in cui, rinviando all’art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, prevedeva che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria fossero esenti da imposizioni tributarie. Il d.lgs. n. 40 del 2017 istituisce e disciplina il servizio civile universale, stabilendo, nella norma richiamata, che gli assegni attribuiti agli operatori in servizio civile, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali. Pertanto, la norma

impugnata determinava l'effetto di inquadrare anche i compensi erogati ai volontari del servizio civile regionale tra i redditi diversi e, quindi, esenti da imposizioni tributarie, tra cui l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), nonché dall'imponibile previdenziale, finendo per caricare sul bilancio statale il costo di una misura agevolativa assunta in ambito regionale, con una grave distorsione della responsabilità finanziaria. È risultato così evidente il contrasto con la *ratio* della riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono interferire, nemmeno con riguardo al relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina medesima (sentenza n. 17 del 2018). La legge n. 42 del 2009 ha disposto, in ordine all'autonomia impositiva degli enti territoriali, l'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo, per garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. Le Regioni possono realizzare propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma solo e unicamente inerenti a tributi il cui gettito è ad esse assegnato e non pertiene allo Stato. La norma censurata, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizzava un'indebita integrazione della disciplina di un tributo statale. Infine, anche l'asserita omogeneità, in termini sostanziali, tra il servizio civile universale e quello regionale era inidonea ad attrarre nella sfera di competenza della Regione un intervento legislativo ad essa radicalmente precluso.

2.7.5. Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)

2.7.5.1. La scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio (inderogabilità e applicabilità anche alle autonomie speciali)

La sentenza n. **250** ha richiamato la giurisprudenza (sentenze nn. 80 e 6 del 2017, 184 del 2016, 40 e 39 del 2014, 60 del 2013) secondo cui “la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della finanza pubblica allargata”. Ne deriva che “la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale. Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica”.

2.7.5.2. L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge

La sentenza n. **78** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art.1, commi 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018, impugnati dalla Regione siciliana, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, 120 Cost., 20 e 36 dello statuto speciale, in quanto, nel loro combinato disposto, impongono alle amministrazioni diverse dallo Stato, che adottano la contabilità finanziaria e nell'esercizio precedente non hanno rispettato i termini di pagamento dei debiti commerciali o non ne hanno ridotto l'entità nella misura di legge, di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo garanzia debiti commerciali”. L'importo dell'appostamento contabile viene parametrato allo stanziamento per l'acquisto di beni e servizi e all'entità del ritardo registrato nei pagamenti dei debiti commerciali; durante l'esercizio, non possono essere disposti impegni di spesa o pagamenti a valere sul fondo così costituito che, a fine esercizio, confluisce nella quota libera del risultato d'amministrazione. Le disposizioni impugnate “hanno ad oggetto il bilancio di previsione delle amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria” e pertanto sono propriamente inquadrabili “nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”, andando ad integrare le previsioni del d.lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, le norme in esame, in quanto intese a “sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge”, “perseguono la finalità propria dei principi di coordinamento della finanza pubblica”, attesa la rilevanza, riconosciuta anche dalle norme europee, del

rispetto dei termini di pagamento. Esse consentono “all’amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti”, in quanto, impedendo di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo, “le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l’ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formata per pagare i debiti arretrati”. Pur limitando “la piena disponibilità delle risorse dell’ente in sede di predisposizione di bilancio e di programmazione della spesa”, le norme impugnate introducono uno strumento appropriato per rimediare alla situazione patologica conseguente alla violazione delle disposizioni in materia di termini di pagamento, strumento che arreca “l’ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l’esposizione dell’amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi”. In ragione delle ricadute positive sul funzionamento dell’ente, le disposizioni non ledono il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, il criterio di determinazione dell’accantonamento risulta “razionalmente individuato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo”, poiché la base di calcolo rappresenta “l’aggregato più appropriato, trattandosi dei debiti di natura commerciale”, e l’entità dello stanziamento è graduata in proporzione a quella dei ritardati pagamenti registrati, in “coerenza con le prevedibili esigenze di liquidità”. Se ne inferisce che le norme *de quibus* introducono uno strumento adeguato alla finalità perseguita, rispondendo ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Infine, attesa la riconducibilità delle disposizioni all’esercizio in via prevalente delle competenze statali in materia di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni e di coordinamento della finanza pubblica, non è invocabile la lesione dell’autonomia amministrativa e finanziaria delle Regioni a statuto speciale, né l’operatività del principio di leale collaborazione.

2.7.5.3. L’illegittimo rinvio alla scadenza del 31 dicembre 2020 dell’applicazione agli organismi ed enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011 (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. **235** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., l’art. 11 della legge siciliana n. 14 del 2019, il quale rinviava al 31 dicembre 2020 il termine, precedentemente fissato al 31 dicembre 2018, per l’applicazione agli organismi ed enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011. Simile dilazione non poteva essere disposta con legge regionale, essendo necessario a tale fine avviare la procedura concertativa richiesta dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, in forza delle norme di attuazione statutaria che richiedono l’attivazione della Commissione paritetica di cui all’art. 43 dello stesso statuto. Il citato art. 27, infatti, “non pone alcuna deroga all’adozione di tali procedure (...), con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell’art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria” (sentenza n. 178 del 2012). Peraltro, la circostanza che altri analoghi interventi della Regione di differimento del termine non siano stati impugnati non è stata ritenuta idonea ad escludere la sussistente lesione della competenza esclusiva statale, tenuto conto della “indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, della natura del d.lgs. n. 118 del 2011 di norma interposta in tale materia e del fatto che l’art. 1, comma 1, dello stesso decreto (...) è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali” (sentenza n. 80 del 2017).

2.7.5.4. L’illegittimo differimento al 31 maggio 2019 del termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell’esercizio finanziario 2018 (norme della Regione Valle d’Aosta)

La sentenza n. **250** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 6, comma 6, della legge valdostana n. 4 del 2019 che differiva al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell’esercizio finanziario 2018. Nel ricostruire il pertinente quadro normativo, è stata evidenziata la potestà regionale di emanare disposizioni in materia di bilanci e di rendiconti (art. 6 del d.lgs. n. 431 del 1989) che deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali sulla contabilità degli enti locali e delle disposizioni relative alla normalizzazione e al coordinamento dei conti pubblici. Sulla base di una lettura costituzionalmente compatibile di varie disposizioni regionali, il Collegio ha ritenuto che le misure adottabili in base ad esse “vanno circoscritte ad aspetti che completano e integrano la disciplina statale e

che siano oggettivamente e strettamente correlati e funzionali a specifiche esigenze locali”, non potendosi ritenere legittimi “interventi normativi della Regione che stabiliscano una diversa disciplina di aspetti così fondamentali dettati dalla normativa statale”. Diversamente, si determinerebbe l’elusione di disposizioni statali poste a “tutela dell’effettività del principio costituzionale dell’armonizzazione dei bilanci pubblici” (sentenza n. 80 del 2017). Nel merito, la Corte ha ribadito che “la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della finanza pubblica allargata”. In tale prospettiva, “il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, quale è l’approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei” (sentenza n. 184 del 2016). Neppure alle Regioni a statuto speciale è concesso intervenire sulla tempistica dettata dal legislatore statale per l’approvazione dei documenti di bilancio, in quanto elemento coesistente per il conseguimento dell’obiettivo dell’unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, anche al fine “di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica”. La Corte, poi, non ha condiviso l’argomentazione della resistente che faceva leva sulla specifica funzione del rendiconto, rispetto alla cui approvazione sincronica non sarebbe ravvisabile un interesse costituzionalmente rilevante, come nel caso dell’approvazione del bilancio preventivo. Invero, “il rendiconto assume, nell’ambito dell’armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell’operato dell’amministrazione nell’ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell’osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio”. Pertanto, si è ritenuta ineludibile l’esigenza “che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l’approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l’approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze”.

2.7.6. “Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)

2.7.6.1. Il divieto per le Regioni di attribuire compiti ulteriori a organi e amministrazioni dello Stato e di disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e coordinamento

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **88**, “è costante nell’affermare che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, né possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali” (sentenze nn. 2 del 2013, 167 del 2010, 104 del 2010, 10 del 2008 e 322 del 2006).

2.7.6.2. L’accesso mediante concorso ai pubblici impieghi nello Stato e negli enti pubblici nazionali

La sentenza n. **126** ha precisato che “la regolamentazione dell’accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all’ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali” (sentenza n. 380 del 2004).

2.7.6.3. *L’(illegittima) attribuzione alla Polizia provinciale della facoltà di avvalersi del personale dell’Arma dei Carabinieri forestali per l’attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica (norme della Regione Basilicata)*

La sentenza n. **88** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., dell’art. 2, comma 7, della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019 il quale attribuiva alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell’Arma dei Carabinieri forestali per l’attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, da adottare in caso di comprovata inefficacia degli interventi di controllo selettivo della fauna selvatica realizzati mediante metodi ecologici. La disposizione attribuiva alla Regione “il potere di assegnare unilateralmente ad un corpo di Polizia dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale per il perseguimento di obiettivi individuati dalla stessa Regione”. La norma, ponendo dei nuovi compiti a carico di un’amministrazione statale, integrava una violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Al riguardo, la Corte ha ricordato che forme di collaborazione e coordinamento con apparati statali, che interessino compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere disciplinate unilateralmente dalle Regioni, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa.

2.7.6.4. *L’(illegittimo) obbligo del direttore dell’Ufficio scolastico regionale di designare un componente dell’Osservatorio legalità, struttura interna della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo (norme della Regione Puglia)*

La sentenza n. **177** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., l’art. 7, comma 2, lett. b), della legge pugliese n. 14 del 2019 che, istituendo l’Osservatorio legalità quale struttura interna della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo, imponeva, tra l’altro, al direttore dell’Ufficio scolastico regionale di designare un membro che avrebbe dovuto operare “in rappresentanza delle istituzioni scolastiche”. Per la Corte è costituzionalmente illegittimo che “le Regioni incidano sull’organizzazione degli organi dello Stato imponendo a funzionari statali la partecipazione a organismi regionali” (sentenze nn. 2 del 2013, 30 del 2006, 134 del 2004).

2.7.6.5. *L’istituzione dell’Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **208**, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Porti e aeroporti civili*.

2.7.7. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)

2.7.7.1. *La delimitazione oggettiva della materia alla disciplina dei soli interessi essenziali al mantenimento di un’ordinata convivenza civile e l’ammissibilità di interventi regionali per migliorare le condizioni di vivibilità dei territori; la distinzione tra sicurezza in senso stretto o primaria e sicurezza in senso lato o secondaria*

La giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **177** “ha costantemente affermato che l’endiadi «ordine pubblico e sicurezza» indica una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata e che non esclude interventi regionali in settori a essa liminari. La considerazione per cui nell’ambito della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. non è ricompresa la disciplina di qualsiasi interesse pubblico, bensì dei soli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile (sentenza n. 290 del 2001), per l’esercizio della funzione di reprimere i reati in vista della tutela di interessi fondamentali, quali l’integrità fisica e psichica delle persone o la sicurezza dei beni, ricorre” in decisioni anche recenti (sentenze nn. 285 e 116 del 2019, 208 del 2018). D’altra parte, “diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l’affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività” (sentenze nn. 285 del 2019 e 300 del 2011). “Le Regioni e le Province autonome possono, dunque, promuovere la realizzazione di migliori condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell’ambito, ad esempio, delle politiche sociali, del governo del territorio, della polizia locale”.

La sentenza n. **236**, nel confermare integralmente gli esiti giurisprudenziali ricapitolati dalla sentenza n. 285 del 2019, si è soffermata sull'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. che “sancisce l'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”. L'endiadi ivi contenuta “allude al complesso di 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 primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento (sentenza n. 290 del 2001). Tali funzioni (...) costituiscono una materia in senso proprio, e cioè (...) una materia oggettivamente delimitata, rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali; materia che, peraltro, non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari, dovendosi in proposito distinguere tra un 'nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale', definibile quale 'sicurezza in senso stretto (o sicurezza primaria)', e una 'sicurezza in senso lato' (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale. Conseguentemente, alle Regioni è (...) consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio (...), rientranti per l'appunto nel *genus* della sicurezza secondaria”. In applicazione dei riferiti principi, recenti pronunce hanno ritenuto costituzionalmente legittime normative regionali che: promuovono azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione (sentenza n. 208 del 2018); mirano a contrastare il cyberbullismo attraverso programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica (sentenza n. 116 del 2019), o a istituire osservatori sulla legalità, con compiti consultivi e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, nonché a promuovere e sostenere la stipula di protocolli di legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e mafiosi (sentenza n. 177 del 2020). Sono state invece dichiarate illegittime normative regionali suscettibili di produrre interferenze, anche solo potenziali, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati in senso stretto, considerata attinente al nucleo della “sicurezza primaria” di esclusiva competenza statale (sentenze nn. 177 del 2020, 35 del 2012, 325 del 2011).

2.7.7.2. La rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza: il concorso dello Stato (titolare dei poteri coercitivi), delle autonomie (abilite a dotarsi di strumenti di “prevenzione situazionale”) e degli altri soggetti istituzionali

“Per il perseguimento dell'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., la legislazione statale ha introdotto una rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza (sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali (art. 1 del d.l. n. 14 del 2017). Le Regioni e le Province autonome sono, così, espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, movendosi nell'ambito delle competenze che l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019). Di tal guisa, e fermo restando che l'esercizio di poteri coercitivi postula il necessario intervento statale, le autonomie sono chiamate a dotarsi di strumenti di prevenzione situazionale che (...) mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (prevenzione comunitaria) e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni”. Così la sentenza n. **177**.

2.7.7.3. L'intervento coordinato dello Stato e delle autonomie territoriali in materia di sicurezza integrata

Il d.l. n. 14 del 2017 “ha dettato, in attuazione dell’art. 118, terzo comma, Cost., un’articolata disciplina volta a coordinare l’intervento dello Stato e delle Autonomie territoriali nella materia della sicurezza integrata, da intendersi come l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali”. Nel disegno del legislatore statale, “l’intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l’intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l’esercizio dei tradizionali poteri coercitivi” (sentenza n. 285 del 2019). Così la sentenza n. **236**.

2.7.7.4. La facoltà per i Comuni interessati da episodi di attentati alla proprietà privata di stipulare apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza, avvalendosi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **88** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., in quanto consente ai Comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata di stipulare convenzioni con società di vigilanza private, avvalendosi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali istituito con legge regionale n. 23 del 2018. L’attività di vigilanza oggetto delle menzionate convenzioni non è riconducibile all’attività di prevenzione dei reati e quindi alla funzione, di competenza esclusiva statale, di pubblica sicurezza. Invero, la “stipula di convenzioni con istituti di vigilanza privati si configura come un’attività ordinaria di gestione del patrimonio *iure privatorum*”, in quanto attiene solo alla prudente custodia dei beni patrimoniali, senza interferire con la disciplina della prevenzione dei reati e il mantenimento dell’ordine pubblico.

2.7.7.5. La (illegittima) previsione del rilascio o del rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria a coloro che abbiano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **172** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., l’art. 20, comma 1, lett. g), della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, il quale, aggiungendo il comma 3-*bis* all’art. 42 della legge regionale n. 87 del 1990, prevedeva che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria potevano essere riconosciuti a coloro che avevano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria. L’art. 31 del r.d. n. 1604 del 1931 dispone che gli agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne devono possedere i requisiti previsti dall’art. 138 del r.d. n. 773 del 1931 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza – TULPS), tra i quali vi è quello di non avere riportato condanna per delitto. La norma censurata, nel consentire il rilascio o rinnovo della qualifica di guardia giurata a chi aveva riportato condanna a una pena pecuniaria, senza distinzione tra multa e ammenda, ammetteva anche chi era stato condannato per un delitto. Pertanto, la citata disposizione, anche se richiamava nella prima parte quanto previsto dall’art. 138, primo comma, TULPS, comportava “una novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, che costituisce di per sé causa di illegittimità della norma regionale” (sentenze nn. 110 del 2018, 40 del 2017, 234 e 195 del 2015, 35 del 2011 e 26 del 2005).

2.7.7.6. Il Testo unico pugliese in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza

i) Le premesse, le finalità generali dell’intervento normativo e gli strumenti adoperabili

La sentenza n. **177** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2019 che, nell’ambito di un intervento più generale volto a condannare e combattere ogni forma di criminalità, prevedono genericamente la promozione e il sostegno di “ogni intervento necessario” per contrastare fenomeni

dell'infiltrazione mafiosa e della criminalità organizzata. La Corte, in linea con precedenti decisioni su casi simili (sentenze nn. 285 del 2019 e 208 del 2018), non ha ravvisato la lesione della competenza esclusiva statale in materia di prevenzione dei reati e mantenimento della sicurezza pubblica in quanto, “pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze e nemmeno eccentriche rispetto alle funzioni che la normativa sulla sicurezza integrata permette alle Regioni di esercitare”. È stato ribadito, inoltre, che non è sufficiente “il vago richiamo ai fenomeni d'illegalità e di criminalità comune e organizzata (...) per generare quelle interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati”; e che non contrasta con le funzioni statali in materia di ordine pubblico e sicurezza l'utilizzo di strumenti operativi di carattere non repressivo per avversare fenomeni socialmente indesiderati (sentenza n. 116 del 2019). Alla luce delle considerazioni esposte, sono state ritenute non fondate anche le questioni prospettate in relazione agli artt. 4 e 5 della medesima legge regionale, i quali – favorendo il metodo della concertazione per la programmazione e l'attuazione degli interventi – si limitano a prevedere gli strumenti per attuare finalità ritenute non lesive delle competenze dello Stato.

ii) La (illegittima) predisposizione, da parte della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo, d'intesa con l'ANBSC, della banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale

La sentenza n. 177 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost., dell'art. 6, comma 2, lett. k), della legge della Regione Puglia n. 14 del 2019 che, nell'istituire la Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo, le attribuiva la generale funzione di “contrasto non repressivo alla criminalità organizzata” e ai “tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico” (comma 1). La Corte ha ritenuto lesiva delle competenze riservate allo Stato non l'istituzione della Fondazione né l'attribuzione, in generale, di compiti conoscitivi, di studio e di sensibilizzazione, ma l'istituzione della banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, giudicandola in contrasto con le attribuzioni e l'unitarietà di azione che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alle mafie (ANBSC) è chiamata a svolgere relativamente ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche a supporto dell'autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale (sentenze nn. 159 del 2014 e 34 del 2012). La normativa regionale, inoltre, è stata ritenuta in contrasto con la disciplina della protezione dei dati personali, in quanto – prevedendo che la suddetta banca dati deve essere “accessibile a tutti” e che deve evidenziare una serie di dati, compresi dati personali del soggetto destinatario della confisca – s'inserisce nella materia dell'ordinamento civile riservata allo Stato (sentenza n. 271 del 2005).

iii) I compiti dell'Osservatorio legalità, struttura interna della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 7 della legge pugliese n. 14 del 2019 che attribuisce all'Osservatorio legalità, quale struttura interna della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo, funzioni consultive in favore degli organi politici regionali e di funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze nel territorio. “Tale genere di attività, per giurisprudenza ormai costante, non pregiudica la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza”, la quale “riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale” (sentenze nn. 116 del 2019, 208 del 2018 e 105 del 2006).

iv) La promozione culturale e la valorizzazione delle migliori pratiche

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 9, commi 1 e 2, lett. d) ed e), della legge pugliese n. 14 del 2019 che impegnano la Regione alla valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, prevedendo, inoltre, l'adozione di un “rating di buone prassi” sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul

contenimento del gioco d'azzardo, già sperimentate e attuate dagli enti locali. Per la Corte, tale ricognizione, funzionale alla diffusione sul territorio delle esperienze che si ritiene utile valorizzare, non è idonea a incidere sull'assetto della competenza statale, poiché le azioni previste dalle disposizioni censurate attengono alla promozione culturale.

v) *La possibilità di riconoscere una premialità ai progetti sull'ulteriore uso dei beni confiscati alle mafie*

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 10, comma 2, della legge pugliese n. 14 del 2019 che prevede la possibilità di riconoscere una premialità ai progetti sull'ulteriore uso dei beni confiscati alle mafie, anche attraverso intese e accordi con organi dello Stato, enti o associazioni. La disposizione “non incide negativamente sulla disciplina o sull'attuazione delle regole sull'ulteriore uso dei beni confiscati, appartenenti alla legislazione statale, ma si propone, anzi, di costituire stimolo e impulso ad attività ritenute – dallo stesso Stato – di significativa importanza”.

vi) *La previsione di accordi e convenzioni con le autorità statali per il contrasto alla criminalità nei settori ambientale e sanitario*

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge pugliese n. 14 del 2019 che prevedono “la promozione” di accordi tra Regione e autorità statali per la prevenzione dei reati in materia ambientale e l'adozione di un “atto di indirizzo” per rafforzare il contrasto della corruzione. Per la Corte, le previsioni regionali censurate hanno un valore programmatico e non presentano capacità lesiva, pur riferendosi a fenomeni come la criminalità organizzata e la corruzione (sentenza n. 285 del 2019). La loro formulazione, infatti, “denota che la Regione non intende intervenire nella disciplina dei reati ambientali o nella regolamentazione del contrasto alla corruzione in ambito sanitario, bensì che intende limitarsi all'affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario”.

vii) *La stipula di protocolli di legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici*

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2019 che promuove la stipula di Protocolli per la legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, nelle procedure di realizzazione di opere o prestazione di servizi, al fine di rafforzare la prevenzione della corruzione propugnata dalla legge statale. La Corte – pur rilevando che tali aspetti trovano una disciplina nella legge n. 190 del 2012, che in proposito rimette l'adozione di detti protocolli alla discrezionalità della singola stazione appaltante – ha evidenziato che “la Regione non ne impone la stipula ma intende solamente promuoverne l'adozione con una previsione che, dunque, non si pone in contrasto con la disciplina statale”. In altri termini, essa “nell'esercizio delle proprie competenze, svolge una mera attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza (sentenza n. 167 del 2010)”.

viii) *L'(illegittimo) affidamento alle Aziende per la casa e per l'abitare di specifiche funzioni in relazione al patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata e riconvertibile a uso abitativo*

La sentenza n. 177 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., l'art. 20, commi 2 e 3, della legge pugliese n. 14 del 2019 che consentiva alla Regione e ai Comuni pugliesi di affidare alle Aziende per la casa e per l'abitare funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione del patrimonio immobiliare, confiscato alla criminalità organizzata, utilizzabile o riconvertibile a uso abitativo. La disposizione – non limitandosi a prevedere mere funzioni di promozione e stimolo ma fissando una disciplina suscettibile di immediata operatività – “si sovrappone ed è distonica” rispetto alla normativa statale, ed in particolare rispetto all'art. 48 cod. antimafia che riconosce alcune facoltà agli enti locali destinatari dei beni confiscati e regola anche le fasi successive al trasferimento del bene al patrimonio del Comune. La sentenza n. 34 del 2012 ha già

dichiarato illegittima la previsione dell’Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali, che doveva amministrare i beni confiscati e assegnati alla Regione, censurando proprio il fatto che la legge regionale conferiva direttamente all’Agenzia, e non alla Regione, tanto la facoltà di chiedere in assegnazione detti beni, quanto il compito di amministrare quelli eventualmente assegnati alla Regione. “Le funzioni di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni da parte dei soggetti assegnatari e sull’effettiva corrispondenza tra la destinazione ed il loro utilizzo si sovrappongono a quelle previste in capo alla (...) menzionata Agenzia nazionale, la quale, oltre al potere-dovere di verificare detto utilizzo, dispone del potere di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione”. D’altra parte, “la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (...), anche con riferimento all’assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari” (sentenza n. 234 del 2012).

2.7.7.7. La (illegittima) disciplina della funzione sociale del controllo di vicinato (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 236 ha dichiarato illegittima, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. h), e 118, terzo comma, Cost., la legge veneta n. 34 del 2019, diretta a promuovere la “funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l’attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5)”. La disciplina regionale, nel definire la nozione di controllo di vicinato – pur escludendo esplicitamente la possibilità di intraprendere iniziative per la repressione di reati o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone – si riferiva espressamente all’attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio, che, “lungi dall’alludere a mere precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico (...) riconducibili alla nozione di sicurezza secondaria”, atteneva alla specifica finalità di prevenzione dei reati, da attuarsi mediante il tipico strumento del controllo del territorio. “Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile – assieme alla funzione di repressione dei reati – al concetto di sicurezza in senso stretto o sicurezza primaria, di esclusiva competenza statale”. Quanto, poi, alla possibilità per la Giunta regionale di promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali in materia di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica (art. 2, comma 4), si è evidenziato che in tal modo veniva realizzata un’esplicita “interferenza del legislatore regionale in una materia in cui l’intervento regionale è in radice precluso, al di fuori delle ipotesi disciplinate espressamente dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost.”. Anche la previsione di una banca dati regionale (art. 5) – alimentata, previa intesa con il Ministero dell’interno, con i “dati sull’andamento dell’attività repressiva dei reati” e finalizzata anche all’analisi della “situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale” – finiva per “affermare un ruolo della Regione nello specifico e ristretto ambito della sicurezza primaria riservata allo Stato, costituita dall’attività di prevenzione dei reati in senso stretto”. È stata esclusa la riconducibilità delle previsioni impugnate a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate dalla legge statale. Infatti, il d.l. n. 14 del 2017 ha fissato il quadro generale delle procedure e degli strumenti pattizi entro il quale lo Stato e le autonomie territoriali possono collaborare per realizzare interventi congiunti aventi ad oggetto la sicurezza integrata, senza conferire alle Regioni la possibilità di legiferare con specifico riferimento alla promozione e organizzazione del coinvolgimento di “gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche” impegnati in attività di “osservazione, ascolto e monitoraggio” funzionali alla prevenzione generale e al controllo del territorio (art. 2, commi 2 e 3), attività inscindibilmente connesse con la funzione di prevenzione dei reati svolta dalle forze di polizia. Lo stesso decreto prevede, inoltre, che la collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali si svolga mediante precise scansioni procedurali, successivamente puntualizzate con l’accordo del 24 gennaio 2018 in sede di Conferenza unificata. Diversamente, la legge impugnata disciplinava “direttamente, al di fuori del quadro istituzionale menzionato, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l’intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale” (sentenze nn. 167 del 2010, 322 del 2006, 134 del 2004). Il

Collegio ha comunque fatto salva la possibilità per la legge statale “di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento – funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020) – di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all’obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l’organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento (...) che ben potrebbe essere ricondotto all’ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni”.

2.7.8. “Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)

2.7.8.1. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 189, l’analogo voce in *Ordinamento civile*.

2.7.9. “Ordinamento civile” (lett. l)

2.7.9.1. L’avvenuta codificazione nel 2001 del limite del diritto privato già consolidato nella giurisprudenza costituzionale anteriore

Le sentenze nn. 189 e 244 hanno evidenziato che “l’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. ha codificato il limite del diritto privato, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001” (sentenza n. 159 del 2013), “limite rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell’art. 117” (“ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile»”), “consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati” (sentenza n. 282 del 2004).

2.7.9.2. La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione

La Corte ha “più volte affermato che, quanto al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come rivisitato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017)”. Così la sentenza n. 43.

2.7.9.3. La privatizzazione del pubblico impiego quale fondamento dell’attrazione della relativa disciplina nell’alveo dell’ordinamento civile

“L’attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell’alveo dell’ordinamento civile trova (...) fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l’uniformità di tale tipo di rapporti” (sentenza n. 186 del 2016). Così la sentenza n. 159.

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 194 ha “ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.” (sentenze nn. 16 del 2020, 81 del 2019, 172 del 2018, 257 del 2016, 211 del 2014, 151 del 2010 e 189 del 2007).

2.7.9.4. La riserva al legislatore statale e alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche regionali (norme espressive di tipici limiti di diritto privato)

Come affermato dalla costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 16 (sentenze nn. 146, 138 e 10 del 2019), “la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici – ivi inclusi i profili del

trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione (sentenza n. 213 del 2012) – rientra nella materia «ordinamento civile», che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Invero, a seguito della sua privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, come espressamente previsto dall'art. 2 t.u. pubblico impiego. Compete, dunque, unicamente al legislatore statale anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali (*ex multis*, sentenze n. 175 e n. 160 del 2017, n. 257 del 2016), ai sensi dell'art. 1, comma 2, t.u. pubblico impiego. Anche per questo personale, quindi, il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva (così, ancora, le sentenze n. 146 e n. 138 del 2019): l'art. 2, comma 3, t.u. pubblico impiego, stabilisce, infatti, che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e l'art. 45, comma 1, dello stesso testo unico ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio (...) è definito dai contratti collettivi. Inoltre, proprio a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale" (sentenze nn. 232, 154 e 81 del 2019, 234 del 2017, 225 e 77 del 2013).

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **199**, "a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia «ordinamento civile»" (sentenze nn. 196 del 2018, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016); "e ciò significa che detta disciplina è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia".

La sentenza n. **200** ha confermato che "la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra (...) nella materia 'ordinamento civile' e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Viene, infatti, in considerazione un rapporto di lavoro che, a seguito della privatizzazione, è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001" (sentenza n. 10 del 2019).

La giurisprudenza costituzionale "ha ripetutamente ricondotto alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile la disciplina del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato" (sentenze nn. 231 e 72 del 2017) "quale è quello del personale del servizio sanitario nazionale-regionale. In tale contesto è stato evidenziato il ruolo essenziale riconosciuto dal legislatore all'autonomia collettiva nel regolarne aspetti salienti" (sentenze nn. 257 del 2016 e 178 del 2015), "attraverso la dialettica fra fonte normativa e fonte contrattuale". Così la sentenza n. **251**.

"La materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro" (sentenze nn. 175 e 72 del 2017, 257 del 2016, 180 del 2015, 269, 211 e 17 del 2014). Così la sentenza n. **257**.

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **273**, "a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile" (sentenze nn. 196 del 2018, 175 e 72 del 2017). "Tale disciplina è, pertanto, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 199 del 2020). Ciò riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio". La Corte ha già dichiarato illegittime norme regionali "volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile" (sentenze nn. 146 del 2019 e 213 del 2012).

2.7.9.5. La prevalenza della competenza statale sulle attribuzioni delle Regioni, anche a statuto speciale

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **78**, “il trattamento economico dei dipendenti pubblici – compresa la disciplina delle varie componenti della retribuzione (sentenza n. 19 del 2013) – va ricondotto alla materia dell’ordinamento civile, prevalendo quest’ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni” (sentenze nn. 196 del 2018 e 153 del 2015) e anche delle autonomie speciali (sentenza n. 138 del 2019).

2.7.9.6. La competenza statale circa l’inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici giornalisti

La materia concernente dell’inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti “ricade all’interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 112 del 2020, n. 81 e n. 10 del 2019) e, per l’effetto, la regolazione del relativo rapporto di lavoro è demandata alla contrattazione collettiva, con particolare riguardo a quella disciplinata dall’art. 9 della legge n. 150 del 2000, che ha connotati di specialità rispetto a quella di cui al d.lgs. n. 165 del 2001”. Così la sentenza n. **174**.

2.7.9.7. L’inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego regionale)

La Corte, “nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece è riconducibile alla competenza regionale, ha stabilito che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere” (sentenze nn. 32 del 2017, 251 e 186 del 2016, 180 del 2015) e “rientrano, invece nella seconda, i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze nn. 241 del 2018, 191 del 2017, 149 e 63 del 2012). Così la sentenza n. **25**.

La Corte, “nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, ha di recente ribadito che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere” (sentenze nn. 32 del 2017, 251 e 186 del 2016, 180 del 2015) e “rientrano, invece nella seconda, i profili pubblicistico – organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze nn. 25 del 2020, 241 del 2018, 191 del 2017, 149 e 63 del 2012). Così la sentenza n. **194**.

2.7.9.8. La necessità di una disciplina omogenea dell’istituto del comando

La sentenza n. **227** ha ribadito che 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. Aspetti tutti, dunque, riconducibili alla materia «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” (sentenza n. 172 del 2018).

2.7.9.9. La mobilità volontaria quale fattispecie negoziale rimessa alla competenza statale

La mobilità volontaria “altro non è che una fattispecie di cessione del contratto che, a sua volta, (...) è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410). Si è pertanto in materia di rapporti di diritto privato, ascrivibili alla materia dell’ordinamento civile (sentenza n. 324 del 2010). Tale conclusione, ribadita in più occasioni (...) con riferimento a fattispecie inerenti all’impiego pubblico privatizzato” (sentenze nn. 17 del 2014 e 68 del 2011), “vale, a maggior ragione, con riguardo ai rapporti di lavoro privato, quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica”, come confermato dal combinato disposto degli artt. 1, comma 3, e 19, comma 1, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Così la sentenza n. **159**.

2.7.9.10. Il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di incidere sulla regolamentazione del rapporto precario in atto

Secondo la sentenza n. **194**, “deve ritenersi integrata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012). Ciò è vero anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana”.

2.7.9.11. Il rapporto di lavoro parasubordinato con la Regione e l’esigenza di una disciplina uniforme sul territorio nazionale

La sentenza n. **5** ha ribadito che “la disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla complessa nozione di parasubordinazione (come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative) non si discosta dal rapporto di lavoro pubblico privatizzato (sentenza n. 157 del 2019) quanto all’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati (sentenza n. 189 del 2007). Queste ultime, che sono riconducibili alla materia dell’ordinamento civile assegnata alla competenza esclusiva del legislatore statale, costituiscono tipici limiti di diritto privato (sentenza n. 232 del 2019) e, come tali, si impongono alle Regioni anche con riguardo alle scelte, operate da queste ultime, in tema di organizzazione amministrativa”.

2.7.9.12. La riserva allo Stato della disciplina della titolarità e dell’esercizio dei diritti dominicali sulle terre civiche

“(…) la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell’ordinamento civile”. Così la sentenza n. **71** la quale, soffermandosi sui “rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica”, ha escluso che, nell’intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. nn. 11 del 1972 e 616 del 1977, “il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia ‘agricoltura e foreste’ di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l’inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche” (sentenza n. 113 del 2018).

2.7.9.13. La competenza dello Stato circa la conformazione e l’organizzazione degli enti del Terzo settore (ETS) nonché la definizione delle relazioni con le autorità pubbliche

La sentenza n. 185 del 2018, richiamata dalla sentenza n. **131**, ha precisato che “ricade tipicamente nella competenza statale nella materia «ordinamento civile» non solo la conformazione specifica e l’organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche. Il legislatore regionale, quindi, se da un lato è abilitato, nell’ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l’attuazione di quanto previsto” dal Codice del Terzo settore, “non può, dall’altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici”.

2.7.9.14. La proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie di selezioni riservate (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *Il carattere pubblicistico della disciplina dei concorsi e la relativa sottrazione all’incidenza della privatizzazione del pubblico impiego (norme della Regione Basilicata in tema di proroga delle graduatorie)* in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

2.7.9.15. La proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa con enti e strutture regionali (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 5 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 53 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018, che prorogava ulteriormente rispetto a proroghe già intervenute i contratti di collaborazione coordinata e continuativa inerenti a prestazioni molteplici ed eterogenee, relative a settori di competenza dell'amministrazione regionale (in specie al settore sanitario e farmacologico e a quello artistico-culturale). La Corte – dopo aver ricondotto la disciplina censurata alla materia dell'ordinamento civile in considerazione della sua *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto – ha ricordato che “la disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla complessa nozione di parasubordinazione (come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative) non si discosta dal rapporto di lavoro pubblico privatizzato (sentenza n. 157 del 2019) quanto all'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati (sentenza n. 189 del 2007), che si impongono alle Regioni anche con riguardo alle scelte, operate da queste ultime, in tema di organizzazione amministrativa in quanto riconducibili alla materia dell'ordinamento civile assegnata alla competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 232 del 2019)”. La materia delle collaborazioni coordinate e continuative è stata oggetto di vari interventi legislativi in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato. Tale processo di “ridimensionamento” è stato confermato, con specifico riferimento al lavoro pubblico, con il d.lgs. n. 75 del 2017, che ha espressamente introdotto, nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001, il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro (art. 7, comma 5-*bis*) e ha puntualmente delimitato le deroghe a tale divieto (art. 7, comma 6). Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ravvisando il contrasto della normativa censurata con le prescrizioni statali in quanto “i progetti sottesi alle collaborazioni coordinate e continuative sono individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, così da non consentire una chiara distinzione rispetto alle funzioni ordinarie dell'amministrazione regionale. Né risulta agevole valutare l'effettiva necessità della proroga dei contratti di collaborazione ai fini del completamento in via eccezionale delle prestazioni richieste” (la cui durata, peraltro, deve essere preventivamente determinata). Dai lavori preparatori, inoltre, non vi è traccia della circostanza – pure imposta dal legislatore statale – che la Regione abbia “preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno”. Diversamente, è stata ritenuta non fondata la questione promossa dal Governo nei confronti dell'art. 55 della medesima legge regionale che proroga fino al 31 dicembre 2023 il termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati al fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale, ma, soprattutto, l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020. Per la Corte, la disciplina regionale si mostra meramente attuativa delle condizioni prescritte dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 al fine di consentire la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e quindi non lede la competenza statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Infatti, proprio l'elevata complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, aveva inizialmente indotto la Regione a stipulare contratti di collaborazione, sulla base di un'apposita procedura di avviso pubblico. La successiva proroga, quindi, è risultata necessaria per garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati dalla Regione, approvati dalla Commissione europea e cofinanziati mediante i Fondi strutturali europei 2014-2020, evitando in tal modo il rischio della sospensione o addirittura della perdita dei finanziamenti, con esiti negativi circa l'attuazione dei programmi.

2.7.9.16. La (illegittima) corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale e la conseguente (illegittima) riclassificazione dei beneficiari (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. 16 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 22, commi 14 e 15, della legge siciliana n. 8 del 2018, che prevedeva

l'attribuzione ad alcuni dirigenti regionali del trattamento economico corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale della Regione e la conseguente riclassificazione con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge impugnata. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, compresi i profili del trattamento economico e della relativa classificazione, rientra nella materia «ordinamento civile», che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. L'art. 2 t.u. pubblico impiego prevede espressamente che tale rapporto, a seguito della sua privatizzazione, è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Pertanto, spetta unicamente alla legge statale e, in virtù del rinvio da questa operata, alla contrattazione collettiva anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico (fondamentale e accessorio) dei dipendenti regionali. Inoltre, i principi fissati dalla legge statale costituiscono limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale. La Corte ha ribadito, altresì, che la competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana, riconosciuta dallo statuto in materia di stato giuridico ed economico del personale, incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono da ritenere i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego.

2.7.9.17. Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 25, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

2.7.9.18. L'(illegittima) assunzione temporanea presso l'Agenzia Forestas di personale impegnato dagli affittuari (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 43 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2019 che autorizzava l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (Forestas) «ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali». In via preliminare, la Corte ha ribadito che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come rivisitato dal d.lgs. n. 165 del 2001, rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze nn. 175 e 160 del 2017). In particolare, anche i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato sono riconducibili alla suddetta materia, con la conseguenza che è applicabile, anche alla Regione Sardegna, l'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, «nella parte in cui introduce il limite delle esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012)». Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ritenendo che la disciplina impugnata travalicasse questo limite in quanto «non vi è certezza circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte poste in essere dalla Regione», anche perché non era previsto alcun termine finale certo.

2.7.9.19. L'istituto delle tolleranze edilizie di cantiere (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 43 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., nella parte in cui – mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della legge regionale n. 23 del 1985 – introduce l'istituto delle cosiddette tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui «le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime». Per la Corte, la disciplina impugnata si sottrae alla denunziata violazione della normativa statale evocata di cui all'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001 in quanto è sostanzialmente ricognitiva delle medesime regole. La disposizione statale, infatti – prevedendo che «non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non

eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali» – “circoscrive l’ambito di applicabilità delle cosiddette tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio”.

2.7.9.20. La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 43 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – dell’art. 61 della legge sarda n. 1 del 2019, il quale stabilisce che «al personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l’anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo». La Corte – dopo aver chiarito che la norma impugnata si riferisce a progressioni economiche di tipo orizzontale, all’interno della medesima categoria o area di appartenenza – ha evidenziato che le stesse “sono state completate in armonia con quanto indicato dal contratto collettivo di lavoro di riferimento”. Infatti, anche se le suddette progressioni sono caratterizzate da una retrodatazione, poiché gli effetti giuridici decorrono «dal 1° gennaio 2018», quindi da un momento antecedente all’approvazione della graduatoria e, a maggior ragione, dall’effettiva presa di servizio, tale soluzione “non si pone in contrasto con gli orientamenti consolidati dell’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), del Dipartimento della Funzione Pubblica e/o della Corte dei conti, da cui si ricava che la decorrenza delle progressioni non possa essere anteriore al primo gennaio dell’anno nel quale risulta approvata la graduatoria delle stesse”.

2.7.9.21. La possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, al fine di gestire le richieste caratterizzate da bassa criticità (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 53 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 66 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui prevede che presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità. La Corte ha ribadito che il servizio di continuità assistenziale costituisce un’articolazione della medicina generale e rappresenta uno specifico livello essenziale di assistenza, in quanto ha la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell’ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l’assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato (sentenza n. 157 del 2019). Al pari degli altri medici di medicina generale, tale servizio è reso in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale (SSN) e con l’azienda sanitaria locale e, in quanto rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, è regolato (ex art. 48 della legge n. 833 del 1978) da apposite convenzioni triennali conformi agli accordi collettivi nazionali negoziati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sono escluse dalla contrattazione collettiva, ai sensi dell’art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, le materie attinenti all’organizzazione degli uffici e in tali materie rientrano anche le modalità di esercizio delle funzioni. Pertanto, il fatto che i contratti collettivi incidano su taluni profili organizzativi non vale ad attrarre la disposizione impugnata nella materia dell’ordinamento civile. Di conseguenza, mentre la disciplina dell’attività professionale, poiché materia propria della contrattazione collettiva, rientra nell’ambito dell’ordinamento civile, la norma impugnata non invade ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (sentenze nn. 256 del 2012; 94, 43 e 8 del 2011; 308 del 2009), limitandosi ad impegnare l’amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della disciplina statale e delle norme della contrattazione collettiva, le azioni necessarie per il conseguimento di un apprezzabile obiettivo organizzativo. In tal senso, il comma 2 del censurato art. 2 precisa che con “provvedimento della Giunta regionale sono adottate le misure organizzative necessarie ai fini dell’attuazione del presente articolo” e il comma 1 del successivo art. 3 specifica che la legge regionale “non comporta nuove spese o minori entrate per il bilancio regionale, configurandosi come atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale”. Le finalità della legge

regionale n. 66 del 2018 risultano, quindi, coerenti con il contenuto dell'Accordo del 7 febbraio 2013 tra Governo, Regioni e Province autonome sul documento relativo alle linee di indirizzo per la riorganizzazione del sistema di emergenza urgenza in rapporto alla continuità assistenziale, secondo cui le "Regioni e le PA scelgono, sulla base delle caratteristiche del territorio se privilegiare l'offerta di continuità assistenziale di Cure Primarie presso strutture territoriali o presso strutture ospedaliere".

2.7.9.22. La (illegittima) previsione di cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Rimprovero ai legislatori regionali

La sentenza n. 71 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 53 della legge calabrese n. 34 del 2010, il quale prevedeva la cessazione degli usi civici insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale di cui alla legge regionale n. 38 del 2001. La Corte, dopo aver ricordato come l'adozione di un piano di sviluppo industriale si caratterizzi per effetti conformativi immediati nei confronti dei proprietari delle aree interessate, ha precisato che, quando i piani includono aree agro-silvo-pastorali gravate da usi civici, la valutazione sull'eventuale mutamento di destinazione dell'area diventa pregiudiziale alla realizzazione degli effetti conformativi. Infatti, per un'efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente occorre la garanzia che "lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione" (sentenza n. 210 del 2014). Inoltre, vi sono "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 (...) 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" (sentenza n. 113 del 2018). Ne discende che quando la pianificazione urbanistica interessa anche assetti fondiari collettivi, deve essere preceduta da una rigorosa valutazione circa la sua compatibilità con gli interessi paesistico-ambientali di competenza statale e con quelli della collettività locale titolare degli usi. La norma è stata reputata illegittima anche per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost. Premesso che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, "la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, ha introdotto, attraverso l'invasione della competenza statale, una indebita compressione della proprietà collettiva. Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione 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". Quello del legislatore calabrese si inserisce nell'ambito di una serie di interventi dei legislatori regionali condotti "in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici", che esprimono un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 178 e 113 del 2018, 103 del 2017 e 210 del 2014). Detti interventi legislativi – che coinvolgono lo Stato, le Regioni, gli enti locali e le collettività interessate in un defatigante contenzioso – risultano, peraltro, sproporzionati rispetto alle finalità perseguite, in quanto le esigenze sottese possono essere soddisfatte tramite procedimenti amministrativi "che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione". In proposito, la Corte, alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e dei mutamenti socio-economici intervenuti nel Paese, ha escluso la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 in quanto detto vincolo è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione. È stato in proposito affermato che "la linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004" che riguardano l'intero patrimonio dei beni civici. Detti piani rappresentano, insieme alla verifica demaniale, il necessario presupposto delle ipotesi di variazioni del patrimonio civico.

Al riguardo, si è precisato che le variazioni, sempre possibili in base alla legge n. 1766 del 1927 e relativo regolamento di attuazione, sono classificabili in tre categorie. La prima si riferisce a fattispecie che comportano la trasformazione del bene da demaniale ad allodiale e comprende l'alienazione e la legittimazione, "istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l'epilogo". La seconda comprende i procedimenti finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l'esercizio degli usi *in re aliena* tramite procedimenti che sfociano in atti negoziali, quali l'affrancazione dell'uso e la conciliazione. Infine, l'ultima riguarda i mutamenti di destinazione caratterizzati "dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale", resa possibile dalla "natura dinamica dei vincoli gravanti sui beni civici". Richiamando il principio di continuità della vocazione pubblica all'interno dell'istituto del mutamento di destinazione, la Corte ha ribadito che, come emerge anche dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, "il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità con l'interesse generale della comunità che ne è titolare". Per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico vale il principio dell'onerosità della trasformazione, funzionale alla salvaguardia del patrimonio civico nel suo complesso.

2.7.9.23. *L'inserimento nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari di Regioni e Province autonome di un obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale e il conseguente condizionamento a tale obiettivo di una quota dell'indennità di risultato*

La sentenza n. 78 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Lazio e dalle Province autonome di Trento e Bolzano in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 119, secondo comma, e 120 Cost., oltre a plurimi parametri statutari – dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, il quale obbliga gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i termini di pagamento dei debiti commerciali a integrare i contratti dei direttori generali e amministrativi con l'inserimento di uno specifico obiettivo volto al rispetto dei termini, ai fini del riconoscimento di una quota dell'indennità di risultato non inferiore al 30%, disponendone la graduazione in base al ritardo registrato nei pagamenti. La norma si inserisce nel contesto di una serie di interventi previsti dalla legge per risolvere la situazione patologica conseguente ai ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Detti interventi consistono in un ampliamento delle possibilità per le amministrazioni di ottenere anticipazioni di liquidità e in alcune misure per il conseguimento del rispetto dei termini di pagamento e della riduzione delle partite debitorie. La Corte ha individuato i titoli di competenza cui va ricondotta la disposizione, "non essendo decisiva in tal senso (...) l'autoqualificazione in termini di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", atteso il carattere non precettivo della stessa e dovendo la natura di una norma essere verificata con riferimento all'oggetto, alla *ratio* e alle sue finalità. La disposizione *de qua* investe i contratti, di natura privatistica, di una categoria di dipendenti pubblici, incidendo sulla determinazione del trattamento economico accessorio e, pertanto, va ricondotta alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile, da ritenersi prevalente rispetto ad ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni e delle autonomie speciali. Il legislatore statale ha esercitato la predetta competenza esclusiva con una disposizione che mira a "realizzare in via mediata una finalità (...) riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica in quanto diretta a riorientare la spesa pubblica (sentenza n. 272 del 2015) verso il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE e dalla pertinente legislazione nazionale". Appurato che, a motivo del carattere trasversale delle pertinenti competenze statali, la disposizione ha un'incidenza mediata sulle competenze regionali in materia di organizzazione sanitaria, il Collegio ha osservato che l'autonomia regionale, tuttavia, viene limitata in modo circoscritto, in quanto la norma regola solo una quota dell'indennità di risultato e non l'intero importo della stessa. Ne discende che il fine di coordinamento della finanza pubblica "è stato perseguito dal legislatore statale attraverso l'utilizzo, prevalente e non eccessivamente invasivo, del proprio titolo di competenza in materia di ordinamento civile". Sono state così rigettate le censure correlate al carattere di dettaglio della norma, alla violazione dell'autonomia regionale e provinciale, unitamente a quelle formulate dalle Province autonome circa il meccanismo di adeguamento *ex art.* 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, inapplicabile in presenza di una competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 28 del 2014). Con riguardo all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ha osservato che, contrariamente a quanto riscontrato con riferimento ad altre disposizioni statali che disciplinavano aspetti pubblicistici

precipui della dirigenza sanitaria (sentenza n. 251 del 2016), la norma in esame non si caratterizza “per quell’inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altra occasione (...) ha condotto (...) ad affermare la necessità della leale collaborazione”. Quanto poi alla valutazione di ragionevolezza e proporzionalità della norma, il Collegio ha richiamato un precedente in cui aveva ritenuto, al contrario, che il requisito difettesse in relazione a una disposizione di carattere marcatamente lineare che sanzionava ritardi anche trascurabili nei pagamenti, in modo automatico, con il blocco delle assunzioni, penalizzando in tal modo Regioni che avevano virtuosamente ridotto la spesa per il personale sanitario (sentenza n. 272 del 2015). La disposizione censurata, invece, esclude l’applicazione della misura per gli enti virtuosi, graduandola per gli altri in relazione alla gravità dell’inadempimento e comporta solo una limitata compressione dell’autonomia regionale nella determinazione dell’indennità, lasciando un ampio margine (il restante 70% dell’indennità) per la remunerazione degli altri obiettivi contrattualmente assegnati al dirigente. Non risulta pertanto “eccessivamente sacrificata, in violazione dei principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza (...) la possibilità di orientare l’azione amministrativa regionale ad altri obiettivi ritenuti prioritari come quello di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza”.

2.7.9.24. Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell’applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 112 ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2, della legge lucana n. 7 del 2001 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata). L’art. 2 prevedeva l’applicazione del contratto collettivo dei giornalisti agli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali e demandava a una specifica area della contrattazione regionale la regolamentazione dei profili professionali all’interno di tali uffici. L’art. 6 consentiva ai dipendenti in organico presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale iscritti all’ordine dei giornalisti di optare, nel termine ivi previsto, per il contratto di lavoro giornalistico con applicazione del relativo trattamento previdenziale e assistenziale. Dette norme sono state considerate lesive sia della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile sia degli equilibri di bilancio della Regione. La posizione degli addetti agli uffici stampa regionali deve essere valutata alla luce del d.lgs. n. 165 del 2001, che “demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva”, e della legge n. 150 del 2000, che attribuisce la regolamentazione dei profili professionali degli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni alla contrattazione collettiva nazionale (nell’ambito di una specifica area, allo stato, non ancora istituita). Ai sensi dell’art. 9, comma 5-bis, della legge n. 150 del 2000, i dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al triennio 2016-2018, godevano del più favorevole contratto nazionale di lavoro giornalistico possono continuare a godere di tale trattamento, spettando alle amministrazioni “valutare discrezionalmente il mantenimento dell’assegno *ad personam*”. Questa norma “deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti”, ancorché regolati da leggi regionali, ma non può essere interpretata come ratifica delle leggi regionali “anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell’ente locale”. Le sentenze nn. 10 e 81 del 2019 hanno già giudicato illegittime analoghe previsioni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Lazio che “prevedevano l’applicazione del contratto giornalistico agli addetti degli uffici stampa regionali sul presupposto dell’illegittima invasione della sfera di competenza del legislatore statale, a cui spetta in via esclusiva porre la disciplina del rapporto di lavoro pubblico”. Non essendo stata ancora istituita la particolare area della contrattazione collettiva menzionata dall’art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, “il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali (...) ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali”. Tuttavia, va esclusa la legittimità di una legge regionale che applica ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo un contratto collettivo non negoziato dall’ARAN ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, poiché lesiva della competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. l), Cost. e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva nel pubblico impiego. La definizione del trattamento economico dei rapporti *de quibus* con una legge regionale che rinviava a un contratto collettivo privato non solo integrava “una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal

d.lgs. n. 165 del 2001 ma (...) comportava un aumento illegittimo della spesa”, “non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa”. Le norme censurate hanno determinato un “incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico originato da un’autorizzazione priva di valido presupposto normativo”, dal momento che le risorse per la contrattazione collettiva sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Anche la disposizione transitoria contenuta nell’art. 6, comma 1, che consentiva ai dipendenti regionali iscritti all’ordine dei giornalisti di optare per il contratto nazionale di lavoro giornalistico, investendo “profili di competenza della contrattazione collettiva”, ha violato “la competenza statale in materia di ordinamento civile con le conseguenti implicazioni sulla finanza pubblica”. Parimenti, le previsioni di ordine previdenziale di cui al comma 2, “essendo consequenziali alla disciplina lavoristica, non potevano derogare alla competenza statale”. Alla dichiarazione di illegittimità si è accompagnato il richiamo all’adozione di soluzioni per “le problematiche connesse alla peculiare posizione di giornalisti che siano pubblici dipendenti”, le quali “vanno affrontate nelle indicate sedi negoziali, attivando le procedure di confronto previste dal legislatore statale e, per esso, dalla contrattazione collettiva”.

2.7.9.25. La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica*.

2.7.9.26. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l’impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione “Quota 100” (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

2.7.9.27. La proroga degli incarichi di posizione organizzativa in essere (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. **128** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità della legge toscana n. 22 del 2019, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto – disponendo il prolungamento dell’efficacia degli incarichi di posizione organizzativa della Regione fino al completamento delle procedure di attribuzione di cui a un emanando d.P.C.m. sul trattamento accessorio del personale – contrasterebbe con il d.lgs. n. 165 del 2001 e con l’art. 13, comma 3, del CCNL del comparto Funzioni locali del 21 maggio 2018 (secondo il quale gli incarichi non avrebbero potuto essere prorogati oltre un anno dall’entrata in vigore del CCNL); e determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento tra i dipendenti della Regione e i restanti dipendenti pubblici. La *ratio* della legge toscana consiste nell’esigenza di “adeguare l’assetto organizzativo regionale alle disposizioni” del contratto collettivo del 2018, anche per “consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche”, ai sensi della legge n. 56 del 2014. Quanto alla copertura finanziaria, l’art. 2 della legge impugnata reca una clausola di neutralità finanziaria, mentre l’art. 1, comma 800, della legge n. 205 del 2017 prevede, per gli enti presso i quali è transitato il personale proveniente da Città metropolitane e Province, la possibilità di un incremento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio; coerentemente, l’art. 67 del citato CCNL ha incrementato le risorse destinate al personale trasferito. Nel merito, il Collegio ha precisato che le posizioni organizzative, originariamente istituite con il CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali del 31 marzo 1999, sulla base dell’art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 29 del 1993, si riferiscono a “figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizioni ad albi oppure che rivestono carattere tecnico-scientifico e di ricerca”. Le posizioni in esame vengono assegnate a personale di area D e, conformemente all’art. 13 del CCNL del 2018, comportano “lo svolgimento di funzioni di particolare complessità per le quali è richiesto un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa”, riferendosi ad “attività che

richiedono competenze specialistiche e che comportano responsabilità diretta verso l'esterno". La Regione, "nell'attingere alla contrattazione collettiva per la definizione delle funzioni inerenti a tali posizioni organizzative", ha inteso far fronte "alla mobilità di personale appartenente all'area D, proveniente dalle Città metropolitane e dalle Province". L'assegnazione del personale "a funzioni caratterizzate da alto livello di responsabilità che rispondono a specifiche esigenze degli uffici regionali" non determina l'inquadramento dello stesso in una nuova categoria contrattuale. Detta assegnazione comporta solo "l'attribuzione temporanea di una posizione di responsabilità con correlato beneficio economico" che può anche cessare prima della scadenza prevista, "in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale". Ne deriva che, nell'assegnazione degli incarichi *de quibus*, la Regione esprime "la propria discrezionalità nell'organizzazione amministrativa di uffici che impongono un alto livello di professionalità". Del resto, mentre i profili privatizzati del rapporto di lavoro pubblico regionale rientrano nella materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile, i profili pubblicistico-organizzativi, afferendo alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, sono riconducibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni. La proroga degli incarichi di posizione, introdotta per "evidenti ragioni di natura organizzativa volte ad assicurare (...) la necessaria continuità dell'azione amministrativa", rientra nella menzionata competenza residuale. La Regione, infatti, era chiamata "ad assicurare la continuità delle funzioni già assegnate nelle more dell'individuazione con d.P.C.m. dei parametri che consentissero di quantificare le complessive risorse per il trattamento accessorio del personale destinatario di posizioni organizzative" e, prorogando le posizioni organizzative già attribuite oltre la durata del CCNL, ha "esercitato i poteri discrezionali di cui è titolare", ispirandosi al buon andamento e all'imparzialità *ex art. 97 Cost.* Né la norma impugnata ha creato irragionevoli disparità di trattamento tra i dipendenti della Regione e gli altri destinatari dell'art. 13 del CCNL del 2018. Essendo la proroga *de qua* riconducibile alla menzionata competenza residuale, le diverse amministrazioni regionali possono disciplinare l'istituto in modo ragionevolmente difforme, purché, come nella specie, esercitino la discrezionalità di cui dispongono nel rispetto dei principi costituzionali.

2.7.9.28. Il coinvolgimento delle cooperative di comunità nelle attività di programmazione, progettazione e partenariato previste dal Codice del Terzo settore

La sentenza n. 131 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge umbra n. 2 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto consentirebbe il coinvolgimento delle cooperative di comunità nelle attività di programmazione, progettazione e accreditamento riservate dall'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore – CTS) agli enti del terzo settore (ETS), individuati tassativamente e tra i quali non sarebbero ricomprese dette cooperative. La legge regionale disciplina le cooperative di comunità, qualificabili come soggetti che perseguono "l'interesse generale della comunità in cui operano", secondo varie modalità che vanno dalla promozione della partecipazione dei cittadini alla gestione dei beni e servizi collettivi all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale. Si tratta di società cooperative con sede nella Regione ed ivi operanti, aventi "come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita" per il cui conseguimento si "prevedono nello statuto o nel regolamento forme di coinvolgimento dei soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, modalità di partecipazione degli stessi all'assemblea dei soci e la possibilità di nominarli nel consiglio di amministrazione". L'art. 55 CTS regola il coinvolgimento degli ETS nelle funzioni di programmazione e progettazione degli interventi necessari a soddisfare i bisogni della comunità territoriale svolte dalle amministrazioni pubbliche. La disposizione rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.) in base al quale l'interesse generale può essere perseguito non solo mediante l'azione del sistema pubblico ma anche mediante l'autonoma iniziativa dei cittadini. In particolare, essa procedimentalizza l'azione sussidiaria, prospettando il coinvolgimento nelle menzionate attività degli ETS, identificati come un "insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici", rivolti a perseguire il bene comune e a svolgere attività di interesse generale, senza finalità lucrative soggettive. Il legislatore statale riconosce agli ETS "una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale", attraverso un complesso procedimento che non si fonda su un rapporto sinallagmatico tra ente pubblico ed ente privato. Del resto, la direttiva 2014/24/UE riconosce agli Stati membri "la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata

valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà”. Lo “specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito” dall’art. 4 CTS, non essendo invece riferibile ad altri enti, data la “stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica”. Rileva in proposito “la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva terzietà (...) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano”. Ciò posto, la Corte non ha tuttavia desunto dalla norma censurata alcuna indebita omologazione delle cooperative di comunità agli ETS, evidenziando che la legge umbra “non contiene in nessuna sua disposizione un’espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS”. Invero, le cooperative di comunità, qualificate genericamente come società cooperative, non rappresentano una categoria uniforme, potendo esibire una variegata tipologia. In particolare, le cooperative di comunità possono essere costituite come cooperative sociali, *ex art. 4, comma 1, CTS*, acquisendo “di diritto la qualifica di imprese sociali” o, se già costituite, ottenere tale qualifica, purché in possesso dei requisiti di legge, rientrando così nel novero degli ETS. Nel contempo, le cooperative di comunità potrebbero anche difettare dei requisiti per essere qualificate a mutualità prevalente *ex art. 2514 cod. civ.* o potrebbero decidere, pur avendone i requisiti, di non acquisire la qualifica di impresa sociale: in simili casi, non sarebbero riferibili alle stesse “le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall’art. 55 CTS”. La norma impugnata “demanda alla Regione un duplice compito: quello di disciplinare le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell’accreditamento (...) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità”. Pertanto, essa consente di disciplinare separatamente le modalità di attuazione degli istituti di cui all’art. 55 citato, con riferimento ai soli ETS, e le forme di coinvolgimento nelle attività delle amministrazioni delle cooperative di comunità le quali, se non qualificabili come ETS, “non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità” a questi riservati dal legislatore statale.

2.7.9.29. L’(illegittima) imposizione della preventiva attivazione della mobilità alle società partecipate dalla Regione che vogliono acquisire nuove professionalità (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. 159 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 2, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiungeva il comma 5-*quaterdecies* all’art. 1 della legge regionale n. 30 del 2006. Il comma 5-*quaterdecies* stabiliva che sia le società partecipate in modo totalitario, sia le altre società a partecipazione regionale (non necessariamente soggette a controllo pubblico), prima di procedere ad assumere dipendenti con rapporto di lavoro subordinato, avrebbero dovuto ricercare le nuove professionalità tra il personale delle altre società parimenti partecipate dalla Regione. Per attivare le eventuali mobilità, le società interessate all’acquisizione erano tenute a pubblicare le posizioni vacanti, mentre quelle interessate alla cessione dovevano inviare apposita comunicazione alle prime. L’istituto della mobilità volontaria afferisce alla sfera della competenza esclusiva statale, integrando una fattispecie di cessione del contratto che è un negozio tipico disciplinato dal codice civile. Si versa, pertanto, in materia di rapporti di diritto privato, ascrivibili all’ordinamento civile. Tale conclusione, pur riferita a fattispecie inerenti all’impiego pubblico privatizzato, vale, a maggior ragione, per i rapporti di lavoro privato, quali sono quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica. Non ha impedito la riconducibilità della disposizione impugnata all’ordinamento civile la circostanza della sua riferibilità ad alcune società *in house*, contraddistinte da un legame con le pubbliche amministrazioni socie “tale da configurarle quali *longa manus* delle amministrazioni”. Essa si applicava anche alle altre società a partecipazione regionale, non necessariamente soggette a controllo pubblico. Anche con riferimento alle società *in house*, la norma impugnata incideva su profili eminentemente privatistici, in quanto connessi ai rapporti di lavoro di natura puramente privata con esse intercorrenti, rientranti nella materia dell’ordinamento civile (sentenze nn. 167 e 229 del 2013). La norma censurata si poneva anche in contrasto con la specifica disciplina statale della gestione delle eventuali eccedenze di personale. Da un lato, reintroduceva, *sine die*, l’obbligo per le società controllate di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato esclusivamente attingendo agli elenchi dei lavoratori eccedenti delle altre società controllate, previsto solo fino al 30 giugno 2018 dall’art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016; dall’altro, stabiliva una disciplina incompatibile con quella dettata, per gli anni 2020, 2021 e 2022, dal medesimo art. 25 (come sostituito dal d.l. n. 162 del 2019), che prevede, fra l’altro, l’emanazione di un decreto ministeriale, la formazione

di elenchi regionali e previ accordi con le organizzazioni sindacali. Non era sufficiente a escludere l'invasione della sfera di competenza statale nemmeno la previsione dell'ultimo periodo della norma censurata secondo cui, in caso di candidature con esito positivo, il trasferimento avveniva nel rispetto delle disposizioni statali e dei contratti collettivi. Tale previsione atteneva soltanto al momento conclusivo della mobilità, che restava disciplinata, nei presupposti e nelle modalità di attuazione, dalla disposizione impugnata, con un'indebita compressione del potere di autodeterminazione, in particolare, della società cessionaria. La Corte ha già ascritto alla materia dell'ordinamento civile, censurandole, norme regionali che incidevano sulla autonomia negoziale (sentenze nn. 283 del 2016, 97 del 2014 e 295 del 2009). Infine, la disposizione lombarda, stabilendo un obbligo non temporalmente circoscritto e prescindendo da qualsiasi considerazione delle peculiarità dei settori delle singole realtà societarie, non poteva neanche ritenersi attuativa dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016. Difatti, il legislatore regionale non si era limitato a porre un obiettivo ma, introducendo l'obbligo di ricorrere alla mobilità per l'acquisizione di nuove professionalità, aveva direttamente determinato le modalità per realizzarlo, che, invece, sono rimesse dal legislatore statale alle singole società.

2.7.9.30. La possibilità per i direttori generali delle aziende sanitarie di destinare alla riduzione dei tempi d'attesa parte delle somme del fondo per la perequazione delle prestazioni intra-moenia (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

2.7.9.31. La contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e gli enti strumentali (norme della Provincia di Trento)

La sentenza n. **174** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 5 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto stabilisce che la contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia si svolge nell'ambito delle disposizioni del comparto autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di categoria. La Corte ha negato il contrasto della norma censurata con la disciplina statale (artt. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 9 della legge n. 150 del 2000) che pone una riserva di contrattazione collettiva incentrata unicamente sul CCNL del comparto. L'inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici che siano anche giornalisti “ricade all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile” e, pertanto, il relativo rapporto di lavoro deve essere regolamentato mediante contrattazione collettiva, nell'ambito della speciale area *ex* art. 9 della legge n. 120 del 2000, con l'intervento delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale della categoria dei giornalisti. La denunciata disposizione, tuttavia, non mira ad “escludere l'applicabilità della disciplina contrattuale relativa al comparto di contrattazione collettiva a favore dei contratti di riferimento della categoria”, in quanto al terzo comma prevede che “alla data di entrata in vigore del contratto collettivo (...) cessano di applicarsi le corrispondenti disposizioni contrattuali in vigore”, facendo salvo così il principio statale della riserva di contrattazione. Invero, la norma in esame, modificando il comma 2 dell'art. 77 della legge provinciale n. 12 del 1983, si limita a “orientare l'azione degli enti provinciali chiamati a negoziare il regime contrattuale del comparto nella direzione del raggiungimento di un esito negoziale che faccia salvi (...) il regime e le condizioni dei contratti collettivi di categoria dei giornalisti”. A riprova di ciò, è stato successivamente inserito nel medesimo comma 2 dell'art. 77 un “richiamo espresso (...) ai principi fondamentali contenuti nella legge n. 150 del 2000” ed una precisazione in base alla quale si deve ritenere che la norma esaurisca “la sua portata unicamente nella disciplina dei rapporti tra l'organo di governo della Provincia e l'ente provinciale” delegato alla contrattazione. La disposizione impugnata, senza ledere l'evocato parametro, costituisce “legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale”.

2.7.9.32. La (illegittima) predisposizione, da parte della Fondazione antimafia sociale – Stefano Fumarulo, d’intesa con l’ANBSC, della banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale (norme della Regione Puglia)

Si veda *supra*, in riferimento alla sentenza n. 177, l’analogo voce in *Ordine pubblico e sicurezza – Il Testo unico pugliese in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza*.

2.7.9.33. L’(illegittimo) accertamento, da parte dell’assemblea dei consorziati, dell’esistenza di diritti vantati da terzi su beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario (norme della Regione Valle d’Aosta)

La sentenza n. 187 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 12, comma 2, lett. b), della legge valdostana n. 5 del 2019, che aveva aggiunto il comma 2-bis all’art. 9 della legge regionale n. 20 del 2012, il quale prevedeva, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario, una particolare procedura per i beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi. La disposizione impugnata stabiliva che, in relazione ai suddetti beni, l’assemblea dei consorziati accertasse, alla presenza di un notaio, l’esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi, con ciò incidendo innegabilmente sul regime successorio proprio del diritto civile, materia di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, nel contemplare la possibilità, in caso di esito negativo della procedura, che i predetti beni fossero ricompresi nel piano di riordino, la norma censurata violava le disposizioni del codice civile, per le quali in mancanza di altri successibili l’eredità è devoluta allo Stato e i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato (artt. 586 e 827).

2.7.9.34. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)

La sentenza n. 189 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 1999, scrutinato, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lett. l), e 119, primo comma, Cost., nella parte in cui, recando l’interpretazione autentica dell’art. 92 della legge provinciale n. 12 del 1983, riconosce ai dipendenti della Provincia il rimborso delle spese afferenti le fasi preliminari dei giudizi contabili e delle spese legali sostenute per i procedimenti per responsabilità amministrativa e contabile, conclusi con provvedimento di archiviazione, nei quali siano stati coinvolti per ragioni di servizio. La norma, non inerente al “rapporto di impiego – e quindi alla competenza statale in materia di ordinamento civile – bensì al rapporto di servizio” tra l’amministrazione provinciale e il dipendente, introduce una “specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell’ente territoriale”. Essa si inserisce in un complesso di disposizioni volte ad evitare che il dipendente pubblico possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario a suo carico, conclusosi senza accertamento di responsabilità. Si tratta di un apparato normativo che risponde all’obiettivo “di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell’interesse dell’amministrazione dal timore di eventuali conseguenze connesse all’espletamento delle loro attività istituzionali”. Ciò in coerenza con la *ratio* della legge n. 20 del 1994 che delimita la responsabilità amministrativa alle omissioni e ai fatti commessi con dolo o colpa grave. In tale contesto, l’art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 174 del 2016 (cod. giust. contabile) non consente al giudice di disporre la compensazione delle spese nei casi in cui la sentenza esclude definitivamente la responsabilità amministrativa del dipendente per insussistenza del danno, della violazione degli obblighi di servizio, del nesso causale o del dolo o della colpa grave. La disposizione censurata, ispirata al menzionato fine di interesse generale, appare “volta a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all’organizzazione dell’amministrazione provinciale” e, pertanto, è espressione della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale di cui all’art. 8, numero 1 dello statuto trentino. Ciò impedisce di ravvisare una violazione del principio uguaglianza, in riferimento alla garanzia di uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale. Inoltre, quale espressione della citata competenza legislativa primaria, “in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa”, la norma non comporta lesioni degli artt. 81 e 119, primo comma, Cost. Infine, la disposizione non “interferisce sulla competenza della Corte dei Conti in ordine all’accertamento dell’an della

liquidazione delle spese e del successivo rimborso al dipendente”, in quanto si limita a regolare “alcuni aspetti del rapporto di servizio tra l’amministrazione provinciale e il dipendente”.

2.7.9.35. *L’illegittimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais spa a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato (norme della Regione siciliana)*

La sentenza n. **194** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 64, comma 1, della legge siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui prevedeva il transito presso la società partecipata Resais s.p.a., con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, di alcune categorie di lavoratori già impiegati da pubbliche amministrazioni, quali i lavoratori socialmente utili. La Resais s.p.a. è una “società a partecipazione pubblica di diritto singolare”, il cui socio unico è la Regione, deputata “al ruolo di collettore di varie tipologie di rapporti precari con amministrazioni pubbliche nella Regione”. La speciale disciplina ad essa applicabile “non consente, però, una deroga alle regole del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione”, quale quella recata della norma censurata. Questa determinava “un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti (...) formativi in corso presso amministrazioni pubbliche” che *ex lege* venivano trasformati in contratti di lavoro a tempo indeterminato presso la Resais s.p.a., secondo procedure non rispettose della disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016. Veniva in tal modo attuata “una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell’ordinamento civile ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione”. La disposizione, infatti, non attenendo alla “regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale”, non ineriva ai profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale, riconducibili alla materia di competenza residuale dell’organizzazione amministrativa, ma, dettando misure relative a rapporti già in essere, ineriva alla regolamentazione del rapporto di impiego pubblico contrattualizzato, che, anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale, è riconducibile alla materia dell’ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello Stato. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., l’art. 23 della legge siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui prevedeva il transito, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, presso la Resais s.p.a., di alcune categorie di lavoratori a tempo determinato che prestavano servizio presso enti in dissesto, enti deficitari, liberi consorzi comunali e Città metropolitane. La norma disponeva “l’automatica stabilizzazione dei lavoratori a termine, già utilizzati presso altre pubbliche amministrazioni, senza prevedere il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19, 20 e 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, in tal modo consentendo la trasformazione di rapporti precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato” ed invadendo la materia di competenza esclusiva statale dell’ordinamento civile. Il Collegio ha richiamato il proprio orientamento secondo cui le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali *ex art.* 23 del d.lgs. n. 175 del 2016. Inoltre, la disposizione impugnata, vertendo sul “reclutamento di personale da parte di una società a partecipazione pubblica”, avrebbe dovuto rispettare i commi 5 e 6 dell’art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 i quali, parimenti, rivestono la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

2.7.9.36. *Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale “incaricato”, l’indizione di procedure selettive per l’assunzione, l’inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

2.7.9.37. *La soppressione della prevista riduzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale regionale con qualifica dirigenziale (norme della Regione siciliana)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **199**, l’analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

2.7.9.38. L'assunzione agli impieghi regionali (norme della Regione Liguria concernenti le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove concorsuali nonché l'accertamento delle conoscenze informatiche dei candidati)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, l'analogo voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali*.

2.7.9.39. L'(illegittima) applicazione in via transitoria al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL del 21 maggio 2018 (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. **200** ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 30, comma 1, della legge ligure n. 29 del 2018 e l'intera legge regionale n. 5 del 2019, recanti norme di interpretazione autentica che disponevano, sia pure in via transitoria, l'applicazione al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL del 21 maggio 2018. In via preliminare, si è rammentato che l'art. 9 della legge n. 150 del 2000 consente alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di un ufficio stampa; il relativo personale è iscritto all'albo nazionale dei giornalisti ed è costituito da dipendenti di amministrazioni pubbliche, anche in comando o fuori ruolo (ovvero, da personale estraneo alla p.a.). L'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale in questione sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Per molti anni successivi al varo della legge, la speciale area di contrattazione non è stata creata. Alcune Regioni, tra cui la Liguria, hanno stabilito di applicare il vigente contratto collettivo dei giornalisti, stipulato dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, fino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro. Il 21 maggio 2018 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale del comparto "Funzioni locali" per il triennio 2016-2018 che, all'art. 18-*bis*, ha istituito i nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione delle amministrazioni locali. Nel contempo, l'allegata dichiarazione congiunta n. 8 ha preso in considerazione quel personale al quale, in forza di vigenti norme regionali, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria, e ha stabilito, per tale personale, di rimandare ad apposita sequenza contrattuale la specifica regolazione di raccordo atta a disciplinare l'applicazione dell'art. 18-*bis*. Infine, la legge n. 160 del 2019, introducendo il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, ha prescritto, con decorrenza 1° gennaio 2020, che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni, cui, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dall'ordinamento dell'ente di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello delineato dai predetti contratti collettivi nazionali, mediante attribuzione, per la differenza, di un assegno *ad personam* riassorbibile. La sentenza n. 112 del 2020 ha chiarito che la novella "deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale". Alla luce del descritto quadro normativo, come ritenuto per simili leggi regionali, la Corte ha affermato che "l'applicazione a una categoria di personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra (...) nella materia 'ordinamento civile' e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Viene, infatti, in considerazione un rapporto di lavoro che, a seguito della privatizzazione, è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva". L'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità. Proprio alla luce di tale norma, il CCNL del 21 maggio 2018 "ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione", sicché "la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego" (sentenza

n. 10 del 2019). Le censurate disposizioni, “nello stabilire le condizioni di perdurante applicabilità della contrattazione collettiva dei giornalisti, in luogo di quella del comparto «Funzioni locali»”, determinavano “l’effetto di rendere applicabile un contratto collettivo che non coincide con quello indicato dalla fonte a ciò deputata, con conseguente violazione delle prerogative statali”. Né a considerazioni diverse hanno potuto condurre “la natura solo transitoria delle norme impugnate” ovvero l’avvenuta parziale abrogazione di una di esse laddove regolava l’applicazione del contratto collettivo dei giornalisti per il personale assunto prima del 21 maggio 2018, poiché “la contrattazione collettiva cui rinvia la legislazione statale non è derogabile neanche in via provvisoria”. In conclusione, “è la contrattazione collettiva di settore la sede in cui si adottano le soluzioni più consone per regolamentare l’attività dei giornalisti alle dipendenze della pubblica amministrazione”.

2.7.9.40. L’(illegittima) imposizione alle amministrazioni di appartenenza degli oneri finanziari relativi al trattamento economico del personale comandato (norme della Regione Molise)

La sentenza n. 227 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 15, comma 2, lett. f) e g), e 16, comma 1, lett. f) e g), della legge molisana n. 4 del 2019 i quali, nel disciplinare, rispettivamente, il trattamento economico del personale distaccato all’interno del gruppo “Sistema Regione Molise” e del personale distaccato dagli enti del sistema sanitario regionale verso le strutture della Giunta, disponevano che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica non dirigenziale e dirigenziale fossero a carico degli enti di appartenenza. L’istituto cui le norme impugnate si riferivano non è qualificabile quale distacco bensì come comando, in quanto il “Sistema Regione Molise” non “è caratterizzato da quella unità finanziaria che è il necessario presupposto dell’unità organizzativa nel cui ambito si colloca l’istituto del distacco”, essendo costituito da enti dotati di autonomia finanziaria e di bilancio. Nel merito, la disciplina del comando, incidendo profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, con particolare riferimento alle modalità di svolgimento e agli aspetti retributivi della prestazione di lavoro, è riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale dell’ordinamento civile. La norma censurata si poneva in contrasto con l’art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 il quale “impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano personale di altre pubbliche amministrazioni di rimborsare l’onere relativo al trattamento fondamentale agli enti di provenienza” ed è “volto a garantire anche la corretta allocazione della spesa nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica”.

2.7.9.41. L’(illegittima) utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali (norme della Regione Molise)

La sentenza n. 227 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., dell’art. 15, comma 3, lett. i), della legge della Regione Molise n. 4 del 2019 il quale prevedeva l’utilizzazione temporanea, in posizione di distacco, del personale delle società partecipate dalla Regione presso altri enti regionali. La Corte ha già “ricondotto le disposizioni inerenti all’attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell’ordinamento civile, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato” (sentenze nn. 251 del 2016 e 326 del 2008). Al riguardo, il legislatore statale, nel disciplinare all’art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 il rapporto di lavoro presso le società a partecipazione pubblica, ha introdotto “criteri di selezione ai fini dell’assunzione del personale”, ma non ha imposto una procedura propriamente concorsuale e, pertanto, ha posto un’insuperabile barriera tra personale dipendente delle pubbliche amministrazioni e quello delle società partecipate e, coerentemente, “non ha previsto la possibilità di comando presso le amministrazioni”. Consentire il comando inficerebbe “il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni” nelle società partecipate e, in violazione dei principi del coordinamento della finanza pubblica e del buon andamento della pubblica amministrazione, determinerebbe “oneri ingiustificati per le società pubbliche” e l’alterazione del “delicato equilibrio (...) tra organici e funzioni”.

2.7.9.42. L'(illegittima) esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica (norme della Regione Molise)

La sentenza n. 227 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 97 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 15, comma 2, lett. h), e 16, comma 1, lett. b), della legge molisana n. 4 del 2019 i quali, nell'escludere alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta dal computo degli incarichi dirigenziali complessivamente assegnabili dall'amministrazione regionale a personale non di ruolo, comportavano una deroga non consentita ai limiti percentuali di cui all'art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001. La sentenza n. 275 del 2016 ha già ritenuto illegittima una norma molisana "di analogo contenuto" in quanto simile esclusione determinava "effetti negativi, sia di ordine finanziario in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia", in contrasto con le esigenze di contenimento della spesa pubblica. Inoltre, i limiti percentuali al conferimento di incarichi a soggetti esterni "riflettono l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli", a tutela dell'interesse al buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze nn. 192 del 2019 e 105 del 2013).

2.7.9.43. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna)

La sentenza n. 244 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 2 del 2015, impugnato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l) e o), Cost., nella parte in cui, abrogando la legge regionale n. 58 del 1982, istitutiva dell'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (art. 1), ne ha fatta salva l'applicazione ai dipendenti pubblici che, al momento della propria entrata in vigore, erano in servizio e avevano maturato almeno un anno di anzianità presso la Regione, come precisato dalla norma di interpretazione autentica ex art. 8 della legge regionale n. 13 del 2016. Il trattamento di fine servizio (TFS) trova la sua disciplina nella legge n. 152 del 1968 che ha previsto l'erogazione dell'indennità premio di fine servizio per i dipendenti del comparto locale, laddove il d.P.R. n. 1032 del 1973 ha regolato l'indennità di buonuscita per i dipendenti statali. "Si tratta di un'indennità introdotta per porre il dipendente cessato dal servizio ed in attesa di pensione in condizione di far fronte alle difficoltà economiche insorgenti al momento e per effetto della fine del rapporto di impiego (sentenza n. 763 del 1988)". In un contesto storico caratterizzato dalla contemporanea vigenza di regimi diversi per dipendenti statali e regionali si colloca la legge emiliana del 1982 che, al pari di altre analoghe adottate dalle Regioni ordinarie nello stesso periodo, si propone di equiparare il trattamento di fine servizio, spettante ai dipendenti regionali, all'indennità di buonuscita erogata agli altri dipendenti pubblici, compensando la differenza economica con l'istituto dell'integrazione regionale. In seguito al massiccio trasferimento di funzioni operato con il d.P.R. n. 616 del 1977, accompagnato dal trasferimento di personale dai ruoli dello Stato a quelli delle Regioni, in linea con l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, era emersa l'esigenza di evitare disparità di trattamento tra impiegati già occupati presso le Regioni e quelli trasferiti da altre amministrazioni statali, chiamati, nonostante la diversa provenienza, a svolgere i medesimi compiti. "L'urgenza di non introdurre disparità di trattamento nella gestione del personale era direttamente ascrivibile alla competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia dell'ordinamento degli uffici" (sentenze nn. 179 e 10 del 1980; ordinanza n. 520 del 1988). La legge n. 335 del 1995 di riforma del sistema pensionistico ha disposto il transito dal regime pubblicistico del TFS al regime privatistico del trattamento di fine rapporto (TFR) ex art. 2120 cod. civ. per tutti i lavoratori pubblici assunti dal 1° gennaio 1996. La legge n. 449 del 1997 ha temperato tale previsione riconoscendo la possibilità di esprimere un'opzione in favore del passaggio al regime di TFR, purché nei modi e con la gradualità da definirsi in sede di trattativa con le organizzazioni sindacali. L'Accordo quadro del 29 luglio 1999, recepito dal d.P.C.m. del 20 dicembre 1999, ha stabilito il definitivo passaggio al regime del TFR nei confronti del personale pubblico assunto a tempo indeterminato successivamente al 31 dicembre 2000. Si è così delineato un duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR. La permanenza di regimi diversi ha comportato che, in ambito regionale, la previsione dell'integrazione al TFS sia rimasta inalterata per i dipendenti assunti prima del 2001 – che non avevano optato per il TFR e che continuano a fruire del trattamento di tipo pubblicistico – e che i dipendenti statali, assunti alla medesima data, continuano a

godere della più consistente indennità di buonuscita. La legge regionale del 2015, nell'abrogare la legge del 1982, ne ha disposto la salvaguardia in favore dei soli dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione alla data della sua entrata in vigore. Essa ha inteso procedere alla revisione di tale indennità al fine di contenere la relativa spesa, in attesa dell'estinzione del regime di TFS a seguito dell'introduzione del TFR nel pubblico impiego e del venir meno della quota integrativa erogata dalla Regione. L'intento di contenimento della spesa, che ispira in modo inequivocabile la disciplina *de qua*, emerge ancor più chiaramente dalla norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 8 della legge regionale del 2016. Questa disposizione, adottata a seguito del transito nei ruoli regionali di dipendenti delle Province nell'ambito del processo di riordino imposto dal legislatore statale con la legge n. 56 del 2014, nel delimitare ulteriormente l'integrazione al TFS ai soli dipendenti in servizio presso la Regione alla data di entrata in vigore della legge del 2015, mirava a escludere da simile prestazione il nuovo personale proveniente dai ruoli provinciali, in buona parte rientrante nel regime di TFS. L'evoluzione del quadro normativo "fa emergere con chiarezza la peculiarità" della normativa censurata e le sue precipue finalità. "Si tratta di una disciplina che si innesta e si definisce all'interno della complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato" (sentenze nn. 213 del 2018 e 244 del 2014) e "della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi". Il legislatore "ha scandito la descritta transizione secondo un percorso graduale, che investe anche la disciplina delle indennità di fine rapporto spettanti ai dipendenti pubblici". In questo percorso, "destinato a concludersi con la riconduzione delle indennità all'unitaria matrice civilistica del trattamento di fine rapporto", "si assiste alla sopravvivenza di un istituto – il TFS – tuttora ritagliato all'interno del medesimo regime pubblicistico che connotava il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni prima della privatizzazione". La censurata disciplina, nel ridurre la platea dei beneficiari dell'integrazione, persegue l'obiettivo di "contenere la spesa per il personale, in attesa dell'estinzione del regime di TFS a seguito dell'introduzione del TFR nel settore del lavoro pubblico, che condurrà alla scomparsa dell'integrazione". Quest'ultima, "nell'arco temporale residuo e nei limiti in cui continua ad applicarsi, non può non conservare il suo inquadramento originario e, lungi dal violare la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale, costituisce espressione della competenza regionale nella materia che, nel vigore del precedente Titolo V, era denominata «ordinamento degli uffici» e oggi corrisponde all'organizzazione amministrativa regionale. Si tratta, a ben vedere, di una integrazione destinata a cessare parallelamente all'estinguersi del TFS. Essa, pertanto, rispecchia l'esigenza di provvedere a un'autonoma organizzazione degli uffici e del personale regionale, rimanendo immutato il suo riferimento al TFS così come disciplinato prima della privatizzazione" del rapporto di lavoro pubblico.

2.7.9.44. La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019 (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 250, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

2.7.9.45. L'illegittimo rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti flessibili del personale sanitario e l'illegittima reviviscenza di rapporti cessati (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 251 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 1 della legge calabrese n. 34 del 2019 che disponeva il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 del contratto a tempo determinato flessibile del personale in servizio presso le aziende sanitarie ospedaliere regionali, compresi i rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo. La disciplina del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, quale è quello del personale del servizio sanitario nazionale-regionale, è rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile e un ruolo essenziale è riconosciuto all'autonomia collettiva. L'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce limiti e modalità con cui le amministrazioni possono ricorrere a tipologie contrattuali di lavoro flessibile, nel rispetto della normativa dettata per il settore privato o di quelle settoriali, prevedendo comunque che tali contratti possono essere stipulati soltanto per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale; ai contratti collettivi nazionali (nella specie al contratto del comparto sanità 2016-2018) è demandata la definizione di aspetti e profili della disciplina. La norma impugnata, nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti flessibili del personale sanitario e perfino la reviviscenza di rapporti di lavoro

già cessati, non ha correlato, come previsto dalla disciplina statale, il ricorso ai contratti flessibili a reali esigenze eccezionali e straordinarie. In questo modo, il ricorso a dette tipologie contrattuali si risolveva “in una modalità volta a sopperire a carenze di organico del settore sanitario, alle quali, invece, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore nazionale per la pubblica amministrazione” (sentenza n. 217 del 2012).

2.7.9.46. L’(illegittima) internalizzazione di personale privato nell’organico regionale (norme della Regione Molise istitutive di una struttura di supporto all’attività dei servizi territoriali per il lavoro)

La sentenza n. 257 ha giudicato illegittime, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., diverse disposizioni della legge molisana n. 16 del 2019 che prevedevano: l’istituzione di una struttura multifunzionale di orientamento a supporto delle attività concernenti i servizi per il lavoro e l’organizzazione del sistema di orientamento permanente (artt. 1 e 3, comma 4), la definizione dei relativi compiti come complementari rispetto ai servizi regionali del lavoro e della formazione (art. 6), l’impiego del personale iscritto nell’albo regionale degli operatori della formazione professionale (art. 15), il procedimento per la selezione e il collocamento (art. 16), l’applicazione dell’istituto del distacco, fermo il rapporto di lavoro con l’ente o organismo di formazione (art. 18), la stipula delle convenzioni in forza delle quali avveniva il distacco (art. 20), la durata e gli obblighi derivanti dalle convenzioni (artt. 22 e 23) nonché quelli del personale utilizzato presso la struttura (art. 26). In un’ottica di flessibilizzazione, l’art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 consente all’amministrazione di utilizzare istituti di diritto privato previsti dalla normativa sul lavoro, tra cui il distacco, ma solo per specifiche esigenze temporanee di carattere eccezionale e nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l’applicazione in ambito pubblico. Con il distacco, come regolato dal diritto privato del lavoro, il datore, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l’esecuzione di una determinata attività. La legge molisana istituiva, invece, “una peculiare ipotesi di distacco” priva di riscontro nell’istituto civilistico, i cui “connotati essenziali” risiedono nell’interesse dell’imprenditore distaccante e nella temporaneità del distacco, a cui consegue la possibilità di farlo cessare in ogni tempo in relazione alla durata dell’interesse del distaccante: “condizioni queste tutte contraddette dalla legge regionale”. La Regione Molise “ha previsto, a propri fini, l’utilizzazione dei lavoratori dipendenti dagli enti e dagli organismi di formazione professionale per sopperire a carenze di organico dei propri uffici, creando un’apposita struttura di supporto ai servizi del lavoro e della formazione che l’organico regionale non era in grado di assicurare”. Inoltre, contrastava con l’istituto del distacco “la natura tendenzialmente permanente dell’utilizzazione dei lavoratori, in quanto funzionale all’assolvimento dei compiti della struttura multifunzionale di orientamento, e l’impossibilità, per gli enti e gli organismi privati di formazione professionale titolari del rapporto di lavoro, di far cessare l’utilizzazione, essendo loro preclusa la possibilità di risolvere la convenzione”. La Regione “ha indebitamente legiferato in materia rimessa all’ordinamento civile non limitandosi a richiamare l’istituto del distacco, ma disciplinandolo in maniera peculiare e divergente dalla fattispecie legale”. Peraltro, tale disciplina, “comportando una tendenziale internalizzazione di personale privato nell’organico regionale”, ha altresì violato il principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte ha così censurato una disciplina “incompatibile con quella statale, per presupposti e regolamentazione”, che, in ragione dello stretto rapporto funzionale tra la struttura di orientamento e l’illegittimo distacco utilizzato per la sua realizzazione, comportava che la prima fosse funzionalmente correlata all’utilizzo sistematico di personale privato.

2.7.9.47. Il differimento di un anno, al 2021, del triennio di operatività (2018-2020) della disciplina delle progressioni verticali di carriera del personale regionale mediante concorsi interamente riservati (norme della Regione Valle d’Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 250, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d’Aosta*.

2.7.9.48. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.7.9.49. L'(illegittima) estensione agli autisti di rappresentanza dell'indennità mensile non pensionabile già attribuita agli addetti di segreteria delle cariche politiche regionali (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. 273 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 108 della legge friulana n. 9 del 2019 che prevedeva la corresponsione anche agli autisti di rappresentanza del Presidente della Regione e degli assessori regionali, del Presidente del Consiglio regionale, nonché a quelli assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione e ai loro sostituti, dell'indennità mensile, non pensionabile, già riconosciuta dall'art. 110, sesto comma, della legge regionale n. 53 del 1981 agli addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali. La Corte – dopo aver evidenziato che la disposizione impugnata, in base al suo tenore letterale, era diretta a disciplinare il trattamento economico di una specifica categoria di personale regionale – ha ribadito il costante orientamento in base al quale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, compresi i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia dell'ordinamento civile. Tale disciplina – retta, pertanto, dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia – “riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali”. In varie occasioni è stata dichiarata “l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile” (sentenze nn. 146 del 2019 e 213 del 2012). In conclusione, la norma impugnata è stata dichiarata illegittima in quanto volta a “regolare uno degli istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (...) con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile” (sentenze nn. 213 del 2012, 339, 77 e 7 del 2011, 332 e 151 del 2010, 189 del 2007).

2.7.9.50. La garanzia del mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento per il personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di Comparto (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.7.10. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m)

2.7.10.1. Competenza a carattere trasversale, idonea a comprimere l'autonomia regionale e invocabile in relazione a specifiche prestazioni

La competenza attribuita dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., “per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni. Proprio per questo, essa non può essere invocata se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa” (sentenza n. 232 del 2011). Così la sentenza n. 126.

La sentenza n. 247 ha puntualizzato che il presente titolo di legittimazione dell'intervento statale “è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” (sentenze nn. 322 del 2009, 328 del 2006, 285 e 120 del 2005), nonché “quando

la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi (sentenza n. 92 del 2011), attribuendo al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenze nn. 207 del 2012, 8 del 2011, 10 del 2010, 134 del 2006).

2.7.10.2. L'idoneità della competenza statale a investire tutte le materie, anche di spettanza regionale, per garantire, in un sistema di autonomie, il livello essenziale di erogazione delle prestazioni

“L'indefettibilità e la generalità di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale sono collegate a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione, pur in un sistema caratterizzato da autonomia regionale e locale costituzionalmente garantite. Tale profilo riguarda una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 231 del 2017)”. Così la sentenza n. 72.

Secondo l'orientamento richiamato dalla sentenza n. 91, “la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – alla quale è stata ricondotta la normativa dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie – non attiene a una materia in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e trasversale, idonea a investire una pluralità di materie” (sentenze nn. 203 del 2012, 232 del 2011, 10 del 2010, 322 del 2009, 168 e 50 del 2008, 162 e 94 del 2007, 282 del 2002). In particolare, “la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di servizi sociali e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi (sentenza n. 297 del 2012)”.

2.7.10.3. La facoltà per le autonomie territoriali di garantire livelli ulteriori di tutela

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, “attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude (...) che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela. (...) Se, difatti, l'azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)”. Così la sentenza n. 91.

2.7.10.4. La funzione sanitaria pubblica e il concorrente ruolo dello Stato (chiamato a definire i livelli essenziali di assistenza e l'ammontare delle risorse) e delle Regioni (tenute a organizzare il servizio e a garantire le prestazioni)

La sentenza n. 62 ha evidenziato che lo statuto fondante del Servizio sanitario nazionale “garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività. Il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza, come definiti dal Piano sanitario nazionale e come individuati contestualmente all'identificazione delle risorse finanziarie” (art. 1 della legge n. 502 del 1992). Diverse disposizioni – recate in prevalenza da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – hanno aggiornato e adeguato concretamente la disciplina concernente il finanziamento e la resa delle prestazioni. La legge costituzionale n. 3 del 2001 “ha introdotto nell'art. 117 Cost. l'espressa enunciazione della garanzia di livelli essenziali e uniformi nelle prestazioni concernenti diritti sociali appositamente individuati dal legislatore statale”. Nell'ambito di tali prestazioni assumono rilievo pregnante i LEA che già la legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, e il d.lgs. n. 229 del 1999 individuavano come “livelli definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità

nell'impiego delle risorse". La stretta interdipendenza dei parametri costituzionali e delle norme attuative "configura il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute". In questo senso deve essere ribadito il principio secondo cui, "una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali" (sentenza n. 275 del 2016). Se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei parametri costituzionali, "la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute. In definitiva, l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi necessari, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica".

2.7.10.5. Il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza

Il d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, pur non costituendo norma interposta nell'accezione formale desumibile dalla giurisprudenza costituzionale, "è comunque indispensabile per conformare la disciplina sostanziale dei procedimenti legislativi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi". Così la sentenza n. 72.

2.7.10.6. L'attività amministrativa quale prestazione (l'inerenza alla materia delle norme sulla semplificazione)

Le norme di semplificazione amministrativa "possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto anche l'attività amministrativa, e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere, possono assurgere alla qualifica di prestazione, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati" (sentenze nn. 246 del 2018, 62 del 2013, 207 e 203 del 2012). Così la sentenza n. 247.

2.7.10.7. L'inefficacia dell'attestazione di esenzione dalla spesa sanitaria in caso di regressione della malattia a un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 43 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. m), Cost., dell'art. 53 della legge sarda n. 1 del 2019, il quale – nel disciplinare la durata delle attestazioni di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche – stabilisce al comma 1 che, in caso di regressione della malattia «ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione», l'attestazione di

esenzione non produce più effetti. La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo statale della materia, ha evidenziato come da esso e dalla relativa *ratio* “si evince chiaramente che al sussistere o meno della malattia si collega il diritto all’esenzione o il venir meno dello stesso al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell’attestato”. Per il Collegio, la normativa impugnata non deroga alla durata minima dell’attestazione quale stabilita dal d.m. 23 novembre 2012 ma si limita a fare “riferimento alle medesime modalità di accertamento medico che la legge statale prescrive ai fini dell’attestazione di esenzione e dunque conferma che l’eventuale regressione della malattia deve essere comunque certificata da una delle strutture pubbliche indicate dall’art. 4, comma 1, del d.m. n. 329 del 1999”. Anche il comma 3 della disposizione impugnata – che onera la Giunta regionale, su proposta dell’assessore competente in materia di sanità, di individuare «le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS)» – va interpretato in modo conforme alla normativa statale. Infatti, il suddetto “elenco regionale delle malattie e delle condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all’esenzione dai costi delle relative prestazioni sanitarie, non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale nel recepire l’individuazione delle malattie croniche e invalidanti che, ai sensi dell’art. 5, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 124 del 1998, è contenuta nel d.m. n. 329 del 1999”.

2.7.10.8. Le (illegittime) modalità di allocazione e destinazione delle risorse connesse alla retrocessione delle accise (norme della Regione siciliana lesive dell’obbligo indefettibile di finanziare i livelli essenziali di assistenza)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L’omessa perimetrazione in sede previsionale delle risorse necessarie per l’integrale soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza e la previsione di anomale forme di iscrizione a bilancio e di accertamento ex lege di entrate (norme della Regione siciliana) in La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

2.7.10.9. La (illegittima) limitazione dei trattamenti residenziali e semiresidenziali di assistenza alle persone non autosufficienti alle specifiche categorie degli anziani e dei soggetti affetti da demenza (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **72** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., l’art. 1, comma 1, della legge pugliese n. 6 del 2019, in quanto stabiliva, nell’elencazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari relativi alle persone non autosufficienti, che i trattamenti residenziali e semiresidenziali erano limitati agli anziani e ai soggetti affetti da demenza. Tale limitazione non trovava riscontro nell’art. 30 del d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, il quale prevede che il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone non autosufficienti, senza riferimento ad alcun vincolo di età o alla ricorrenza di alcuna specifica patologia, l’erogazione dei menzionati trattamenti. Le prescrizioni statali afferenti ai LEA rappresentano standard minimi da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale per evitare che gli utenti siano assoggettati ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato, essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare i suddetti livelli di prestazioni. L’indefettibilità e la generalità di una disciplina uniforme sono collegate a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione, pur in un sistema caratterizzato da autonomia regionale e locale costituzionalmente garantite. Il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. La riduzione del numero dei destinatari delle prestazioni socio-sanitarie, collegate alla presenza del requisito dell’età o di una determinata patologia, non trovava riscontro nel d.P.C.m. del 2017, che costituisce il provvedimento finale del procedimento di individuazione dei LEA previsto sin dal d.lgs. n. 502 del 1992 di riordino della disciplina in materia sanitaria. La sentenza n. 62 del 2020 ha già precisato che la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei LEA formano un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato “dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”. In sede di programmazione finanziaria, i costi unitari fissati dal d.P.C.m. del 2017 sono funzionali alla determinazione quantitativa e qualitativa in sede previsionale “sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie”. Il riferimento ai soli anziani e soggetti

affetti da demenza, presente nella norma impugnata, avrebbe comportato la sottrazione a tale meccanismo di garanzia delle prestazioni afferenti ai LEA della Regione.

2.7.10.10. L'illegittimo differimento dell'applicazione delle quote di compartecipazione del Servizio sanitario ai trattamenti di assistenza alle persone non autosufficienti alla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 72 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., l'art. 1, comma 2, della legge pugliese n. 6 del 2019, il quale prevedeva che le quote di compartecipazione del Servizio sanitario ai trattamenti di assistenza alle persone non autosufficienti si applicavano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate, ai sensi dei previgenti regolamenti regionali. La norma, subordinando l'applicazione delle nuove quote a decorrere dalla predetta data, avrebbe comportato disparità e disomogeneità nella loro applicazione a livello regionale, in quanto la decorrenza degli accordi contrattuali differivano da struttura a struttura, in dipendenza del diverso momento di stipulazione con la Regione. Il comma in esame, continuando a far riferimento alla disciplina previgente e non individuando un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, dovevano essere attuate, avrebbe temporaneamente reso inapplicabile *in parte qua* l'art. 30 del d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, che ne prevede, al contrario, l'entrata in vigore dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Né sarebbe stato necessario un confronto tra il d.P.C.m., che ha generalmente ampliato il ventaglio delle prestazioni in considerazione anche del lasso di tempo trascorso rispetto all'ultimo decreto, e il Piano regionale di salute adottato con la legge regionale n. 23 del 2008 in ragione dell'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di determinazione dei LEA. Il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne l'efficacia. I costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nelle disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari (sentenza n. 169 del 2017).

2.7.10.11. L'inclusione delle prestazioni sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, tra gli ambiti di applicazione dell'indicatore sintetico della situazione reddituale denominato "Fattore famiglia" (norme della Regione Piemonte)

La sentenza n. 91 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, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost. – dell'art. 3, comma 1, lett. a), della legge piemontese n. 16 del 2019 che, nell'ambito dell'introduzione del nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato «Fattore famiglia», per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione, elenca i relativi ambiti di applicazione. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il quadro normativo statale e gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale riguardanti le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (*ticket*). Ne è emerso un sistema articolato, finalizzato a determinare il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN), che nella sua componente "indistinta" è finanziato da plurime fonti: entrate proprie delle aziende del SSN (*ticket* e ricavi derivanti dall'attività *intramoenia* dei propri dipendenti); fiscalità generale delle Regioni (IRAP, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità, e addizionale regionale all'IRPEF); compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome; compartecipazione della Regione Siciliana, per la quale l'aliquota è ancora in corso di definizione (sentenza n. 62 del 2020); finanziamento con il bilancio dello Stato del fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti, essenzialmente attraverso la compartecipazione all'IVA (destinata alle Regioni ordinarie), le accise sui carburanti e il Fondo sanitario nazionale. La disposizione impugnata colliderebbe con i parametri evocati solo "ove fosse interpretata nel senso che l'applicazione del Fattore famiglia alteri – incrementandolo o riducendolo – l'indefettibile assetto unitario delle compartecipazioni dirette degli utenti fissate dalla normativa statale", in quanto l'indefettibilità di tale livellamento della compartecipazione è riconducibile al principio di coordinamento della finanza pubblica nell'acquisizione delle risorse necessarie alla spesa sanitaria e incide "anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza" (sentenza n. 187 del 2012). Infatti, "spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il

Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 187 del 2012 e 203 del 2008). Ferma restando l’intangibilità delle quote di compartecipazione come fissate dalla normativa statale, è, tuttavia, possibile un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione regionale nel senso che essa “non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie (...) fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull’intero territorio nazionale”.

2.7.10.12. L’affidamento alla Giunta regionale della definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale, attraverso la determinazione di criteri e modalità attuative dell’indicatore denominato “Fattore famiglia” (norme della Regione Piemonte)

La sentenza n. **91** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. – dell’art. 4 della legge piemontese n. 16 del 2019, il quale, nell’ambito dell’introduzione del nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato «Fattore famiglia», per la determinazione dell’accesso alle prestazioni erogate dalla Regione, regola la determinazione dei criteri e delle modalità attuative e stabilisce che, sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare, si provvede alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa nazionale, tenendo conto di alcuni criteri di selezione già considerati anche dalla legislazione statale nella determinazione dell’ISEE. Ai sensi dell’art. 5 del d.l. n. 201 del 2011 spetta al Presidente del Consiglio dei ministri “il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari livelli essenziali afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali, effettuati a richiesta dell’interessato (sentenza n. 297 del 2012)”. Il d.P.C.m. n. 159 del 5 dicembre 2013 identifica gli “standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali (...) tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 387 del 2007), lasciando ampi spazi normativi alle Regioni nel campo delle politiche sociali”. La competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. m), Cost. – alla quale è stata ricondotta la normativa dell’ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie – “non attiene a una materia in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e trasversale, idonea a investire una pluralità di materie (...); in particolare, la determinazione dell’ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di servizi sociali e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l’onere economico di tali servizi (sentenza n. 297 del 2012)”. L’ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia residuale dei “servizi sociali” legittima, quindi, l’esercizio della potestà legislativa regionale. “Se, difatti, l’azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)”.

2.7.10.13. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l’impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione “Quota 100” (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

2.7.10.14. L’(illegittimo) aggravamento del procedimento davanti allo Sportello unico per le attività produttive (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **247** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e) ed m), Cost., dell’art. 20 della legge veneta n. 29 del 2019, nella parte in cui inseriva l’art. 6-bis nella legge regionale n. 55 del 2012, il quale prevedeva che, nell’ambito delle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive (SUAP), decorsi inutilmente i termini fissati senza che il

responsabile del procedimento avesse comunicato il provvedimento conclusivo ovvero attivato la conferenza di servizi, il richiedente poteva presentare istanza per la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento. Il SUAP costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento. Si tratta di un istituto volto a dare attuazione al principio della semplificazione amministrativa nella materia dell'iniziativa economica, di interesse fondamentale per lo sviluppo del Paese, e che esige uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la necessaria *par condicio* a tutti gli operatori economici. L'intervento del legislatore regionale sul procedimento, aggravandolo, non era compatibile con le finalità di semplificazione ed efficienza, determinando un ostacolo alla libera concorrenza. Inoltre, le norme di semplificazione amministrativa sono riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto anche l'attività amministrativa e i procedimenti amministrativi in genere possono assurgere alla qualifica di prestazione, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale di erogazione per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un accresciuto livello di autonomia regionale e locale. L'art. 7, comma 3, del d.P.R. n. 160 del 2010 si occupa del momento particolarmente qualificante della chiusura del procedimento, in cui si manifestano con tutta evidenza, da una parte, l'esigenza di certezza di modi e di tempi e, dall'altra, quella della uniformità delle discipline. La norma impugnata, nel rinviare a una conferenza di servizi neanche decisoria, riapriva e prolungava *sine die* il procedimento, ledendo le esigenze evidenziate, non rilevando in contrario la natura eventuale e facoltativa dell'aggravio. La sentenza n. 246 del 2018 ha chiarito che "le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla *ratio* sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela (...), che non possono essere derogati nemmeno quando (...) l'eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati".

2.7.10.15. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.7.10.16. La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. 281 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost. e 5, n. 16), dello statuto speciale – dell'art. 74, comma 3, della legge friulana n. 9 del 2019 il quale, nel modificare l'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2014, prevede che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della Regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza. Il d.m. n. 70 del 2015 detta gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera; la determinazione di tali standard "deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (sentenze nn. 231 e 192 del 2017, 134 del 2006). Pertanto, "la normativa statale, pur intersecando la sfera di competenza legislativa regionale nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, rinviene il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che s'impone anche alle autonomie speciali" (sentenze nn. 126 del 2017 e 162 del 2007). Nella specie, il punto 9.1.2. dell'Allegato 1 del d.m. n. 70 del 2015 prevede forme di raccordo tra i presidi territoriali e il servizio di pronto soccorso ospedaliero. Il successivo punto 9.1.5 stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento, operativo nelle dodici ore diurne e presidiato dal sistema 118

nelle ore notturne. In tali punti, tuttavia, non è prevista l'osservazione breve del paziente e la loro funzione si limita unicamente al trattamento delle urgenze minori e a una prima stabilizzazione del paziente ad alta complessità, al fine di consentirne il trasporto nel pronto soccorso più appropriato. L'art. 34 della legge friulana n. 17 del 2014 ha disposto la riconversione dei presidi ospedalieri di Cividale del Friuli, Gemona del Friuli, Maniago e Sacile, nonché di parte del presidio ospedaliero "Maggiore" di Trieste, per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie. Tali presidi si collegano con l'ospedale di riferimento e forniscono supporto alle relative attività, assicurando la presenza di un punto di primo intervento. L'impugnata disposizione ha aggiunto la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore. Il legislatore friulano si è perciò limitato a consentire lo svolgimento delle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso ammesse dal d.m. n. 70 del 2015.

2.7.11. "Previdenza sociale" (lett. o)

2.7.11.1. L'avvenuta codificazione nel 2001 di una competenza già in precedenza attribuita allo Stato

La sentenza n. 244 ha precisato che l'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost. riserva alla competenza esclusiva statale la materia della previdenza sociale, "così come avveniva nel precedente assetto".

2.7.11.2. Il divieto di interventi regionali in un ambito attribuito allo Stato per un'uniforme e più efficace tutela di diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno

"La competenza legislativa esclusiva nella materia «previdenza sociale» è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire una uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato (art. 38, quarto comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale, che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta". Così la sentenza n. 239.

2.7.11.3. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 244, l'analoga voce in *Ordinamento civile*.

2.7.11.4. L'(illegittima) assimilazione, sul versante contributivo, del servizio prestato in regime di convenzione al lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione dal personale dei Servizi per le tossicodipendenze (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 239 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., gli artt. 17 e 6, comma 5, rispettivamente delle leggi pugliesi nn. 45 del 2008 e 26 del 2006, nella parte in cui disponevano che il servizio prestato in regime di convenzione presso i Servizi per le tossicodipendenze dal personale successivamente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale fosse coperto da contribuzione INPDAP alla stessa stregua del personale dipendente, nonché, in via consequenziale, l'art. 3 della legge pugliese n. 27 del 2009, che estendeva le predette norme previdenziali agli specialisti ambulatoriali *ex lege* n. 449 del 1997. Al fine di salvaguardare la funzionalità dei Servizi per le tossicodipendenze, l'art. 2, comma 3, della legge n. 45 del 1999 ha previsto l'inserimento nei ruoli delle aziende sanitarie del personale specializzato in possesso dei necessari titoli di esperienza e professionalità acquisiti in virtù di pregressi incarichi o di convenzione con l'amministrazione, previo superamento di concorso per titoli. Le disposizioni impugnate riconoscevano l'anzianità del servizio prestato in regime convenzionale ai fini giuridici, economici e previdenziali e imponevano il versamento della contribuzione previdenziale per i periodi di lavoro precedenti all'immissione in ruolo, con effetti retroattivi. Esse regolavano la copertura previdenziale del servizio prestato in regime di convenzione e definivano nel dettaglio la tipologia della contribuzione dovuta, assimilando sul versante contributivo il servizio prestato in regime di rapporto di convenzione al lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione e investendo così un aspetto tutt'altro che marginale del rapporto di lavoro (sentenza n. 38 del 2018). Pertanto, dette disposizioni violavano la competenza esclusiva statale in

materia previdenziale, non essendo consentito al legislatore regionale, “neppure al fine di riprodurre le corrispondenti disposizioni della legge dello Stato, il compito di regolare gli obblighi contributivi del datore di lavoro e gli aspetti tipicamente pubblicistici, che attengono alle peculiarità dei contributi da versare”.

2.7.12. “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)

2.7.12.1. Profili competenziali

i) La natura trasversale della materia e la prevalenza della disciplina statale sulle normative di competenza regionale

La sentenza n. **63** ha ribadito che “la materia dell’ambiente è una materia trasversale poiché sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni (...). In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l’utilizzazione dell’ambiente, e, quindi, altri interessi” (sentenze nn. 74 del 2017, 104 del 2008, 378 del 2007).

ii) La facoltà delle Regioni di innalzare i livelli statali di tutela ambientale nell’esercizio di proprie competenze per la cura di interessi funzionalmente collegati

La sentenza n. **63** ha confermato che la normativa regionale “deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale. (...) L’esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato” (sentenze nn. 7 del 2019 e 74 del 2017).

La sentenza n. **88** ha ribadito che, “in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” (sentenze nn. 129 del 2019, 215, 151 e 150 del 2018, 85 del 2017, 180, 149 e 58 del 2015, 67 del 2014, 314, 249, 225 e 164 del 2009, 437 e 62 del 2008, 378 del 2007 e 536 del 2002). Quanto a tali interventi, “la Corte ha affermato che la collocazione della materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l’autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell’esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate” (sentenze nn. 7 del 2019, 215 del 2018, 77 del 2017, 58 del 2015, 278 del 2012, 30 del 2009, 104 del 2008, 246 del 2006 e 407 del 2002).

iii) La legislazione statale quale limite alle discipline dettate dalle Regioni, anche a statuto speciale, e dalle Province autonome in altre materie di loro competenza

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, la voce *La tutela paesaggistica quale valore unitario, prevalente e a concertazione necessaria e il principio fondamentale e inderogabile della pianificazione congiunta (l’imprescindibile partecipazione della componente statale)* in *Principi fondamentali – La tutela dell’ambiente e del paesaggio*.

iv) Il divieto per le Regioni di alterare il punto di equilibrio definito dallo Stato tra l’esigenza di semplificare le procedure per gli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell’ambiente

“La ricerca del punto di equilibrio tra l’esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell’ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l’esclusione dalle verifiche d’impatto ambientale”. Sebbene la competenza esclusiva statale “non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l’assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi

alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale” (sentenze nn. 178 e 147 del 2019). Così la sentenza n. **258**.

2.7.12.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente

i) La competenza a disciplinare la VIA

La disciplina sulla VIA “rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e, infatti, lo Stato riconosce alle Regioni e Province autonome spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell’ambiente” (sentenze nn. 93 del 2019, 246 e 198 del 2018). Così la sentenza n. **258**.

ii) L’autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili: l’equilibrio tra l’esigenza di semplificazione e accelerazione del procedimento e la speciale tutela dell’ambiente

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili*.

iii) La (illegittima) previsione, nell’ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di una proroga del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **106** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 12 della legge lucana n. 4 del 2019 che, nell’ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, prevedeva la possibilità di una proroga (fino a 60 giorni) del termine di 90 giorni per la produzione, a seguito della conclusione dei lavori della conferenza di servizi, della documentazione prescritta dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (polizza di fideiussione bancaria e/o assicurativa irrevocabile ed escutibile a prima richiesta, accompagnata dal quadro economico finanziario asseverato da un istituto bancario, da una dichiarazione resa da un istituto bancario che attesti che il soggetto proponente l’impianto disponga di risorse finanziarie o di linee di credito proporzionate all’investimento). Premesso che, ai sensi del Piano, tale documentazione deve essere presentata prima del rilascio dell’autorizzazione, in attuazione di un apposito impegno già prodotto a corredo della relativa istanza, la denunciata disposizione si discostava, anzitutto, dalla disciplina statale del procedimento *ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003* e, in particolare, dalle Linee guida attuative, le quali si limitano a prescrivere la presentazione dell’impegno a corrispondere una cauzione, all’atto di avvio dei lavori, fra i documenti da produrre al momento dell’istanza di autorizzazione, senza individuare ulteriori termini per il versamento della cauzione, né ulteriore documentazione, nella fase successiva alla conclusione dell’attività della conferenza di servizi, ma precedente all’avvio dei lavori. Anche la disciplina statale del procedimento di autorizzazione unica (art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006) previsto per i progetti sottoposti a VIA prescrive la presentazione della documentazione necessaria, “peraltro individuando la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini per agevolarla (...), ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi e non anche in quella successiva. La puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell’ambiente”. La proroga *de qua* aggiungeva “un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti dal legislatore statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell’ambiente fissato dal legislatore statale”.

iv) La sottoposizione alla VAS del piano regionale triennale dell’idrogeno (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **258** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 3 della legge pugliese n. 34 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all’art. 117,

secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, regolando il piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI), ne consentirebbe la sottrazione alla valutazione ambientale strategica (VAS). Invero, una corretta lettura sistematica della legge regionale permette di interpretare la norma in senso conforme a Costituzione, tale da ritenere che il PRI non sia sottratto alla VAS. “Nella disciplina del procedimento di adozione del PRI non vi è espresso richiamo alla necessità della VAS, ma nemmeno se ne prevede l'esclusione”. La Regione sostiene e promuove la produzione di energia da fonte rinnovabile, riconosce l'idrogeno come sistema di accumulo, vettore energetico e combustibile alternativo alle fonti fossili e ne favorisce la produzione, in armonia con la legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita della popolazione. Se ne può desumere che, “ove non esclusa, l'applicazione della disciplina statale sulla protezione ambientale operi senz'altro e a prescindere da disposizioni regionali che specificamente la richiamino”. L'ultimo comma dell'art. 3 prevede che, a seguito dell'adozione del PRI, sia aggiornato il Piano energetico ambientale regionale (PEAR). “Anche tale disposizione concorre a concludere nel senso della sottoposizione del PRI alla VAS, perché porta a ritenere che la nuova programmazione specificamente riguardante la produzione di idrogeno vada integrata nel PEAR: quest'ultimo (...) è sottoposto alla VAS. Se, dunque, il PRI è parte del PEAR, deve ritenersi che esso sarà oggetto di VAS al pari degli altri contenuti di quest'ultimo”. In definitiva, “la disciplina sulla VAS, contenuta nel codice dell'ambiente, trova applicazione nel contesto dell'articolo impugnato. Le iniziative che, nel rispetto delle norme sulla protezione ambientale, sono volte ad accrescere l'utilizzo di combustibili ottenuti da fonti rinnovabili sono, peraltro, meritevoli di apprezzamento”. L'obiettivo dell'incremento della produzione elettrica da fonti rinnovabili “è, infatti, in linea con la politica energetica dell'Unione europea (...) che mostra un deciso *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili” (sentenze nn. 106 del 2020 e 148 del 2019).

v) L'(illegittimo) esonero dalle verifiche di impatto ambientale di taluni progetti di modifica o estensione degli impianti fotovoltaici ed eolici (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 258 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 10 della legge pugliese n. 34 del 2019 il quale – dopo aver stabilito che, per i progetti di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, poteva chiedersi una valutazione preliminare degli impatti ambientali – prevedeva che, all'esito di quest'ultima, i suddetti progetti non fossero comunque sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA a determinate condizioni ivi specificamente indicate. Il legislatore regionale non ha ecceduto dalla sua competenza poiché l'art. 10 era volto a disciplinare i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA regionali, riguardanti cioè impianti di potenza compresa tra 1 e 30 MW, fermo restando che per i progetti di impianti di potenza superiore le verifiche di impatto ambientale sono di competenza statale. Sotto altro profilo, invece, la norma ha indebitamente stabilito “i criteri per ritenere che la modifica degli impianti non avrà impatti negativi sull'ambiente e può, quindi, realizzarsi senza sottoporsi a valutazioni d'impatto ambientale”. Al riguardo, non spetta alla competenza regionale la decisione sui progetti di modifica o estensione degli impianti che possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale. Il codice dell'ambiente prevede che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica nonché le modifiche o estensioni di progetti già autorizzati che possono avere notevoli impatti negativi sull'ambiente. Lo Stato ha, inoltre, adottato linee guida che indirizzano l'azione delle Regioni e che, per la verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di competenza regionale, demandano al Ministero dell'ambiente la possibilità di prendere quelle decisioni che il legislatore pugliese ha autonomamente assunto. Le regole contenute nel d.m. n. 52 del 2015 “sono da considerarsi vincolanti (sentenza n. 286 del 2019)”. In assenza di standard in base ai quali presumere che le varianti abbiano impatti negativi sull'ambiente, il d.lgs. n. 104 del 2017 ha introdotto la procedura di valutazione preliminare (*pre-screening*) che consente all'operatore del settore che vuole modificare o estendere l'impianto, se ritiene che siano assenti impatti ambientali significativi e negativi, di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare con cui ottenere l'indicazione della procedura da seguire: se quella di verifica di assoggettabilità a VIA, se quella di VIA oppure se trattasi di progetto che non necessita di tali procedure. Il riferito quadro normativo esprime le scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi alle direttive europee in

materia. Lo Stato italiano “ha stabilito, negli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, quali piani e progetti devono essere sottoposti alle procedure valutative e ha poi introdotto la procedura di valutazione preliminare, che ha il pregio di orientare l’operatore verso la corretta procedura da seguire per autorizzare le modifiche dell’impianto. Ha sinora evitato di indicare quali progetti d’intervento sugli impianti eolici e fotovoltaici esistenti, rispondendo a criteri fissi, risultino automaticamente esenti da verifiche dei loro impatti ambientali. La ricerca del punto di equilibrio tra l’esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell’ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l’esclusione dalle verifiche d’impatto ambientale”.

vi) Gli interventi sugli alberi monumentali (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 265 ha dichiarato inammissibili, per insufficiente ricostruzione del quadro normativo, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all’art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost. – degli artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge calabrese n. 56 del 2019 in tema di interventi sugli alberi monumentali. Dalla complessiva considerazione della pertinente disciplina statale (delineata dalla legge n. 10 del 2013 e dal decreto interministeriale 23 ottobre 2014), cui parrebbe allinearsi la normativa regionale, è possibile “individuare due distinte tipologie di procedimento di autorizzazione agli interventi sugli alberi monumentali, connotate da diversi requisiti di legittimità”. Nella prima ipotesi, “ogni intervento consistente nell’abbattimento o nella modifica della chioma o dell’apparato radicale dell’albero monumentale è subordinato ad una autorizzazione comunale che può essere rilasciata soltanto per casi motivati ed improcrastinabili, previo parere obbligatorio e vincolante dei competenti uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali”. Nella seconda, laddove “si rilevi un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, l’amministrazione comunale può provvedere tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e a eliminare il pericolo, senza necessità di richiedere alcun parere, ma dandone immediata comunicazione (...) agli organi competenti e predisponendo, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva”.

2.7.12.3. Le acque

i) La (illegittima) previsione, in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, di un contributo di compensazione ambientale destinato anche al completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 117 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e limitatamente alle parole indicate in dispositivo (“nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione”) – dell’art. 7, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 2 del 2019 che riconosce ai Comuni macrofornitori di risorse idriche un contributo di compensazione ambientale per ogni metro cubo di acqua eccedente il fabbisogno comunale immesso in rete. Le censure e il conseguente esito di accoglimento non hanno investito la disposizione nella parte in cui attribuisce il predetto contributo per altre finalità diverse dal completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione, vale a dire il mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico e l’implementazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Quanto ai potenziali effetti della norma, posto che le opere di completamento della rete idrica devono essere realizzate dal gestore del servizio idrico integrato, la sua applicazione avrebbe comportato, tra l’altro, “il non trascurabile inconveniente della duplicazione dei costi relativi a tali interventi”, imputati sia al contributo, sia alla tariffa di cui all’art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006. Il Collegio ha dato atto della tesi della difesa regionale la quale, sul presupposto che “la competenza statale in materia ambientale non assorbe interamente altre competenze comunque riconducibili alla Regione”, ascriveva la disposizione censurata alla competenza regionale relativa al governo del territorio, desumibile dagli artt. 142, comma 2, 153 e 157 del d.lgs. n. 152 del 2006. Secondo la suesposta tesi, la norma regionale avrebbe istituito un contributo per le opere di residua competenza comunale che “non costituirebbe propriamente un costo ambientale, bensì un mero sostegno a favore di quei comuni nei cui territori ricadono le più importanti sorgenti che alimentano gli schemi idrici della Basilicata”. L’esame del pertinente contesto normativo ha, tuttavia, portato a differenti conclusioni. L’art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che la determinazione della tariffa per il servizio idrico integrato deve assicurare “la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina

paga”. Ai fini dell’individuazione del soggetto competente per la realizzazione delle opere per il completamento delle infrastrutture idriche, rilevano gli artt. 143, 147, comma 1, 151, comma 1, e 153, comma 1, del citato d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, l’art. 143, chiarito che le infrastrutture idriche di proprietà pubblica fanno parte del demanio, ne affida la tutela agli enti di governo dell’ambito, mentre l’art. 147, comma 1, trasferisce dagli enti locali agli enti di governo dell’ambito “l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche”. L’art. 151 prevede che “il rapporto tra l’ente di governo dell’ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione”, mentre il successivo art. 153, comma 1, stabilisce che le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali “sono affidate in concessione d’uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato il quale ne assume i relativi oneri”. Dal quadro normativo emerge “una generale competenza degli enti di governo dell’ambito quanto alle reti di distribuzione e agli interventi ordinari e straordinari”, residuando in capo agli enti locali solo la competenza, *ex art.* 157 del d.lgs. n. 152 del 2006, per “le opere necessarie per provvedere all’adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate”. Più volte, la giurisprudenza costituzionale ha definito “gli spazi di competenza degli enti locali e degli enti di governo dell’ambito”, pronunziandosi sul regime giuridico delle infrastrutture idriche (sentenze nn. 114 del 2012, 320 del 2011, 325 del 2010 e 246 del 2009). Al riguardo, si è affermato che il d.lgs. n. 152 del 2006 “non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separare la gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico” (sentenza n. 307 del 2009) e che le infrastrutture “sono affidate in concessione d’uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione” (sentenza n. 93 del 2017). La norma censurata utilizza “una formula che per la sua generalità è idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche” e non solo quelle di residua competenza comunale di cui al menzionato art. 157 del d.lgs. 152 del 2006. In ciò si è ravvisato il contrasto con le disposizioni statali in materia di tutela ambientale che perseguono, tra le altre, anche finalità che “attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque” (sentenze nn. 229 del 2017, 254 e 246 del 2009). Il contrasto tra la normativa regionale e quella statale non si è tradotto in “una differenziazione del livello (...) di tutela dell’ambiente” ma “nell’implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria”.

ii) L’(illegittima) immissione nei corpi idrici di materiale ittico sterile (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 178 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 35, commi 1 e 2, e 3, comma 3, rispettivamente delle leggi liguri nn. 29 del 2018 e 31 del 2019, i quali prevedevano il divieto di immissione nelle acque interne di specie ittiche non autoctone, cioè di esemplari potenzialmente interfecondi e idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi. Il divieto riguardava, dunque, soltanto l’immissione di specie ittiche feconde, con conseguente libertà di immissione, nei corpi idrici, degli esemplari sterili. Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dell’introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale, trattandosi di regole di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nel cui esercizio lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela. Le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale e possono solo definire livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato; non può, tuttavia, ritenersi tale l’immissione di materiale ittico sterile. La materia è regolata dalla direttiva 92/43/CEE, che rimette al legislatore nazionale la disciplina delle immissioni del materiale ittico, previa valutazione dell’opportunità di reintrodurre specie autoctone e, eventualmente, di vietare l’introduzione di quelle alloctone pregiudizievoli. La direttiva ha trovato attuazione con il d.P.R. n. 357 del 1997 che, all’art. 12, comma 3, vieta espressamente l’introduzione di specie alloctone. La possibilità di immettere in natura esemplari appartenenti a specie ittiche, ancorché sterili, è sicuramente riservata alla competenza esclusiva dello Stato in quanto questa categoria potrebbe ricomprendere anche individui capaci di causare danni all’ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive, e non avrebbe senso una settoriale competenza regionale riferita all’immissione in natura di individui, ancorché non integranti il concetto di specie, che, come nei fiumi, influenzano i territori di altre Regioni.

iii) La disciplina valdostana della tariffa del servizio idrico integrato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

2.7.12.4. La gestione dei rifiuti

i) Profili competenziali

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **88**, la disciplina della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, "materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali" (sentenze nn. 289 e 142 del 2019, 215, 151 e 150 del 2018, 101 del 2016, 180, 149 e 58 del 2015, 67 del 2014, 285 del 2013, 54 del 2012, 244 e 33 del 2011, 314, 61 e 10 del 2009).

La sentenza n. **227** ha ricordato che "la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (...), materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali" (sentenze nn. 289 del 2019, 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 380 del 2007 e 259 del 2004). 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).

ii) La (illegittima) previsione di criteri diversi e più restrittivi, in tema di concentrazione di idrocarburi, per l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **88** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. s), Cost., l'art. 5 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019 in quanto, stabilendo i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo in agricoltura, richiamava, ai fini della verifica della concentrazione di idrocarburi e fenoli, i valori più restrittivi previsti dalla tabella allegata al d.lgs. n. 152 del 2006, anziché quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018. Ai sensi dell'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006, i fanghi derivanti da trattamento di acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, da ricondursi, per costante giurisprudenza, alla competenza statale esclusiva in materia ambientale la quale, data la sua natura trasversale, interseca competenze regionali relative alla cura di interessi legati a quelli propriamente ambientali. Nel disciplinare "l'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione, la disposizione regionale impugnata dispiega(va) i suoi effetti anche in materia di agricoltura". In particolare, il legislatore regionale, da un lato, essendogli riconosciuta tale facoltà, ha stabilito un più alto livello di tutela ambientale rispetto a quello fissato dalle norme statali e, dall'altro, è rimasto nell'ambito del "nocciolo duro della propria competenza in materia di agricoltura, giacché quel più elevato livello di tutela concorre anche a migliorare la produzione agricola destinata all'alimentazione". Tuttavia, in ragione delle "insuperabili esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale sottese all'esercizio della competenza esclusiva" in materia ambientale e considerato, altresì, il "carattere integrato, anche a livello internazionale del complessivo sistema di gestione e smaltimento rifiuti", spetta allo Stato stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo in agricoltura. Le limitazioni conseguenti all'applicazione della norma censurata avrebbero potuto incidere sull'adempimento di obblighi imposti da normative europee, come la "riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili (...) nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto (*end of waste*) che, in base alla normativa europea spetta agli Stati membri decidere". Le menzionate limitazioni avrebbero potuto determinare un incremento della quantità dei rifiuti, con ripercussioni sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento degli stessi, sulla capacità degli impianti di depurazione e trattamento e "sui flussi interni e transfrontalieri di rifiuti destinati allo smaltimento". La Corte ha pertanto evidenziato che "il punto di equilibrio tra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti". Ne discende che, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, il legislatore regionale, non richiamando, ai fini della verifica della concentrazione di idrocarburi e fenoli, i valori di cui all'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, ha violato la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti.

iii) La stabilizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti metallici ferrosi autorizzati dalle pregresse gestioni commissariali (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 214 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 21, comma 15, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto, inserendo l'art. 6-bis nella legge regionale n. 27 del 1998, dispone che, al fine di garantire la stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso ed evitare l'interruzione del trattamento dei rifiuti metallici, trova applicazione l'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 209 del 2003 per gli impianti che abbiano operato in virtù di autorizzazioni rilasciate dai soggetti attuatori di cessate gestioni commissariali e per gli aventi causa e i subentranti dei loro titolari. Il d.lgs. n. 209 del 2003 subordina lo svolgimento dell'attività di autodemolizione ad un complesso di prescrizioni che attengono sia alla localizzazione degli impianti sia alle modalità di svolgimento. La Corte, condividendo l'interpretazione della Regione in ordine alle finalità e al contenuto della norma censurata, ha ritenuto che il richiamo ivi stabilito al solo comma 3 dell'art. 15 del d.lgs. n. 203 del 2009, è volto non ad escludere la residua disciplina statale del citato art. 15, ma a dettare la disciplina di competenza regionale, delegata ai Comuni, in materia di rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti. È così attribuita "alla norma in esame una funzione di coordinamento tra il livello di disciplina statale e quello regionale (senza pregiudizio per il primo), avendo quest'ultimo di mira un contesto specifico quale quello che si innesta nella situazione emergenziale riferita al settore dei rifiuti urbani del territorio della Città di Roma e provincia". Il legislatore regionale si propone la stabilizzazione dei soli impianti che abbiano già operato in virtù di autorizzazioni rilasciate dalle pregresse gestioni commissariali, per i quali non è stata completata la procedura di delocalizzazione. In tale prospettiva, il rilascio delle autorizzazioni è, comunque, subordinato alla presenza di tutti i requisiti previsti dalla disposizione transitoria di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003, che va accertata anche nei confronti dei soggetti che siano nel frattempo subentrati ai precedenti titolari nella gestione degli impianti; resta così escluso che tale subentro possa sottrarre il nuovo gestore al procedimento di verifica di sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per la voltura dell'autorizzazione in suo favore.

iv) La (illegittima) previsione della limitazione dello smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extraregionale (norme della Regione Molise)

La sentenza n. 227 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), dell'art. 32 della legge della Regione Molise n. 4 del 2019 il quale demandava alla Giunta l'individuazione, in termini percentuali sul totale dei rifiuti, della quantità di rifiuti speciali di provenienza extraregionale da trattare nel territorio molisano. Analoghe norme regionali, parimenti riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sono state ritenute lesive dell'art. 182, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale, "nel prevedere una rete integrata ed adeguata di impianti, intende consentire lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi" (sentenza n. 10 del 2009). La norma impugnata, limitando la circolazione dei rifiuti nella Regione, si poneva in contrasto "con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata che esigono la possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza tra luoghi di produzione e luogo di raccolta".

v) L'illegittimo divieto di ubicare impianti di combustione dei rifiuti a una distanza inferiore a 5 km dai centri abitati e dai luoghi ove si esercitano funzioni sensibili (norme della Regione Marche)

La sentenza n. 272 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 della legge marchigiana n. 29 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 136 Cost., in quanto - nel definire i criteri di localizzazione degli impianti di combustione dei rifiuti e del combustibile solido secondario (CSS) - riprodurrebbe le norme della legge regionale n. 22 del 2018, ritenuta illegittima dalla sentenza n. 142 del 2019, che escludeva la collocazione, sull'intero territorio regionale, di impianti di gestione dei rifiuti mediante combustione. La pronuncia ha, invece, giudicato illegittima la stessa disposizione, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto vietava l'ubicazione dei predetti impianti a una distanza inferiore a 5 km dai centri abitati e dai luoghi ove si esercitano funzioni sensibili; e dichiarato, in via consequenziale, illegittimo l'intera legge regionale

(artt. 1, 3, 4 e 5) riferita esclusivamente al citato divieto. All'asserita violazione del giudicato costituzionale la Corte ha replicato che la sentenza n. 142 del 2019 ha dichiarato illegittima la legge marchigiana n. 22 del 2018 che impediva sull'intero territorio regionale qualsiasi forma di combustione del CSS, dei rifiuti o di materiali e sostanze derivanti dal relativo trattamento, mentre la disposizione impugnata prescriveva criteri di localizzazione degli impianti di trattamento, sul presupposto del venir meno dell'illegittimo divieto assoluto. Il Collegio ha poi ricordato (sentenza n. 289 del 2019) che la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, e che in tale ambito la Regione non avrebbe potuto fissare con legge i criteri di individuazione delle aree inidonee all'installazione degli impianti, perché sarebbe stato necessario pronunciarsi all'esito di un procedimento amministrativo, che costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela. La struttura del procedimento amministrativo rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, garantendo l'imparzialità della scelta e il perseguimento, più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio di buon andamento dell'amministrazione. La materia *de qua* ha caratteristiche tali da richiedere il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò che deve essere tenuto presente nel valutare la ragionevolezza di interventi legislativi diretti. Tale asserzione trova corrispondenza nella prerogativa del legislatore statale di vincolare, nelle materie di competenza esclusiva, la Regione a esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa che la normativa statale ha allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa. Con riguardo alla localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, questo principio ha trovato più volte conferma (sentenze nn. 142, 129 e 28 del 2019). L'art. 199 cod. ambiente disciplina i piani regionali di gestione dei rifiuti, attribuendo loro, quale contenuto necessario, la specificazione dei criteri per l'individuazione delle aree inidonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché dei luoghi e degli impianti adatti. Pertanto, è il suddetto piano la sede che il legislatore competente ha scelto al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione, all'esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d'ambito. Inoltre, l'attività di pianificazione è per propria natura idonea a realizzare una trama unitaria nell'assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Propria dell'attività amministrativa è l'esigenza di raggiungere un punto di sintesi con l'adozione di scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi. Il citato art. 199, stabilendo che "il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale", persegue tale scopo. Ad esso, invece, si sottraeva la disposizione impugnata, ricorrendo a un divieto di localizzazione insensibile alla concomitante pianificazione regionale e frutto di una scelta lontana da un concreto apprezzamento della conformazione del territorio. La Corte ha già precisato che "è necessario che il citato piano adatti i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, fuggendo divieti astratti che, anche in quanto formulati senza una visione sinottica della pianificazione, rischiano di tradursi in un forte ostacolo alla (...) realizzazione degli impianti" (sentenze nn. 154 del 2016 e 285 del 2013). A seguito della ritenuta illegittimità dell'impugnato art. 2, l'intero testo della legge regionale è divenuto privo di significato giuridico.

2.7.12.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico

i) La (re)introduzione e il ripopolamento di specie animali: la facoltà dello Stato di porre limiti invalicabili di tutela, derogabili solo in melius dalle Regioni

In tema di immissione di specie ittiche, la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 178 ha chiarito che "la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica. Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una tutela piena ed adeguata dell'ambiente, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela" (sentenze nn. 98 del 2017, 288 del 2012 e 30 del 2009). "L'affermazione di tale competenza comporta che le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale in materia ambientale, potendo solo definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato" (sentenze nn. 74 del 2017, 278 del 2012 e 151 del 2011).

ii) L'obbligo per le Regioni di adottare il calendario venatorio con atto amministrativo e il correlativo divieto di impiegare la legge-provvedimento

“L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 prescrive l'adozione del calendario venatorio con atto amministrativo e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (sentenze nn. 258 del 2019, 193 e 90 del 2013, 20 del 2012). Infatti, “la modalità tecnica del provvedimento è necessaria per la protezione della fauna perché vi è motivo di ritenere che l'attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo (sentenza n. 20 del 2012). Questa scelta risponde, altresì, all'esigenza di garantire un'adeguata istruttoria, anche tramite il parere obbligatorio dell'ISPRA, che, attraverso la rilevazione delle situazioni ambientali locali, consenta alla Regione di adeguare il calendario alla specificità del contesto (in tal senso, sentenza n. 209 del 2014). La legge statale, dunque, prevede che le Regioni provvedano nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge, sicché è illegittimo l'impiego della legge-provvedimento nell'adozione del calendario venatorio”. Così la sentenza n. 178.

iii) La tempestiva annotazione degli abbattimenti quale soglia uniforme di protezione

La sentenza n. 249 del 2019, richiamata dalla sentenza n. 40, ha chiarito che “il comma 12-*bis* dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 mira a garantire, attraverso la prescritta tempestività dell'annotazione degli abbattimenti, l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti stessi e, per tale via, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, quale necessaria premessa di una consapevole programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica: in quest'ottica, la portata precettiva della norma statale concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale”.

iv) L'(illegittima) estensione della caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 40 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, della legge ligure n. 291 del 1994, il quale prevedeva che la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria era consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto. La sentenza n. 191 del 2011 ha già ribadito l'orientamento secondo cui la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria fa parte delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale. Conseguentemente, detta pronuncia ha dichiarato illegittimo l'art. 1, comma unico, della legge ligure n. 15 del 2010 che consentiva, proprio in virtù del rinvio al censurato art. 34, comma 7-*bis*, la caccia sino a mezz'ora dopo il tramonto, in violazione del limite fissato dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992. La Corte ha interamente confermato le conclusioni del citato precedente nel senso che “i precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono (...) derogabili *in peius* nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia” (sentenza n. 7 del 2019).

v) L'obbligo per il cacciatore di annotare sul tesserino venatorio i capi di fauna stanziale e migratoria subito dopo l'abbattimento accertato (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 40 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 38, comma 8, della legge ligure n. 29 del 1994, impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui stabilisce che il cacciatore deve indicare, negli appositi spazi del tesserino venatorio regionale, relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato. La sentenza n. 249 del 2019 ha già chiarito che la specificazione in una norma regionale dell'abbattimento come “accertato” non procrastina in alcun modo l'obbligo d'immediata registrazione; il concetto di abbattimento di cui al comma 12-*bis* dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 ha riguardo, infatti, solo “all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica”, essendo questo l'unico significato coerente con l'esigenza di conseguire dati certi sull'effettiva entità della popolazione faunistica, necessaria ai fini della “programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della

selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica” su tutto il territorio nazionale. Analogamente, la sentenza n. 291 del 2019 ha sottolineato come l’obbligo di annotazione presupponga che l’animale sia stato realmente abbattuto, poiché l’esigenza della massima tempestività dell’annotazione deve essere sempre correlata a un evento effettivamente realizzatosi, in armonia con la finalità stessa della tutela, che è funzionale a consentire un monitoraggio basato su dati genuini circa la consistenza della popolazione faunistica. Pertanto, la qualificazione, nella disposizione impugnata, dell’abbattimento come “accertato” non determina “una diminuzione del livello di protezione stabilito dal legislatore statale, concorrendo, al contrario, a conseguirlo in modo coerente con lo scopo cui è esso preordinato. Peraltro, la norma regionale denunciata prevede espressamente che l’annotazione debba essere effettuata ‘subito dopo’ l’abbattimento, escludendo così ogni possibilità di differimento dell’obbligo di annotazione rispetto a tale evento, la cui verifica deve, in ogni caso, essere effettuata dal cacciatore immediatamente dopo avere sparato”, e tale obbligo sussiste anche nel caso in cui l’esemplare abbattuto non sia stato rinvenuto o recuperato.

vi) L’autorizzazione all’esercizio congiunto della caccia (in forma vagante e mediante appostamento fisso) in deroga al principio statale della caccia di specializzazione (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 51, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

vii) La (illegittima) sostituzione del divieto di predazione con il divieto di cattura della fauna selvatica nell’ambito della disciplina dell’allenamento e addestramento del falco (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 63 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell’art. 1, comma 1, lett. b), della legge della Regione Veneto n. 6 del 2019, nella parte in cui prevedeva, nelle aree riservate alla falconeria *ex art. 18*, primo comma, della legge regionale n. 50 del 1993, il divieto di cattura della fauna selvatica da parte dei falchi, in luogo del divieto di predazione. In via preliminare, la Corte ha ribadito che le Regioni, legiferando in materie che interferiscono con quella di competenza esclusiva statale relativa alla salvaguardia dell’ambiente, devono rispettare gli eventuali livelli di tutela più elevati stabiliti dalle disposizioni statali. Nel merito, la disposizione impugnata ha modificato il comma 3 dell’art. 3 della legge regionale n. 2 del 2000, introducendo tre elementi di novità. In primo luogo, la competenza al rilascio dell’autorizzazione per l’addestramento e l’allenamento dei falchi viene attribuita alle Regioni, in luogo delle strutture regionali competenti in materia faunistica-venatoria di cui alla precedente disciplina. Il secondo elemento di novità riguarda il periodo dell’anno durante il quale per lo svolgimento delle menzionate attività è necessaria l’autorizzazione, individuato dalla norma previgente in quello di chiusura dell’attività venatoria ed esteso dalla novella a tutti i periodi in cui non è previsto l’abbattimento. La Corte ha osservato che “la nuova disciplina viene, sotto questo aspetto, ad essere più restrittiva; infatti i periodi in cui non è previsto l’abbattimento, a cui si riferisce il divieto di cattura della fauna selvatica e dell’addestramento del falco, includono anche i giorni di necessaria sospensione dell’attività venatoria”, vale a dire i giorni in cui, anche durante la stagione venatoria, ai sensi dell’art. 18 della legge n. 157 del 1992, la caccia è preclusa. La terza modifica, oggetto di censura, riguardava la sostituzione del divieto di predazione da parte del falco con il divieto di cattura, con la conseguenza che l’uccisione delle prede, non seguita dalla cattura, non sarebbe stata sanzionata. La normativa previgente, invece, “pur autorizzando il volo del falco durante l’intero periodo dell’anno vietava in termini assoluti ogni attività di addestramento o allenamento implicante predazione” (sentenza n. 468 del 1999), tanto che l’occasionale uccisione della selvaggina, integrando un’ipotesi di violazione di divieto di caccia, comportava l’applicazione di una sanzione a carico del falconiere. La disposizione rappresentava “un punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l’esigenza di mantenere il rapace, destinato alla caccia, in condizioni fisiche adeguate”. La Corte ha ritenuto, pertanto, che dovesse essere esclusa “la possibilità di predazione negli spazi che la norma impugnata intende riservare alla falconeria”, vale a dire nelle aree in cui, ai sensi del combinato disposto degli artt. 18, primo comma, e 8, comma 4-*ter*, della legge regionale n. 50 del 1993, possono essere addestrati i cani e sono collocabili gli appostamenti fissi. Infine, resta salva la possibilità per la Regione di autorizzare “in determinate aree l’addestramento dei falchi, anche accompagnati da cani, prevedendo la possibilità di abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili”.

viii) L'(illegittimo) ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. 144 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 33 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui – incidendo sulla disciplina dei piani di controllo faunistico nelle aree protette regionali, con l'inserimento nel comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015 di un richiamo all'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 – si applicava anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette, consentendo, in contrasto con l'art. 19, secondo comma, della legge n. 157 del 1992, un indebito ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l'attuazione dei piani e dettando una “disciplina irragionevolmente unitaria per l'intero territorio siciliano”. Come emerge dai lavori preparatori della disposizione censurata, il richiamo al citato art. 22 è riferito “al testo in quel momento vigente idoneo a consentire l'utilizzo di cacciatori per l'attività di controllo faunistico”, essendo la *ratio* della norma proprio quella di “consentire anche ai cacciatori titolari della specifica licenza di polizia di contribuire (...) al controllo selettivo della fauna nociva”. Nel merito, la norma consentiva di “utilizzare per l'attuazione dei piani di controllo faunistico, in maniera indifferenziata su tutto il territorio regionale anche i soggetti menzionati nell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991”, vale a dire “personale dipendente dall'organismo di gestione del parco e (...) persone da esso autorizzate”, ivi compresi i cacciatori. Al contrario, il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, distingue “i criteri di individuazione dei soggetti attuatori dei piani di controllo faunistico nelle aree protette da quelli applicabili nel restante territorio”. L'art. 19, secondo comma, della legge n. 157 del 1992, individuando “i soggetti abilitati ad attuare i predetti piani nei territori diversi dalle aree protette, costituirebbe lo standard minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”. La Corte ha ritenuto dirimente, ai fini della decisione, la natura dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 il quale, nel dettare prescrizioni applicabili solo alle aree protette, è qualificabile come norma speciale “la cui estensione, stante la competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla quale va ascritta la disciplina impugnata, non compete certamente alla Regione” (sentenza n. 44 del 2019). Ne discende che il legislatore siciliano, inserendo un “richiamo espresso all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 in una previgente disciplina regionale la cui portata applicativa riguarda l'intero territorio”, ha prodotto “un'irragionevole alterazione della *ratio* che sorregge la specialità delle norme quadro dettate (...) per le aree protette”. Infine, i concetti evocati dall'art. 22 menzionato, quali la responsabilità e la sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, “divengono sostanzialmente inconciliabili con l'estensione all'intero territorio regionale”, conducendo a un esito irrazionale, anche in considerazione delle “possibili distorsioni applicative” favorite dall'assenza di “prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle (...) astratte potenzialità applicative” della norma impugnata (sentenze nn. 449 del 2005, 412 del 2004, 228 del 2003, 107 del 2017).

ix) L'(illegittima) aggiunta di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 178 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 36 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2018, il quale prevedeva l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria nel periodo intercorrente fra il 1° ottobre e il 30 novembre, salva la facoltà della Giunta regionale, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di modificare tale integrazione. Il comma 4 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 prescrive l'adozione del calendario venatorio con atto amministrativo e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. La modalità tecnica del provvedimento è necessaria per garantire un'adeguata istruttoria: infatti, l'attività amministrativa non si esaurisce in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo. L'adozione del calendario venatorio con legge, piuttosto che con provvedimento amministrativo, non consentiva nemmeno la previa acquisizione del parere dell'ISPRA, che, attraverso la rilevazione delle situazioni ambientali locali, avrebbe consentito alla Regione di adeguare il calendario alla specificità del contesto. “La legge statale, dunque, prevede che le Regioni provvedano nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge, sicché è illegittimo l'impiego della legge-provvedimento nell'adozione del calendario venatorio”.

L'art. 36 della legge ligure n. 29 del 2018, disponendo espressamente l'aggiunta di due giornate di caccia settimanali, si poneva in contrasto con tale obbligo e comportava un'illegittima invasione della sfera di competenza statale in materia ambientale. Nemmeno la facoltà riconosciuta alla Giunta regionale avrebbe consentito il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto tale facoltà era solo di modifica, mentre l'integrazione delle giornate di caccia era illegittimamente prevista dalla disposizione impugnata.

2.7.12.6. I beni culturali e paesaggistici

i) La tutela paesaggistica quale valore unitario, prevalente e a concertazione necessaria e il principio fondamentale e inderogabile della pianificazione congiunta (l'imprevedibile partecipazione della componente statale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – La tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

ii) Le disposizioni fondamentali e i principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio come norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale

La sentenza n. **71** ha ribadito che le disposizioni fondamentali del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) sono state qualificate dalla Corte come “norme di grande riforma economico-sociale” (sentenze nn. 207 e 66 del 2012, 226 e 164 del 2009, 51 del 2006) e che “esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore regionale” (sentenza n. 210 del 2014).

I principi recati dal codice dei beni culturali “costituiscono norme di grande riforma economico-sociale” (sentenze nn. 172 del 2018 e 189 del 2016), attuative dell'art. 9 Cost. (sentenze nn. 66 del 2012 e 367 del 2007) che, in quanto tali, “vincolano anche le autonomie speciali” (sentenze nn. 118 del 2019, 172 del 2018 e 189 del 2016). Così la sentenza n. **130**.

iii) Il principio di prevalenza delle prescrizioni paesaggistiche su quelle urbanistico-edilizie (non derogabile dal legislatore territoriale anche in relazione al piano del parco regionale)

La sentenza n. **276** ha rammentato che, ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, “il piano del parco regionale ha valore anche (...) di piano urbanistico e sostituisce i piani (...) urbanistici di qualsiasi livello”, sicché questi ultimi “cedono il passo al piano del parco”: tale norma “rappresenta uno standard uniforme di tutela ambientale (sentenza n. 134 del 2020)”. Un'analoga regola di prevalenza dei valori paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici è stabilita dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con una previsione che può essere riferita anche ai parchi regionali, in quanto aree di interesse paesaggistico, tutelate per legge, in base al precedente art. 142, comma 1, lett. f). La Corte, dichiarando illegittima una disposizione regionale che aveva invertito il rapporto tra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale, facendo prevalere il secondo sul primo (sentenze nn. 86 del 2019 e 172 del 2018), ha affermato che il codice dei beni culturali definisce, “con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale” (sentenza n. 11 del 2016). L'applicazione di misure di salvaguardia al momento dell'istituzione o dell'ampliamento del parco, la regolazione dell'uso delle varie zone del parco da parte del relativo piano e la portata sostitutiva degli strumenti urbanistici del piano stesso costituiscono capisaldi della legge n. 394 del 1991, “vincolanti per le regioni in base alla giurisprudenza costituzionale. La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro”, la quale – costantemente ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze nn. 121 del 2018 e 74 del 2017) – “detta gli standard minimi uniformi di tutela, che le Regioni possono accompagnare con un *surplus* di tutela, ma non derogare *in peius*” (sentenze nn. 134 e 43 del 2020, 290 e 180 del 2019, 121 del 2018 e 14 del 2012). Inoltre, ai parchi regionali si applicano – oltre che le norme relative alle “Aree naturali protette regionali” – anche le norme della stessa legge riguardanti le “Aree

naturali protette nazionali”, qualora “vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale”.

iv) Il coinvolgimento degli assetti fondiari collettivi nella pianificazione paesistico-ambientale (prioritaria) e urbanistica

La sentenza n. **71**, nel richiamare l’ordinanza n. 316 del 1998, ha sottolineato che, nell’ambito della pianificazione del territorio, “la valutazione dell’autorità preposta al vincolo è propedeutica alla pianificazione urbanistica”. Quando si verte in tema di pianificazione paesistico-ambientale e dell’assetto del territorio, “l’eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare”.

v) La natura dinamica della tutela degli assetti fondiari collettivi

La sentenza n. **71** ha evidenziato “la natura dinamica della tutela degli assetti fondiari collettivi” chiarendo che le relative forme di protezione “non possono consistere in una mera conservazione statica, ma devono tener conto dell’evoluzione ecosistemica, di quella dell’economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale, nell’agricoltura e nelle tecniche silvo-pastorali” nonché della “natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio”.

vi) La tutela specifica dei centri storici quali beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, affidati alle cure della Repubblica e oggetto di un’attività pianificatoria congiunta di Stato e Regioni

La sentenza n. **130** ha precisato che, “pur in assenza di una legge statale *ad hoc* sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L’art. 136 del detto codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell’evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una zona urbanistica, ma appunto un bene dall’alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l’esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come unità complessa, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d’altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali. (...) questo patrimonio intrinsecamente comune merita le cure della Repubblica e (...), nella cornice della competenza statale *ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.*, le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio (sentenza n. 140 del 2015). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d’altronde, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale (...) affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni (sentenze n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018). Così, le Regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell’ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici. In accordo con l’ordinamento statale, le Regioni stesse affidano a strumenti urbanistici comunali e al lavoro di uffici tecnici territorialmente competenti l’attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale”.

vii) La facoltà del privato di proporre, con effetto di sollecitazione procedimentale, uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie ubicate nei centri storici (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. **130** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 e 14 dello statuto regionale – dell’art. 3, comma 9, lett. b), della legge della Regione siciliana n. 24 del 2018 che ha introdotto il comma 5-*bis* dell’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2015. Secondo il ricorrente la normativa censurata introdurrebbe la possibilità per i privati di effettuare interventi edilizi di

vario genere sugli immobili presenti nei centri storici in base a studi di dettaglio parcellizzati e a prescindere dal controllo della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali, con conseguente asserita violazione dei principi in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio in quanto la disciplina rischierebbe di pregiudicare la salvaguardia del centro storico come “bene unitario” e finirebbe per esautorare gli organi comunali e tecnici dei poteri che la normativa statale attribuisce loro. In via preliminare, la Corte ha evidenziato che la legge regionale n. 13 del 2015 si prefigge l’obiettivo di introdurre norme che valorizzino i centri storici siciliani attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione di aree urbane degradate e, a tali fini, ha previsto la possibilità di intervenire sugli immobili dei centri storici, con il dovere di rispettare differenti forme e limiti secondo la tipologia di immobile. Pur “in assenza di una legge statale *ad hoc* sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L’art. 136 del detto codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico”. Per la Corte, occorre “muovere dalla consapevolezza che questo patrimonio intrinsecamente comune merita le cure della Repubblica e che, dunque, nella cornice della competenza statale *ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.*, le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio (sentenza n. 140 del 2015). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d’altronde, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale (...) affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni”. Nel merito, la censurata disciplina regionale è stata interpretata in modo da prevenire l’insorgere della denunciata antinomia normativa. La facoltà del privato di proporre uno studio di dettaglio stralcio, relativo a una o più unità edilizie, si attiva solo nel caso in cui l’amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio, risultando inadempiente agli obblighi introdotti con la legge regionale n. 13 del 2015. L’effetto dell’esercizio di detta facoltà è quello di determinare l’obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dalla legge. In questo quadro, il censurato comma 5-*bis* dell’art. 3 introduce, quindi, una sollecitazione procedimentale in fase d’impulso all’avvio del procedimento, che non modifica l’oggetto di quest’ultimo. Essa potrà essere accolta se si verificasse che la tipologia immobiliare individuata per una o più unità edilizie è quella corretta, ragionando sul contesto in cui gli immobili s’inseriscono, e potrà, dunque, formare parte di quello studio più esteso, relativo al complesso degli immobili presenti nel centro storico, che il Comune deve adottare secondo le procedure previste, sia pure a fronte di un’iniziativa limitata a un singolo comparto edilizio. Alla luce di tali considerazioni, “non è pregiudicato il valore unitario del bene finché non si svuota di contenuto il potere di coloro che sono responsabili di salvaguardarlo”. In altri termini, la legge impugnata, “correttamente interpretata, non sottrae alle amministrazioni e agli uffici tecnici competenti gli strumenti utili a tutelare il centro storico nel suo complesso, anche a fronte di proposte provenienti da soggetti privati”.

viii) La valorizzazione turistica dei trabocchi da molo (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. 138 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 1, comma 1, lett. c), della legge abruzzese n. 7 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui modifica l’art. 3-*ter* della legge regionale n. 13 del 2009 inserendo, dopo il comma 3, i successivi commi da 3-*bis* a 3-*sexies*, i quali si raccordano, in linea di continuità e con finalità integrativa, all’evoluzione della normativa in tema di recupero, salvaguardia e valorizzazione dei trabocchi della fascia costiera. La norma censurata attiene all’ambito dei beni culturali, segnato dalla linea di confine che separa la valorizzazione (materia di competenza concorrente) dalla tutela (materia di competenza esclusiva statale). L’introduzione, con il comma 3-*bis*, del riferimento a una superficie di occupazione massima risponde alla finalità di circoscrivere l’area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione sia dell’ottimizzazione dei flussi turistici sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali; attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone con disabilità. La disposizione censurata non interferisce neppure con i piani demaniali marittimi comunali (PDMC), in quanto il Comune, competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa eventualmente contenuta nel PDMC e resta comunque libero di decidere se, e in quale misura (entro il limite massimo consentito), avvalersi della facoltà di ampliamento del trabocco prevista dalla legge regionale. Finanche la destinazione ad attività di ristorazione (comma 3-*ter*) non costituisce una novità nel pregresso quadro

regionale ed è rivolta alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale in funzione di un richiamo turistico regolamentato in modo appropriato. Ancora, la maggior ampiezza della passerella di accesso al trabocco (comma 3-*quater*) è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale. Il comma 3-*quinqies* prevede, poi, che gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi debbano necessariamente conformarsi alle prescrizioni statali relative agli ambiti edilizio, igienico-sanitario, sicurezza e antincendio. Anche il comma 3-*sexies* depone in senso contrario all'asserito sconfinamento del legislatore regionale dal perimetro della propria competenza in materia, in quanto espressamente prevede che i nuovi interventi relativi ai trabocchi rimangano assoggettati all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale (e, in particolar modo, dell'autorizzazione concernente gli interventi sui beni culturali). Le stesse osservazioni valgono per i trabocchi abbandonati o scomparsi. I trabocchi abbandonati sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti: ne è perciò ben verificabile la superficie e sono ammissibili interventi di recupero, ristrutturazione e utilizzazione; mentre i trabocchi scomparsi non possono formare oggetto di siffatti interventi, praticabili solo su strutture esistenti.

2.7.12.7. Le aree protette

i) La legge quadro sulle aree protette e la previsione di standard inderogabili di tutela ambientale

La sentenza n. **43** ha osservato che la legge quadro n. 394 del 1991 “è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie laddove, con riguardo alle aree protette – comprensive anche dei parchi regionali (sentenza n. 44 del 2011) – prescrive che gli enti gestori devono dotarsi 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 n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 e n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008). Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a standard inderogabile di tutela ambientale”.

La legge statale quadro (o di cornice) n. 394 del 1991 sulle aree protette “continua a tutt'oggi ad esprimere standard inderogabili di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011)”. Così la sentenza n. **134**.

ii) La facoltà delle Regioni di innalzare gli standard statali di tutela (il potenziamento della vigilanza sui parchi regionali)

“Nel nuovo assetto di competenze tra Stato e Regione sui parchi naturali regionali non ogni disposizione della legge quadro si può imporre alla sfera legislativa regionale. A tal fine, è invece necessario che essa attinga ad un livello di protezione ambientale non inferiore a quello che la Regione consegue quale effetto indiretto dell'esercizio delle sue attribuzioni legislative, o comunque uniforme, per fondamentali esigenze di equilibrio che spetta alla normativa statale perseguire (sentenza n. 307 del 2003). Le competenze legislative e organizzative della Regione sui parchi regionali sono di particolare ampiezza (sentenze n. 44 del 2011 e n. 108 del 2005), e subirebbero una grave compressione se fosse loro inibito di potenziare la vigilanza, ricorrendo a figure già istituzionalmente adibite, sia pure per altri scopi, a tale compito sul territorio”. Così la sentenza n. **134**.

iii) Il parco regionale quale espressione dell'autonomia territoriale vincolata al rispetto degli standard statali di tutela

La Corte ha ripetutamente ricondotto all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. “la disciplina ambientale dei parchi” (sentenze nn. 290 del 2019, 121 del 2018), pur riconoscendo che “il parco regionale resta tipica espressione dell'autonomia regionale (sentenza n. 108 del 2005), e che esso ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e

quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni (sentenza n. 44 del 2011)". Così la sentenza n. **134**

iv) L'assimilazione delle misure di salvaguardia al regolamento e al piano del parco

La giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **276** "ha assimilato le misure di salvaguardia previste dalla legge n. 394 del 1991 al regolamento e al piano del parco, nel senso della qualificazione di tali strumenti come necessari standard uniformi di tutela ambientale, in quanto diretti ad assicurare la rispondenza delle attività svolte nel parco alle esigenze ambientali" (sentenze nn. 180 del 2019, 245 e 121 del 2018). Del resto, "la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali (sentenza n. 367 del 2007)".

v) La modifica del perimetro dei parchi regionali

La sentenza n. **276** ha puntualizzato che "la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale", nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, "sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. Più precisamente, dall'art. 23 della legge quadro si evince che il legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale, essendo perciò implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco" (sentenza n. 134 del 2020).

vi) La (limitata) possibilità di autorizzare, all'interno del Parco dei Colli Euganei, attività di cava per l'estrazione di trachite (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **31** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 32, comma 1, lett. c), della legge veneta n. 13 del 2018, il quale, con riguardo alla coltivazione di trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei, subordina il rilascio di autorizzazione per attività di cava, in deroga alle limitazioni contenute nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave, alla condizione che l'intervento si configuri come modifica e/o ampliamento di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007. Il predetto decreto inerisce all'attuazione delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, in materia di protezione ambientale. Esso, all'art. 5, lett. n), "contiene i criteri minimi uniformi ai quali devono attenersi le Regioni nel provvedere agli adempimenti previsti dagli artt. 4 e 6" del d.P.R. n. 357 del 1997, volti a definire le misure di conservazione e le zone di protezione speciale. Tali criteri sono vincolanti per le Regioni in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale (sentenze nn. 316 del 2009, 329 e 104 del 2008). La ricostruzione del complesso quadro normativo in cui si colloca la disposizione impugnata ha consentito alla Corte di affermare che, "all'interno del parco dei Colli Euganei, l'attività di estrazione della trachite è stata svolta secondo quanto previsto dalle (...) disposizioni di indirizzo del piano ambientale e attuative del Progetto tematico Cave. Più precisamente, (...) emerge che alla data di emanazione della norma statale evocata quale parametro interposto, risalente al 2007, i suddetti piani di indirizzo e attuazione prevedevano già, e assentivano, diversi siti dedicati all'attività di estrazione della trachite". Il citato art. 5, lett. n), impone, a far data dalla sua emanazione, "alle Regioni di introdurre, per il territorio delle zone di protezione speciale, il divieto di apertura di nuove cave e di ampliamento di quelle esistenti". Tuttavia, "i siti attivi in tale data, potevano – e ancora oggi possono – essere oggetto di ampliamento: ciò sempre se previsti in strumenti di pianificazione, generali o di settore, all'epoca già vigenti o da approvare entro il periodo di transizione previsto dalla citata disposizione ministeriale". La Corte, pertanto, ha concluso che il legislatore regionale non incorre nel prospettato vizio di illegittimità, "proprio grazie al tenore della previsione contenuta nella lettera c) dell'articolo impugnato". Questa, infatti, contiene "un esplicito e decisivo richiamo alla fonte statale competente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., tale da permettere un puntuale allineamento della disciplina regionale alle indicazioni della normativa statale". La norma veneta, anche se non riporta testualmente i criteri delimitativi contenuti nella fonte statale, non cancella i confini da questa tracciati. "Del resto, che la norma regionale censurata sia volta ad assentire unicamente l'implementazione, all'interno del Parco dei Colli Euganei, solo dei siti in attività, dedicati all'estrazione di trachite, considerati dai piani generali e di settore vigenti" o comunque approvati nell'arco temporale dettato dalla disciplina statale "è valutazione

interpretativa che trova una conferma decisiva nello stesso tenore testuale del primo capoverso dell'art. 32 impugnato, laddove prevede espressamente che l'autorizzazione dell'attività di cava per l'estrazione della trachite possa operare in deroga ai limiti imposti nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave. Il richiamo ai piani in questione consente di ritenere palese l'intenzione del legislatore regionale di delimitare l'operatività della norma ai soli siti considerati dai detti piani di settore certamente rispettosi, per quanto già evidenziato, del parametro statale interposto, così da tracciare il confine ultimo dell'attività di estrazione della trachite all'interno del territorio del Parco dei Colli Euganei”.

vii) La trasformazione da collegiale a monocratico dell'organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. 43 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 4, comma 1, lett. a), e 5, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 1 del 2019, i quali – con riferimento a due specifici parchi naturali regionali, quello di Gutturu Mannu, istituito con legge regionale n. 20 del 2014, e quello di Tepilora, istituito con legge regionale n. 21 del 2014 – hanno trasformato l'organo di revisione dei conti da collegiale a monocratico. La Corte non ha ravvisato alcun contrasto con la legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette, “reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (sentenze nn. 121 del 2018, 36 e 74 del 2017). Infatti, anche se la disciplina statale prevede la struttura collegiale dell'organo di revisione contabile dell'ente parco, essa non rappresenta uno standard di tutela ambientale inderogabile da parte delle Regioni. In altri termini, il parametro di competenza legislativa evocato dal ricorrente non è conferente poiché la specifica previsione statale richiamata “non attiene in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio, finalità il cui perseguimento costituisce l'aspetto qualificante del titolo di competenza legislativa statale nella materia ambientale” (sentenze nn. 178 del 2018, 193 del 2010 e 51 del 2006).

viii) La comunità del parco: composizione, modalità di funzionamento e attribuzioni (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 134 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 7 della legge ligure n. 3 del 2019 in tema di aree protette, nella parte in cui sostituiva i commi 1, 2 e 3 (quest'ultimo limitatamente alle parole “secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2”) dell'art. 11 della legge regionale n. 12 del 1995, in quanto recava una disciplina relativa alla costituzione e composizione delle Comunità delle aree naturali contrastante con l'art. 24 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991. In particolare, i commi 1 e 2 dettavano “regole stringenti in ordine alla composizione della Comunità”, laddove il citato art. 24 attribuisce dette competenze organizzative allo statuto dell'ente parco, allo scopo di “adeguare l'organizzazione del parco alle peculiarità del territorio” e garantire così uno “standard minimo di tutela dell'ambiente”. Il comma 3 prevedeva che lo Statuto, nel determinare la composizione della Comunità del parco, doveva attenersi ai criteri di cui ai precedenti commi 1 e 2 e, pertanto, è stato dichiarato illegittimo limitatamente a tale richiamo. La sentenza ha, poi, ritenuto non fondata la questione riguardante il medesimo art. 7, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui sostituisce i commi 4 e 5 dell'art. 11 della legge regionale n. 12 del 1995, prevedendo, al comma 4, la partecipazione della Comunità all'elaborazione del piano pluriennale e, al comma 5, le ipotesi in cui, in conformità allo statuto dell'Ente di gestione del parco, è richiesto il parere obbligatorio ovvero vincolante della Comunità. Quanto al censurato comma 5, la Corte ha osservato che il comma 2 dell'art. 10 della legge quadro concerne le aree protette nazionali rispetto alle quali il legislatore statale ha scelto di “non affidare ad organi politici elettivi l'integrale governo del parco, al quale debbono concorrere soggetti dotati di competenze tecniche adeguate”, con ciò spiegandosi la natura non vincolante del parere reso da tali organi. Riguardo ai parchi regionali, invece, è l'art. 24 della legge quadro “ad attribuire allo Statuto il potere di definire le forme di organizzazione del parco e i criteri di composizione dei suoi organi, sicché non si vede come tale fonte non possa incidere sul rapporto tra comunità ed ente di gestione rendendo vincolanti i pareri della prima”. Infine, il comma 4 non contrasta con il comma 3 dell'art. 10 della legge quadro il quale attribuisce alla Comunità, oltre al potere di partecipare all'elaborazione del piano pluriennale, anche quello di deliberare sul medesimo: tale ultima disposizione “non è applicabile nei suoi aspetti minuti ai parchi regionali” e “attribuisce sì alla comunità la funzione deliberativa, ma su proposta

vincolante del consiglio direttivo”, con la conseguenza che “il ruolo della comunità nei parchi liguri non è sminuito rispetto all’assetto statale”.

ix) L’(illegittima) estromissione degli enti locali dalla decisione di sopprimere aree protette già istituite e di ridefinire i confini dei parchi naturali (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 134 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 8 della legge ligure n. 3 del 2019 (sostitutivo dell’art. 14, comma 1, della legge regionale n. 12 del 1995), nella parte in cui, nel confermare solo alcune delle aree protette già istituite, sopprimeva quelle non espressamente menzionate. Infatti, in violazione dell’art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 che vincola la Regione a coinvolgere gli enti locali interessati nel procedimento istitutivo del parco, i predetti enti non avevano partecipato direttamente al procedimento legislativo. In proposito, la Corte ha osservato che è imposta “ai fini della soppressione dell’area protetta l’osservanza del medesimo procedimento per la sua istituzione” (sentenza n. 263 del 2011) e che la “partecipazione degli enti locali è necessaria e non surrogabile con altre forme di coinvolgimento” (sentenza n. 282 del 2000), in quanto “esprime uno standard minimo inderogabile di tutela dell’ambiente”. Il vizio della fase procedimentale, trasferitosi nella disposizione impugnata (qualificabile come legge-provvedimento), ne ha determinato l’illegittimità. La stessa sentenza ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., il medesimo art. 8 (sostitutivo dell’art. 14, comma 2, della legge regionale n. 12 del 1995), nella parte in cui ridefiniva i confini di alcuni parchi naturali regionali (Alpi Liguri, Antola, Aveto e Beigua), poiché, in violazione dell’art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991, gli enti locali interessati non avevano partecipato al procedimento legislativo. In particolare, il citato art. 22 garantisce agli enti locali “la partecipazione alla gestione dell’area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco”. Inoltre, poiché la variazione dei confini era stata disposta con provvedimento legislativo, doveva essere “osservato il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini” di cui all’art. 22, che prevede l’interlocuzione con gli enti locali. In via consequenziale, è stato dichiarato illegittimo l’art. 31 della legge ligure che regolava il regime transitorio delle aree i cui confini erano stati modificati o soppressi.

x) Il piano del parco: la previsione di una diversa perimetrazione dell’area protetta e la valenza sostitutiva rispetto ai piani territoriali o urbanistici (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. 134 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 10 della legge ligure n. 3 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, sostituendo l’art. 17, comma 6, della legge regionale n. 12 del 1995, stabilisce che il piano del parco può prevedere una diversa perimetrazione dell’area protetta. Poiché l’art. 23 della legge quadro n. 394 del 1991 limita la competenza del legislatore regionale alla perimetrazione provvisoria dell’area, deve ritenersi “implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco”. La sentenza ha, invece, ritenuto illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 10 della legge ligure n. 3 del 2019 (sostitutivo dell’art. 17, comma 4, della legge regionale n. 12 del 1995), nella parte in cui, fatti salvi gli effetti dei piani paesaggistici ex art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali prevalgono sul piano del parco, prevedeva che quest’ultimo vincolasse la pianificazione territoriale, integrandola e prevalendo in caso di contrasto. La norma contrastava con l’art. 25, secondo comma, della legge quadro n. 394 del 1991 secondo il quale “il piano del parco ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello”. La norma statale introduce un meccanismo sostitutivo, operante ancora con riguardo ai piani territoriali e urbanistici, “più efficace nel tutelare l’ambiente che non quello di integrazione e prevalenza” delineato dalla norma impugnata la quale, invece, consentiva “al piano del parco di ritirarsi da sfere valutative di propria pertinenza, grazie all’appoggio offerto dal piano urbanistico”, compromettendo in tal modo uno standard uniforme di tutela ambientale.

xi) La facoltà dell'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni per l'ausilio nella vigilanza sulle aree protette (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. **134** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 22 della legge ligure n. 3 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui sostituisce il comma 3 dell'art. 32 della legge regionale n. 12 del 1995, permettendo all'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni con soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul territorio, ovvero competenti all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria, ittica ai sensi della normativa vigente. L'art. 23 della legge quadro n. 394 del 1991, che "permette il convenzionamento per la gestione del parco esclusa la vigilanza", non reca "un livello di tutela ambientale minimo ed uniforme da imporsi all'autonomia regionale di gestione dei propri parchi, quando essa accresce i mezzi di vigilanza a presidio del bene ambiente", e non vincola il legislatore regionale. Fermo restando che, ai sensi dell'art. 27 della legge quadro, gli enti di gestione del parco non possono "spogliarsi del proprio compito di vigilanza diretta", il convenzionamento dovrà comunque risolversi in un ausilio.

xii) L'apparato sanzionatorio amministrativo (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. **134** ha dichiarato inammissibili, per difetto di argomentazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 23 della legge ligure n. 3 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto, nel sostituire l'art. 33 della legge regionale n. 12 del 1995, introduce un nuovo apparato sanzionatorio amministrativo che contrasterebbe con l'art. 30 della legge quadro n. 394 del 1991, prevedendo sanzioni differenti per entità e tipologia. Il ricorrente non ha indicato le motivazioni in base alle quali l'unitarietà del sistema sanzionatorio garantirebbe "uno standard minimo e uniforme di tutela ambientale", né ha "contestato la competenza regionale a introdurre gli illeciti". Ne discende che "la norma impugnata si limita ad esercitare la competenza a definire il trattamento sanzionatorio di illeciti amministrativi che le compete descrivere in virtù del principio del parallelismo" (sentenza n. 137 del 2019).

xiii) La riduzione in pristino, da parte dell'organizzatore, dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate, in caso di deposito accidentale sul prato stabile del materiale del fondo stradale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 14 della legge friulana n. 9 del 2019 che, nell'aggiungere i commi *7-bis* e *7-ter* all'art. 5 della legge regionale n. 9 del 2005, da un lato, introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino, da parte dell'organizzatore, dello stato dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate e implicanti l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale e, dall'altro, esclude l'applicazione per il suddetto lasso di tempo del divieto di interventi di riduzione di superficie sui prati stabili. Il d.P.R. n. 357 del 1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina per la salvaguardia degli *habitat* naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono così individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), ossia i siti d'importanza comunitaria (SIC) – inseriti nella rete ecologica "Natura 2000", di cui fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS) – ove sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato. Le Regioni e le Province autonome assicurano opportune misure per evitare il degrado degli *habitat* naturali, adottando per le ZSC i necessari interventi conservativi. La disciplina statale fissa taluni standard per la conservazione degli *habitat* naturali, come individuati dalle regole comunitarie, ed è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente, potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (sentenze nn. 151 del 2018, 300 del 2013 e 425 del 1999). La legge regionale n. 9 del 2005 è intervenuta a dettare la disciplina dei prati stabili, individuati in determinate formazioni di vegetazione o erbacee, a delimitare le attività non ammesse, tra cui la riduzione di superficie riguardo alla quale, tuttavia, sono stabilite alcune deroghe. Le censurate disposizioni hanno operato, per l'appunto, sulle deroghe delineando "una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi ove si svolgono le manifestazioni autorizzate (...), qualora il materiale del fondo stradale si depositi

accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività”, individuando nell’organizzatore il responsabile del ripristino, da effettuarsi entro trenta giorni dal termine dell’attività autorizzata, anche in deroga al divieto di riduzione di superficie. Le autorizzazioni per le manifestazioni sono sottoposte al parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, qualora il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Il parere è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, ove dunque deve ritenersi escluso che le attività in questione possano essere autorizzate. Infatti, pur venendo introdotta una specifica deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo l’art. 5, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2005 secondo cui le deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità. Di conseguenza, l’attività consentita non può svolgersi in pregiudizio della disciplina sugli *habitat* naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997. Così ricostruito il contesto normativo, è possibile interpretare in senso conforme a Costituzione le disposizioni impugnate, ritenendole compatibili con gli standard statali di tutela ambientale.

2.8. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

2.8.1. “Tutela della salute”

2.8.1.1. L’organizzazione sanitaria

i) Il principio fondamentale espresso dal regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti delle strutture socio-sanitarie private – Richiamo al legislatore della Regione Basilicata

Le disposizioni statali “subordinano gli accordi contrattuali con i gestori privati dei servizi socio-sanitari all’autorizzazione e all’accreditamento definitivi. Anche con specifico riferimento a norme adottate dal legislatore lucano – dichiarate costituzionalmente illegittime perché non in linea con tali disposizioni (sentenza n. 238 del 2018) – questa Corte ha avuto modo di chiarire che il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all’osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l’erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale. Anche la disciplina regionale dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, sebbene riconducibile a materia di competenza regionale residuale, non può non incontrare il limite del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, fissati dal legislatore statale in termini uniformi sul territorio nazionale. I gestori privati non possono dunque sottrarsi alle verifiche circa i requisiti necessari che consentono l’erogazione di prestazioni qualitativamente adeguate”. Così la sentenza n. 106 che ha dichiarato inammissibile, per difetto di un adeguato impianto argomentativo, la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 27 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019 che autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a proseguire i contratti in corso sia con i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia con i gestori dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente, al fine di garantire la continuità dei servizi essenziali nelle more del perfezionamento dell’*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla delibera di Giunta n. 424 del 17 maggio 2018. Peraltro, la proroga dei contratti in essere, autorizzata dalla norma impugnata per non interrompere la continuità dei servizi, “non esonera il legislatore regionale dall’obbligo di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali, coerente con il rispetto dei principi costituzionali”.

ii) L’assegnazione, nelle procedure concorsuali, di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 20 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 1, lett. b), della legge della Regione Lazio n. 4 del 2017 (nel testo originario e in quello modificato dalla legge

regionale n. 9 del 2017) il quale prevede che nelle procedure concorsuali per l'assunzione va riconosciuto uno specifico punteggio ai candidati in relazione agli anni di lavoro prestato in forma esternalizzata a favore delle aziende sanitarie regionali. La norma, limitandosi a precisare "quale attività professionale può essere considerata nell'attribuzione del punteggio al *curriculum*", costituisce legittimo esercizio della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute. Il legislatore laziale è intervenuto ritenendo necessario "integrare il risalente sistema di valutazione dei titoli ai fini del *curriculum* formativo e professionale configurato dalle previsioni statali, allo scopo di tener conto dell'evoluzione del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione" in attuazione della riforma introdotta dal d.lgs. n. 502 del 1992. Infatti, la Regione si è avvalsa di lavoratori impiegati in forme riconducibili a processi di esternalizzazione che, pur non avendo avuto un rapporto diretto con il datore di lavoro, hanno comunque prestato assistenza ai pazienti, contribuendo a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. La rigorosa interpretazione delle disposizioni statali di principio che prevedono la valutazione del servizio reso al datore di lavoro dai concorrenti non consente alla Commissione esaminatrice di valutare le menzionate esperienze lavorative, durante le quali sono state comunque acquisite specifiche competenze. La norma regionale, opportunamente, apporta "un'integrazione al sistema configurato dall'ordinamento statale per profili da esso non considerati, ma pur sempre coerente con l'assetto e le finalità del sistema valutativo dei titoli da esso contemplato". La Regione ha introdotto una misura "funzionale alla concreta struttura organizzativa e gestionale da essa adottata per assicurare il Servizio sanitario", inserendosi la disposizione coerentemente nell'assetto costituzionale e ordinamentale del settore sanitario. Poiché nell'ambito delle sue competenze la Regione può assicurare l'assistenza sanitaria anche tramite l'esternalizzazione dei servizi, correlativamente può "prevedere una misura intesa a riconoscere nell'ambito del curriculum formativo e professionale l'esperienza dei soggetti impiegati nel settore sanitario attraverso forme esternalizzate che intendano concorrere per l'assunzione nel Servizio sanitario regionale". La modalità di attribuzione dei punteggi appare coerente anche con il "carattere necessariamente globale del punteggio attribuibile per il *curriculum* formativo e professionale imposto dalle norme statali", in quanto la commissione esaminatrice, nell'ambito del predetto punteggio globale (conformemente alla previsione dell'art. 11 del d.P.R. n. 483 del 1997) deve "enucleare e valutare specificamente quale elemento curriculare l'esperienza lavorativa prestata dal candidato in forme esternalizzate." La norma lascia comunque integra la discrezionalità della commissione esaminatrice, che le disposizioni statali assicurano, con riguardo alla valutazione della concreta incidenza delle predette esperienze lavorative nell'ambito del punteggio globale. Fermo restando il sindacato di legittimità in ordine all'uso dei poteri discrezionali, spetta alla commissione operare una ponderata e motivata differenziazione fra la valutazione dell'attività prestata dal candidato in forma diretta e quella prestata in forma esternalizzata.

iii) La (illegittima) previsione dell'accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale in favore di personale medico privo del titolo di formazione specifica in medicina generale (norme della Regione Piemonte)

La sentenza n. 38 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 135 della legge piemontese n. 19 del 2018, che consentiva l'accesso alle procedure di assegnazione di incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale a personale medico privo del titolo di formazione specifica in medicina generale, in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale (in base ai quali il titolo, invece, è necessario). La Corte ha osservato che, pur incidendo su una pluralità di materie, la disposizione censurata ineriva prevalentemente a quella di competenza concorrente della tutela della salute, in considerazione della sua *ratio*, ovvero della sua attinenza alle "condizioni per la fruizione delle prestazioni mediche". In particolare, è stata evidenziata una stretta connessione tra "i titoli del personale medico, le condizioni per la fruizione delle prestazioni sanitarie fissate dagli accordi collettivi e i principi fondamentali riservati alla competenza legislativa dello Stato, in materia di tutela della salute". Posto che il servizio di emergenza sanitaria costituisce un'articolazione della medicina generale, il Collegio ha ricordato che il rapporto convenzionale con i medici di medicina generale è disciplinato, innanzitutto, dall'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 il quale individua anche gli ambiti riservati alla contrattazione collettiva. Al riguardo, l'accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005, integrato da quello del 21 giugno 2018, recepisce quanto previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 in base al quale "per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di

formazione specifica in medicina generale”. Considerata la rilevanza della formazione del medico ai fini dello svolgimento delle sue funzioni, il citato art. 21 rappresenta un “principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute” cui il legislatore regionale è tenuto a conformarsi; e la previsione contenuta nella norma censurata di graduatorie per i medici in possesso del titolo distinte da quelle per i medici sprovvisti dello stesso non ha potuto elidere il contrasto con il suddetto principio generale. A conferma delle esposte conclusioni, si è sottolineato che l’art. 97 dell’accordo collettivo nazionale del 2005, nel consentire l’attribuzione di incarichi a medici privi dell’attestazione di medicina generale, si riferisce esclusivamente a incarichi conferiti, in via residuale, a tempo determinato e a titolo sostitutivo e provvisorio e che le più recenti disposizioni statali affermano “il principio della necessità del possesso dell’attestato di formazione in medicina generale, salvo deroghe disposte dal legislatore statale”. In proposito, l’art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, pur consentendo ai laureati abilitati all’esercizio professionale di partecipare all’assegnazione di incarichi convenzionali, stabilisce che il mancato conseguimento, entro il termine previsto dal corso di frequenza, del diploma di formazione specifica in medicina generale comporta la cancellazione dalla graduatoria regionale e la decadenza dall’eventuale incarico. Infine, l’art. 12, comma 3, del d.l. n. 35 del 2019 subordina al conseguimento dell’idoneità in precedenti concorsi la possibilità, per i medici che abbiano svolto negli ultimi 10 anni almeno 24 mesi di attività nelle funzioni di medicina generale, di accedere tramite graduatoria al corso specifico.

iv) Le (illegittime) modalità di allocazione e destinazione delle risorse connesse alla retrocessione delle accise (norme della Regione siciliana lesive dell’obbligo indefettibile di finanziare i livelli essenziali di assistenza)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *L’omessa perimetrazione in sede previsionale delle risorse necessarie per l’integrale soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza e la previsione di anomale forme di iscrizione a bilancio e di accertamento ex lege di entrate (norme della Regione siciliana) in La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie.*

v) La possibilità per i direttori generali delle aziende sanitarie di destinare alla riduzione dei tempi d’attesa parte delle somme del fondo per la perequazione delle prestazioni intra-moenia (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 13 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto stabilisce che, nel caso in cui il fondo perequativo previsto dall’art. 2 della legge n. 189 del 2012 non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione. La norma censurata interviene nella disciplina dell’attività libero-professionale intramuraria del personale del Servizio sanitario nazionale, con particolare riguardo alle tariffe. I fondi perequativi in questione sono previsti e regolamentati dalla vigente disciplina contrattuale in base all’art. 5 del d.P.C.m. 27 marzo 2000, il cui comma 2, alla lett. e), stabilisce che una percentuale pari al 5 per cento dei proventi dell’attività libero-professionale confluisca in un fondo aziendale destinato alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria. Successivamente, l’art. 2, comma 1, lett. e), del d.l. n. 158 del 2012 ha previsto che la determinazione delle tariffe da corrispondere a cura dell’assistito per l’attività *intramoenia*, d’intesa con i dirigenti interessati e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, tenga conto, oltre che della quota già individuata dal CCNL, di un’ulteriore quota, pari al 5 per cento del compenso del libero professionista, destinata a interventi volti alla riduzione delle liste d’attesa. In tale contesto, è intervenuta la disposizione impugnata recando “misure per la riduzione delle liste d’attesa – ascrivibili alla competenza concorrente Stato-Regioni sulla tutela della salute – nonché relative all’attività libero professionale intramuraria, materia anch’essa riconducibile alla medesima competenza” (sentenze nn. 54 del 2015, 301 del 2013 e 371 del 2008). Il legislatore pugliese, a tal proposito, indica un obiettivo ai direttori generali delle aziende sanitarie, senza intervenire sulle modalità di determinazione della quota tariffaria da accantonarsi nel fondo per la perequazione dell’*intramoenia*, la cui disciplina resta quella indicata dal d.P.C.m. 27 marzo 2000 e dall’art. 57 del CCNL nonché concordata in sede di contrattazione integrativa. Pertanto, la norma impugnata si limita a consentire la destinazione di parte delle somme del fondo per la perequazione alla riduzione dei tempi d’attesa, qualora le risorse previste dal fondo a ciò

specificatamente deputato non risultino sufficienti, lasciando inalterato ogni aspetto riservato alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, nella disciplina della quota tariffaria per la costituzione del fondo perequativo. L'obiettivo per i direttori generali, inoltre, dovrà realizzarsi attraverso il ricorso a intese sindacali, con previsione che anche per tale aspetto è conforme alle norme statali, che lasciano comunque uno spazio per la contrattazione integrativa nella disciplina di entrambi i fondi.

vi) La revisione della dotazione organica degli enti sanitari per una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane (norme programmatiche della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, l'analogo voce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

vii) La facoltà dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

viii) La facoltà degli enti del servizio sanitario regionale di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere (norme della Regione Marche)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **209**, l'analogo voce in *Professioni*.

ix) La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

2.8.1.2. La salute dei cittadini

i) La trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti legislativi e finanziari tra Stato e Regioni

La sentenza n. **62** ha sottolineato che “la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni” (sentenza n. 197 del 2019) in tema di competenze legislative e di finanziamento dei livelli essenziali “impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario”.

ii) I livelli essenziali di assistenza quali standard statali minimi e uniformi, derogabili solo in melius dalle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **72**, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

iii) L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo (norme della Regione siciliana) – Invito al legislatore regionale

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **130**, l'analogo voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

2.8.1.3. Il benessere degli animali

i) La possibilità di sostituire l'intervento sul fondo del percorso di talune manifestazioni storico-culturali (quali i "Carresi" o "Corse dei carri") con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, equidi o altri ungulati, impiegati (norme della Regione Molise)

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi primo e terzo, e 118 Cost., della legge molisana n. 1 del 2019 in base alla quale l'intervento di copertura del fondo dei tracciati destinati alle manifestazioni storico-popolari che prevedono l'impiego di equidi può essere sostituito con idonea ferratura degli zoccoli e con il cambio degli animali. La norma censurata, riferita alla materia di competenza concorrente della tutela della salute e benessere degli animali, si inserisce nel contesto delle misure adottate a seguito di incidenti verificatisi durante manifestazioni popolari tradizionali ed ha lo scopo di contemperare l'interesse alla salute degli animali impiegati, nonché degli spettatori e dei fantini, con quello allo svolgimento delle manifestazioni. La Corte ha ricostruito il complesso quadro normativo, rilevando che il primo intervento è contenuto nell'art. 8 dell'Accordo tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome in materia di benessere degli animali del 6 febbraio 2003 (recepito con d.P.C.m. del 28 febbraio 2003) che già prescriveva un'ideale copertura dei tracciati dei percorsi di gara, oltre alla loro delimitazione con sponde. Attesa la mancata attuazione di tali prescrizioni da parte di alcune Regioni, il Ministro ha adottato l'ordinanza contingibile e urgente del 21 luglio 2009 la quale, nel prevedere nell'allegato A i requisiti tecnici e le condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali nelle manifestazioni popolari, ha ribadito la necessità di svolgere le manifestazioni su piste e campi idonei ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi e ad evitarne lo scivolamento. Rimasta disattesa, l'ordinanza è stata sostituita con un'altra datata 21 luglio 2011, successivamente prorogata più volte, da ultimo in data 26 luglio 2018. Il Collegio ha osservato che le descritte misure adottate a livello statale "costituiscono dunque interventi di carattere transitorio, nelle more dell'emanazione di una disciplina organica della materia, al fine di fronteggiare le perduranti criticità per la sicurezza degli animali ma, al contempo, dei fantini e degli spettatori, che si verificano nel corso di tali manifestazioni; misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità". In tale contesto, il legislatore molisano è intervenuto con la legge n. 5 del 2015 che contiene una compiuta disciplina delle manifestazioni storico culturali, a partire dall'istituzione di un elenco regionale delle manifestazioni l'iscrizione al quale "costituisce autorizzazione regionale agli effetti dell'art. 19-ter, secondo periodo, delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale". L'art. 2 detta specifiche disposizioni per le manifestazioni iscritte nel predetto elenco, replicando "sostanzialmente le misure tecniche previste dall'Accordo del 2003 e dall'allegato A delle ricordate ordinanze contingibili e urgenti". Successivamente, la legge n. 1 del 2019, integrando la disciplina del 2015, ha introdotto il comma 4-bis dell'art. 2, allo scopo "di adeguare le misure di protezione previste" nell'articolo in parola "alle specifiche caratteristiche per lunghezza e tipologia di fondi, del percorso di talune manifestazioni popolari di antica origine e tradizione", tra cui i "Carresi" o "Corse dei Carri". Il nuovo comma va letto "congiuntamente alle disposizioni dell'art. 4 del regolamento di attuazione" della legge regionale n. 5 del 2015 secondo cui, ove, come previsto al citato comma 4-bis, le caratteristiche del percorso non ne consentano una copertura idonea, "il benessere animale degli equidi o altri ungulati impiegati deve essere assicurato con modalità di ferratura (...) atta ad attutire l'impatto degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamenti o cadute o altri tipi di sollecitazioni o danni a carico degli animali stessi". La norma regolamentare contempla altresì la possibilità di "sostituzione degli equidi o degli altri ungulati impiegati nella manifestazione anche al fine di non causare un eccessivo stress agonistico agli animali medesimi". Ricostruito il quadro normativo, la Corte ha osservato che, in attesa del prospettato intervento organico in materia, le misure contenute nell'Accordo del 2003 e nelle ordinanze contingibili e urgenti continuano ad operare in alcuni contesti regionali "ove permangono le condizioni che ne abbiano motivato l'adozione, ovvero la mancata attuazione di quanto previsto" nel ricordato accordo. Il legislatore molisano ha introdotto una disciplina organica che, rispondendo alle finalità perseguite in via suppletiva e temporanea dalle norme statali, non determina una lesione del principio di leale collaborazione. Inoltre, l'intervento del legislatore regionale, ispirato a esigenze di salvaguardia del benessere degli animali, non contrasta con i principi generali in materia contenuti nelle disposizioni statali. Infine, è stato escluso un

contrasto con le interposte disposizioni della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, non essendo gli equidi classificati come tali.

2.8.2. “Governo del territorio”

2.8.2.1. Il territorio

i) Il coinvolgimento degli assetti fondiari collettivi nella pianificazione paesistico-ambientale (prioritaria) e urbanistica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

2.8.2.2. L’edilizia

i) La legislazione statale di principio contenuta nel testo unico dell’edilizia, caratterizzata dalla finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale

Per costante giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **70**, “a prescindere dall’auto-qualificazione, certamente non vincolante per l’interpretazione” della Corte, contenuta nell’art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, “in detto testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio”. Molteplici sono le disposizioni del testo unico che la Corte “ha annoverato tra i principi fondamentali della suddetta materia” (sentenze nn. 125 del 2017, 282 e 272 del 2016, 259 del 2014). Tali disposizioni “integrano norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale”.

ii) Il principio fondamentale di onerosità del titolo abilitativo

Nell’ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio, “rientrano le disposizioni concernenti l’onerosità del titolo abilitativo (sentenze n. 231 del 2016 e n. 303 del 2003), ivi comprese quelle che concorrono a determinare l’effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo, in quanto legate a quest’ultimo da un rapporto di coesistenzialità” (sentenze nn. 1033 del 1988 e 13 del 1980). Così la sentenza n. **64**.

iii) Il principio fondamentale della “doppia conformità”

Gli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia esprimono “il principio fondamentale della cosiddetta doppia conformità edilizia (...) che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia quando è stato edificato, sia quando viene domandato l’accertamento di conformità”. Così la sentenza n. **70**.

iv) Il principio fondamentale di limitata derogabilità delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968

La sentenza n. **70** ha rammentato che l’art. 2-*bis* del t.u. edilizia “è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 86 del 2019).

v) L’efficacia vincolante, anche per il legislatore regionale, dei limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 e l’ammissibilità di leggi regionali in deroga nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario del territorio

La sentenza n. **217** ha rammentato che i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, il quale trova il proprio fondamento nell’art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge urbanistica n. 1150 del 1942, “hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale” (sentenza n. 232 del 2005), “costituendo essi

principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano". L'art. 2-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, introdotto dal d.l. n. 69 del 2013, prevede che "le leggi regionali possano derogare al d.m. n. 1444 del 1968, ma solo nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali. Si tratta di una norma che recepisce la giurisprudenza" costituzionale secondo cui "le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici" (sentenze nn. 41 del 2017 e 231 del 2016), "come, del resto, già previsto dall'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968". L'art. 2-*bis*, comma 1, peraltro, non riguarda solo le distanze in quanto le sue disposizioni "sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio".

vi) Il principio fondamentale della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale

La sentenza n. 233 ha ribadito che "la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di misure alternative alle demolizioni" (sentenze nn. 86 del 2019 e 140 del 2018). Il legislatore statale "ha dunque scelto, nel porre i principi fondamentali del governo del territorio, di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso – in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune". Tale principio implica che "l'opera abusiva debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via eccezionale previa deliberazione del consiglio comunale, relativa alla singola opera, che constati l'esistenza di prevalenti interessi pubblici (art. 31, comma 5). Anche per le ipotesi di illeciti regolate dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001, per le quali a certe condizioni è previsto che la misura di ripristino sia sostituita da una sanzione pecuniaria, in ogni caso non è mai consentito il completamento dell'opera abusiva, con il quale gli effetti dell'illecito sarebbero portati a ulteriore compimento".

vii) L'assetto competenziale in tema di condono: la riserva al legislatore statale dei profili penalistici e delle scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa e il divieto per il legislatore regionale di realizzare autonomamente ipotesi, anche surrettizie, di condono

La giurisprudenza costituzionale in tema di condono edilizio "straordinario", richiamata dalla sentenza n. 70, ha chiarito che "spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al *quando* e al *quantum*. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale" (sentenze nn. 208 del 2019, 68 del 2018, 73 del 2017 e 233 del 2015).

viii) L'applicazione, anche retroattiva, dei nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione ai procedimenti relativi ai permessi di costruire, nei quali il Comune non abbia ancora provveduto alla relativa quantificazione, e la (illegittima) preclusione per l'amministrazione di formulare una successiva richiesta di conguaglio (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 64 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2015, nella parte in cui cioè faceva salve le determinazioni da parte del Comune della quota del costo di costruzione ex art. 16, comma 9, del d.P.R. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia) soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio. La Corte ha ricostruito preliminarmente il quadro normativo di riferimento. Il contributo per il costo di costruzione è stato introdotto dalla legge n. 10 del 1977 per ottenere il rilascio della concessione edilizia ed era commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione; per gli edifici di nuova fabbricazione era quantificato in una quota, compresa tra il 5 e il 20 per cento, determinata dalle Regioni in funzione delle caratteristiche e tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione. La legge veneta n. 61 del 1985 ha previsto una quota minima dell'1,5 per cento in apposita tabella che non è stata adeguata al t.u. edilizia il cui art. 16, comma 9, ha confermato la competenza regionale a determinare la quota del contributo nella misura compresa fra il 5 e il 20 per cento del costo di costruzione. Infatti, il legislatore territoriale ha ritenuto di adottare una norma transitoria (art. 13 della legge regionale n. 16 del 2003) che ha disposto l'applicazione, in via immediata e sino all'adozione di una nuova disciplina, sia del t.u. edilizia sia delle previsioni della legge regionale del 1985 non contrastanti con i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale. La mancata specificazione dei limiti di sopravvivenza della preesistente legge regionale ha generato incertezze sul contributo in esame, anche se la giurisprudenza amministrativa si è orientata nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma statale, in quanto espressiva di una disciplina di principio, dettata per assicurare una regolazione uniforme in tutto il territorio nazionale. In attuazione dell'art. 16, comma 9, t.u. edilizia, la norma censurata ha stabilito i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione, in sostituzione della previgente tabella. Come specificato nei lavori preparatori, la norma era "destinata a riguardare i casi nei quali i Comuni, all'atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal t.u. edilizia, salvo poi domandarne l'integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l'opzione ermeneutica favorevole all'applicazione immediata e diretta della legge statale". Tuttavia, essa, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, escludeva la determinazione della quota del costo di costruzione in base ai parametri fissati dal t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione, determinando così la disapplicazione di una norma statale di principio in materia di governo del territorio. Nell'ambito dei relativi principi, "rientrano le disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo, ivi comprese quelle che concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo, in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità". L'art. 16, comma 9, t.u. edilizia, nel fissare una cornice entro la quale le Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Pertanto, "solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato".

ix) La (illegittima) previsione di interventi di ristrutturazione ricostruttiva anche con diversa sistemazione plano-volumetrica o diverse dislocazioni del volume massimo consentito nell'area di pertinenza (norme della Regione Puglia introduttive di una surrettizia sanatoria e difformi dal sopravvenuto principio statale)

"Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel disporre che 'in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo', detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a

favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo". Allo stato attuale, "la ristrutturazione ricostruttiva, autorizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è ammissibile purché siano rispettati i volumi, l'area di sedime del manufatto originario e, per gli immobili vincolati, la sagoma". Così la sentenza n. 70 che ha esaminato alcune disposizioni della Regione Puglia in tema di ristrutturazione edilizia ricostruttiva. In particolare, la pronuncia ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. (in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia nonché 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011), l'art. 2 della legge pugliese n. 59 del 2018, che introduceva una norma definita di interpretazione autentica dell'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2009 (relativa agli ampliamenti volumetrici consentiti in caso di ristrutturazione ricostruttiva, adottata in attuazione del cosiddetto "piano casa"), stabilendo che detta disposizione dovesse intendersi nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione a seguito di demolizione poteva "essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza". In secondo luogo, è stato giudicato illegittimo, a partire dalla data del 19 aprile 2019, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione all'art. 5, comma 1, lett. b, del d.l. n. 32 del 2019), l'art. 7 della legge regionale n. 5 del 2019, che trasfondeva in una nuova disposizione, non più interpretativa, il contenuto della prima dichiarata incostituzionale. Infine, sono state ritenute infondate le questioni – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. (in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia, 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 e 5, comma 1, lett. b, del d.l. n. 32 del 2019) – riguardanti il successivo art. 8 della legge regionale n. 5 del 2019, che abroga la predetta norma di interpretazione autentica. La ricostruzione del quadro normativo ha consentito alla Corte di evidenziare che, pur se al momento dell'adozione del "piano casa" da parte delle Regioni "la normativa statale richiedeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, il solo rispetto della volumetria e della sagoma, non l'identità di sedime", l'impugnato art. 2 non avesse una portata meramente interpretativa poiché la specificazione ivi contenuta era insuscettibile di essere ricompresa nell'originario contenuto del citato art. 4, comma 1. Infatti, con riferimento alle diverse dislocazioni, essa permetteva "nuove e distinte costruzioni rispetto all'immobile originario, collocate in luogo diverso dal precedente ancorché nella medesima area di pertinenza". È pur vero che l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011 (cd. "decreto sviluppo") "ha consentito interventi di demolizione e ricostruzione anche con delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse, ma tale fattispecie disciplina l'ipotesi affatto diversa del possibile trasferimento (...), nell'ambito delle scelte di pianificazione dell'ente locale, dei volumi da una determinata area del territorio ad altra zona che ammetta l'edificabilità" e, comunque, con esclusione di edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree a inedificabilità assoluta. La norma censurata, che, peraltro, "fa retroagire al 2009 una possibilità prevista dalla disciplina statale solo nel 2011 (...), ha una portata diversa e più ampia rispetto alla disciplina dello Stato, la quale non ammette la dislocazione dei volumi" negli stessi termini. Anche con riguardo alle diverse sistemazioni plano-volumetriche, la disciplina regionale autorizzava retroattivamente modifiche alla sagoma dell'edificio. In proposito, il Collegio ha ricordato che il t.u. edilizia ha sempre richiesto, per gli interventi di demolizione e ricostruzione, il rispetto della sagoma dell'edificio preesistente. Solo l'art. 30, comma 1, lett. a), del d.l. n. 69 del 2013 ne ha disposto il rispetto esclusivamente per gli immobili vincolati ai sensi del codice dei beni culturali. "Ne deriva che il significato dell'originaria disposizione regionale non poteva consentire *ab origine* una diversa sistemazione plano-volumetrica e conseguenti modifiche alla sagoma dell'edificio oltre a quelle ammissibili ai sensi e nei limiti della disciplina statale". La Corte, pertanto, ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 3 Cost. poiché la disposizione impugnata integrava "una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rendendo irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, condotte (...) non considerate tali al momento della loro realizzazione (...), ma che tali divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore, così realizzando una surrettizia ipotesi di sanatoria (sentenza n. 73 del 2017)". La rilevata irragionevolezza è accompagnata da una contestuale violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e 5, comma 10, del "decreto sviluppo". Premesso che nel t.u. edilizia "trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio", si è chiarito che i citati artt. 36 e 37 esprimono il principio fondamentale della doppia conformità edilizia, "principio che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia quando è stato edificato, sia quando viene domandato l'accertamento di conformità". I Giudici hanno richiamato, poi, il costante orientamento secondo cui, in tema di condono edilizio straordinario, "spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (...), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa". Anche la questione di legittimità del citato art. 7 è stata accolta. L'art. 2-bis, comma 1-

ter, del t.u. edilizia (inserito dal d.l. n. 32 del 2019), “entrato in vigore quattro giorni dopo la impugnata disposizione regionale, assurge (...) al rango di principio fondamentale della materia”. Stabilendo che i limiti volumetrici e di sedime si applicano “in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione”, esso esprime “una *ratio* univoca, volta a superare tutte le disposizioni (anche regionali), in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli”. È risultata, pertanto, evidente l’antinomia tra il precetto statale e il censurato art. 7, che consentiva, “in caso di demolizione e ricostruzione, un aumento volumetrico”. Inoltre, il riferimento del legislatore nazionale “alla necessaria costruzione entro l’area di sedime (...) impedisce le diverse dislocazioni dei volumi cui fa riferimento la norma regionale”. Conclusivamente, “l’intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato dal nuovo principio fondamentale rende (...) costituzionalmente illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale”. Infine, sono state rigettate le questioni relative all’art. 8 della citata legge pugliese, costituente disposizione di natura meramente abrogativa.

x) La (illegittima) derogabilità dei limiti di densità edilizia ex art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 per gli interventi di ampliamento previsti nell’ambito del “piano casa” (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 217 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 19 della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018 il quale, nel fornire l’interpretazione autentica dell’art. 3 della legge regionale n. 21 del 2009, disciplinante l’autorizzazione agli interventi di ampliamento degli edifici in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, chiariva che la norma doveva intendersi nel senso che gli interventi erano consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia di cui all’art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il panorama normativo. La citata legge n. 21 del 2009 sul piano casa, che contiene la norma interpretata, è stata adottata dalla Regione sulla base dell’art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, recante misure straordinarie per il settore edilizio, ed è stata oggetto di numerose modifiche. I limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, in particolare quelli riferiti alla densità edilizia, sono posti a tutela del primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano e, pertanto, rappresentano principi fondamentali nella materia concorrente governo del territorio. In proposito, non può essere accolta la prospettazione secondo la quale la legge regionale sul piano casa avrebbe natura di “disciplina speciale in grado di derogare all’art. 7 del citato decreto”, in quanto dall’analisi delle disposizioni statali in materia emerge che la “prima norma legislativa sul piano casa (...) non contemplava la possibilità che gli ampliamenti consentiti derogassero al d.m. n. 1444 del 1968” e “nemmeno nella seconda disciplina statale sul piano casa (art. 5 del d.l. n. 70 del 2011) si ritrova alcun cenno alla derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968”. Al riguardo, l’art. 1, comma 271, della legge n. 190 del 2014, interpretativo del menzionato art. 5, nell’“affermare espressamente la possibilità di derogare nell’ambito del piano casa agli strumenti urbanistici”, chiarisce che non sono derogabili i limiti previsti dal comma 11 del medesimo art. 5, il quale “tiene fermo il rispetto degli standard urbanistici”, con chiaro riferimento al d.m. n. 1444 del 1968, circoscrivendo in tal modo l’ambito della deroga e non consentendo di ritenerla estensibile alle norme statali. La disposizione impugnata, pertanto, “si pone in contrasto con l’art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, che rappresenta un principio fondamentale” in materia di governo del territorio. La norma viola anche l’art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001. Al riguardo, la previsione contenuta nel comma 1, in base al quale le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968, “solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici”, ai sensi del successivo comma 1-*bis*, è intesa a orientare i comuni anche nella definizione dei limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati. La disposizione impugnata, invece, prevedendo “una deroga che prescinde(va) del tutto da una pianificazione attuativa e si collega(va) solo ai titoli edilizi di cui all’ art. 6 della legge regionale n. 21 del 2009”, risultava in evidente contrasto con il citato art. 2-*bis*.

xi) L’illegittimo completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 233 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 47 della legge della Regione Basilicata n. 11 del 2018 che consentiva il completamento delle opere edilizie, realizzate in assenza o difformità dal titolo edilizio, per le quali il mancato completamento arrecava pregiudizio al decoro o alla qualità urbana dell’area su cui insistevano o la cui demolizione poteva

pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti, sempre che non ostacolassero la corretta fruizione del paesaggio nelle aree soggette a vincoli paesaggistici. La norma impugnata sostituisce, riproducendone sostanzialmente il contenuto, l'art. 5 della legge regionale n. 19 del 2017, già dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 86 del 2019 per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio che impongono di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia (quali la realizzazione di opere in assenza o in difformità dal titolo abilitativo) con la demolizione delle opere abusive e il ripristino dell'ordinato assetto del territorio. La scelta del legislatore statale di "sanzionare le violazioni più gravi (...) in ragione della gravità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico" con le descritte misure implica che un'opera abusiva possa essere conservata solo in via eccezionale, "previa deliberazione del consiglio comunale, relativa alla singola opera, che constati l'esistenza di prevalenti interessi pubblici" alla sua conservazione. La disposizione censurata, nel configurare "il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera", introduceva una regola in evidente contrasto con la normativa statale di principio la quale non consente il completamento dell'opera abusiva.

2.8.2.3. L'urbanistica

i) La limitata facoltà delle Regioni di derogare alle distanze minime tra edifici stabilite dalla normativa statale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 13, la voce *Le distanze tra edifici* in *Le autonomie territoriali – La funzione legislativa – L'intreccio di competenze statali e regionali*.

Nel determinare "il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost.", la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 119 "ha messo in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate" (sentenze nn. 13 del 2020, 50 e 41 del 2017, 134 del 2014, 6 del 2013). Tale delimitazione è stata recepita dal legislatore statale, il quale, con l'introduzione dell'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, ha sancito "i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (sentenze nn. 50 e 41 del 2017, 231, 185 e 178 del 2016, 134 del 2014). "La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata, in conclusione, ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (gruppi di edifici) e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, disposizione, quest'ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio" (sentenze nn. 13 del 2020, 50 e 41 del 2017, 185 e 178 del 2016, 134 del 2014, 6 del 2013).

ii) L'inopponibilità del limite dell'ordinamento civile a leggi regionali derogatorie dei regolamenti comunali o delle norme tecniche

La previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.) "in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali (codice civile, d.m. n. 1444 del 1968 e d.P.R. n. 380 del 2001), certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali. In effetti, esse trovano il loro fondamento proprio nell'autonomia degli enti locali in un contesto normativo nel quale ancora non erano state introdotte, con la Costituzione repubblicana, le autonomie regionali. Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in

materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano (...) non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali". Così la sentenza n. 119.

iii) Il principio fondamentale di onerosità del contributo abilitativo

La giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 247 "ha espressamente riconosciuto la natura di norme di principio alle disposizioni relative all'onerosità del contributo abilitativo, rientranti nella disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica «governo del territorio»", ivi incluse "quelle contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione in quanto ad esso legate da un rapporto di coesistenzialità o di integrazione necessaria" (sentenze nn. 231 del 2016, 303 del 2003, 1033 del 1988 e 13 del 1980).

iv) L'espropriazione quale funzione trasversale riguardante anche materie di competenza concorrente

Si veda, in relazione alla sentenza n. 270, l'analogo voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

v) La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto)

La sentenza n. 119 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge veneta n. 30 del 2016, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. l), e sesto, e 118 Cost., nella parte in cui consente la deroga della distanza dai confini fissata dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali. La norma interpretativa censurata ha ristretto l'inderogabilità delle distanze, prevista dall'art. 9, comma 8, della legge veneta n. 14 del 2009 per il "piano casa", alle sole disposizioni statali, precludendo così l'interpretazione che ne aveva esteso la portata alle distanze di fonte comunale, per il carattere integrativo rispetto alla disciplina del codice civile. Le deroghe consentite riguardano interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria. La disciplina delle distanze, attenendo in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato. Tuttavia, poiché i fabbricati insistono su un territorio che può avere, per ragioni naturali e storiche, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda supera i limiti propri dei rapporti interprivati e tocca interessi pubblici affidati anche alle Regioni, perché attratta nell'ambito di competenza concorrente del governo del territorio. Invero, alle Regioni non è precluso "fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona" e "sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (gruppi di edifici) e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968". Tale disposizione "rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio". La competenza esclusiva statale è giustificata dall'intento di assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Quest'esigenza, però, non può essere invocata per le discipline locali che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate a operare in ristretti ambiti territoriali e trovano fondamento nell'autonomia degli enti. Pertanto, non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali, la cui finalità è quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali. La norma censurata si limita a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali, in funzione degli interventi straordinari di rigenerazione del territorio edificato,

senza incidere sulle distanze di fonte statale; essa mira a consentire, secondo le misure previste dalla legge veneta del 2009, gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee. La correlazione alla materia del governo del territorio legittima la norma di deroga anche nel rapporto con le funzioni comunali di pianificazione territoriale. La funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni; lo sviluppo dell'ordinamento regionale e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale non hanno travolto questo impianto fondamentale, "pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze". Nell'attuazione del nuovo Titolo V, il legislatore statale ha fissato, con il d.l. n. 78 del 2010, il punto di sintesi riconoscendo che sono funzioni fondamentali dei Comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, spettanti nelle materie di competenza concorrente e residuale, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost. Il sistema della pianificazione, che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge a principio così assoluto da impedire alla legge regionale di prevedere circoscritti interventi in deroga, anche in tema di distanze. La norma denunciata rapporta le deroghe alle distanze di fonte comunale a fattispecie ben delimitate, poiché gli interventi agevolati dalla legge veneta per il "piano casa" possono svolgersi unicamente con precisi limiti oggettivi, soltanto sugli edifici esistenti e nell'arco della durata del "piano". Nessuna deroga è stata consentita per le nuove costruzioni, in relazione alle quali le distanze stabilite dai regolamenti locali hanno continuato ad applicarsi. Nel consentire interventi in deroga, il legislatore veneto ha correttamente ponderato gli interessi pubblici in gioco. "Nelle delicate verifiche di funzionamento del principio di sussidiarietà verticale tra l'autonomia comunale e quella regionale, il giudizio di proporzionalità deve riguardare i singoli assetti normativi, nel loro peculiare e mutevole equilibrio", sicché la conclusione del Collegio non appare distonica rispetto alla sentenza n. 179 del 2019, recante la declaratoria di illegittimità di una previsione regionale che sacrificava in misura sproporzionata la potestà comunale. La norma impugnata "supera (...) la verifica di proporzionalità, in aderenza col principio di sussidiarietà verticale", poiché gli interventi in deroga consentiti, "da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, per i (...) segnalati limiti quantitativi, qualitativi e temporali, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità".

vi) L'esonero dal contributo di costruzione in caso di cambio di destinazione d'uso degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio (opzione preclusa al legislatore veneto in presenza di una variante urbanistica che ne aumenti il valore)

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 11 della legge veneta n. 29 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui inserisce l'art. 40-bis nella legge regionale n. 11 del 2004, limitatamente alla previsione dell'esonero dal pagamento del contributo di costruzione ex art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 (TUE), nell'ipotesi di cambio di destinazione d'uso di immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio. Ha, invece, dichiarato illegittimo per violazione dello stesso parametro, il denunciato art. 11 limitatamente alla previsione dell'esonero dal contributo di costruzione ex art. 16, comma 4, lett. d-ter, del TUE, nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili suindicati. La Corte ha riconosciuto quali norme di principio in materia di governo del territorio le disposizioni del TUE, il quale, all'art. 16, prevede che "il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione" e, all'art. 17, elenca i casi di esenzione. Pertanto, sulla base della disciplina statale, l'obbligo di corresponsione del contributo è legato al maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, ciò anche nel caso particolare di cambio di destinazione d'uso. Il comma 5 del censurato art. 40-bis non contraddice tale principio, subordinando espressamente l'esonero dal contributo nel caso di cambio di destinazione d'uso al mancato aumento del carico urbanistico. Diversamente, dalla lettura combinata del comma 5 con il comma 2, in base al quale il Comune individua gli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, provvedendo all'approvazione di una variante al Piano degli interventi, veniva in rilievo il contributo straordinario ex

art. 16, comma 4, lett. d-ter, TUE. Il pertinente principio fondamentale in materia di governo del territorio prescrive che, qualora si sia in presenza di cambio di destinazione d'uso preceduto da varianti urbanistiche, è dovuto un contributo straordinario in ragione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili. Il legislatore regionale, nell'escludere il pagamento del contributo, si era limitato a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico non considerando le specifiche condizioni della normativa statale. Il contributo straordinario ricade sul "plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga". Pertanto, solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore poteva giustificare l'esenzione dal contributo straordinario.

vii) *La (illegittima) decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione in caso di mancato inserimento, nei cinque anni dall'entrata in vigore del piano dei servizi, dell'intervento nel programma triennale delle opere pubbliche e nel relativo aggiornamento (norme della Regione Lombardia)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 270, l'analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

viii) *L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)*

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, che, nell'ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, ha disposto, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, l'applicazione alle zone interessate delle misure di salvaguardia ex art. 8 della legge regionale n. 29 del 1997, con conseguente divieto dell'attività edificatoria. Secondo il rimettente, tale divieto si sarebbe sommato a quello previsto da misure di salvaguardia precedentemente adottate ed avrebbe comportato la violazione dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale stabilisce il limite di efficacia di tre anni della misura di salvaguardia consistente nella sospensione di ogni determinazione sulla domanda di permesso di costruire in caso di contrasto con strumenti urbanistici adottati. Tale articolo, che ha "valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio" (sentenza n. 102 del 2013), non è stato ritenuto un parametro pertinente, dal momento che riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati e i vincoli da essi derivanti, ossia i vincoli urbanistici a contenuto espropriativo. Le misure di salvaguardia in questione sono state invece introdotte in applicazione della legge regionale del 1997, riguardante le aree naturali protette. Da esse derivano vincoli di natura non espropriativa ma conformativa, sottoposti a un regime diverso, caratterizzato dalla mancanza di un termine di scadenza.

2.8.3. "Porti e aeroporti civili"

2.8.3.1. *L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria*

La sentenza n. 208 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, impugnato dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., in quanto, nell'istituire l'Autorità di sistema portuale (AdSP) dello Stretto, con sede a Messina, includendovi, senza il preventivo coinvolgimento della Regione, due porti calabresi già compresi nell'ambito di altra AdSP e della Zona economica speciale (ZES) calabrese, avrebbe violato il principio di leale collaborazione e introdotto una disciplina contrastante con i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il panorama normativo, soffermandosi sulle modifiche alla legge n. 84 del 1994 antecedenti a quelle apportate dalla norma impugnata. In particolare, il d.lgs. n. 169 del 2016 ha riorganizzato le autorità portuali, sostituendole con le Autorità di sistema portuale, "qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotate di autonomia organizzativa, di bilancio e finanziaria (...) sottoposte a poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti". Sono

state istituite quindici Autorità di sistema portuale, con sede presso porti o specifiche aree portuali di rilevanza economica nazionale o internazionale, individuate nell'allegato A alla legge n. 94 del 1984. L'allegato è modificabile, con regolamento, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata, ai fini dell'inserimento di nuovi porti di rilevanza regionale nel sistema delle AdSP, e, previa intesa con tutte le Regioni interessate, anche ai fini del trasferimento di un porto ad altra AdSP. Dal terzo anno successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016, era consentita la sola riduzione del numero delle AdSP, da attuarsi tramite regolamento soggetto al parere della Conferenza Unificata; con la disposizione censurata, che modifica anche tale precetto, è stato "mutato in via legislativa il numero delle AdSP creando una sedicesima autorità e prevedendo che il numero così individuato possa essere ulteriormente modificato in via regolamentare decorso il già ricordato termine triennale". Nel disciplinare "profili organizzativi fondamentali, quale la determinazione del numero delle AdSP e la relativa istituzione", la norma denunciata è riconducibile ai "principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei porti e aeroporti civili", in conformità al consolidato orientamento che "ha più volte ricondotto ai principi fondamentali della materia norme concernenti basilari aspetti organizzativi" (sentenze nn. 270 del 2005, 181 del 2006, 207 e 314 del 2010, 256 del 2012). Inoltre, gli interventi legislativi di riordino della disciplina degli enti pubblici non economici, quali le autorità *de quibus*, ineriscono anche alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lett. g, Cost.). Non regolando l'esercizio di funzioni amministrative relative alla gestione di porti e aeroporti, "le disposizioni impugnate non toccano le competenze regionali, ma costituiscono esercizio di potestà legislative statali"; pertanto, non "vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione", necessaria invece per disciplinare l'esercizio delle citate funzioni (sentenza n. 261 del 2015). Né la disposizione risulta in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione. Il legislatore, infatti, "ha istituito una nuova AdSP al fine di valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina e dei relativi porti, in virtù degli elementi comuni propri degli stessi, in particolare per la prevalente vocazione al traffico passeggeri". La disciplina è coerente con la finalità di realizzare una maggiore interazione tra porti, propria della descritta riforma del 2016, anche se "presenta alcuni inevitabili punti di contatto con le norme che regolano la ZES calabrese, tenuto conto che la stessa viene istituita in territori ove sono presenti le aree portuali trasferite alla nuova autorità". Per ovviare a eventuali sovrapposizioni in sede operativa, la norma censurata prevede che "il presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel presidente della AdSP che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES". In proposito, "non può ritenersi che l'unica soluzione costituzionalmente possibile per fronteggiare tali sovrapposizioni sia la coincidenza tra le circoscrizioni territoriali delle AdSP e quelle delle ZES" che finirebbe per "porre uno stringente limite alle possibili modifiche al numero degli ambiti territoriali delle AdSP", condizionando ogni scelta sull'assetto territoriale delle aree portuali.

2.8.4. "Ordinamento della comunicazione"

2.8.4.1. La (illegittima) previsione di canoni a carico degli operatori della comunicazione in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'esercizio dell'attività (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. 246 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 83, comma 4-*sexies*, della legge veneta n. 11 del 2001, il quale prevedeva a carico degli operatori della comunicazione il pagamento di canoni in caso di occupazione di beni del demanio idrico, finalizzata all'installazione e fornitura di reti e all'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, ovvero all'installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo. La disposizione era destinata a regolare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di risorse idriche, conferite alle Regioni dal d.lgs. n. 112 del 1998, mediante la disciplina del relativo rapporto concessorio. Il comma censurato, laddove prevedeva l'imposizione di oneri pecuniari, era riconducibile alla materia "ordinamento della comunicazione", di competenza legislativa concorrente, e si poneva in contrasto con l'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, il quale vieta l'imposizione di oneri o canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica non stabiliti per legge. Detto articolo costituisce principio generale della materia "in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni" (sentenze nn. 47 del 2015, 272 del 2010, 450 del 2006 e 336 del 2005). In

manca del divieto, infatti, “ogni singola Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti” (sentenza n. 272 del 2010). In ragione di tale *ratio legis*, è stato escluso che la riserva di legge contenuta nell’art. 93 consenta anche un intervento del legislatore regionale, in quanto esso finirebbe per contraddire la finalità stessa della norma statale evocata.

2.8.5. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”

2.8.5.1. Le energie rinnovabili

i) Il favor per le fonti energetiche rinnovabili

La sentenza n. 237 ha rammentato che “le fonti energetiche rinnovabili, anche definite alternative, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono esauribili nella scala dei tempi umani e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future. Il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell’ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”. La normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l’11 dicembre 1997; Statuto dell’Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA, fatto a Bonn il 26 gennaio 2009) e quella comunitaria “manifestano un deciso *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili” (sentenze nn. 148 del 2019 e 85 del 2012). L’art. 2, lett. a), della direttiva 2009/28/CE stabilisce che l’energia proveniente da fonti rinnovabili è quella derivante dallo sfruttamento delle fonti eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. Nella normativa interna, l’art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 28 del 2011 definisce a propria volta energia da fonti rinnovabili quella proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. “Le forme di incentivazione economica alle imprese che operano nella produzione di energie alternative hanno l’obiettivo di tendere ad una equiparazione delle capacità di reddito dei relativi impianti rispetto a quelli tradizionali, così favorendo gli investimenti nel settore”. Nel sistema italiano – che già conosceva le misure di incentivazione introdotte dal d.lgs. n. 387 del 2003 – è centrale l’emanazione del d.lgs. n. 28 del 2011 che, recependo la direttiva 28/2009/CE, ha riordinato il sistema degli incentivi nel rispetto, in particolare, del criterio direttivo di adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili, perseguendo, tra l’altro, l’obiettivo di raggiungere nel 2020 la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia pari al 17 per cento.

ii) Le regole sui regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili quali principi fondamentali della materia

“(…) la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (art. 117, terzo comma, Cost.)”. Così la sentenza n. 106 ove si è rammentato che i relativi principi fondamentali sono dettati anche dall’art. 12, in particolare al comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate in attuazione di quest’ultimo con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze nn. 286 e 86 del 2019).

La sentenza n. 258 ha puntualizzato che “le regole inerenti i regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono fissate, quali principi fondamentali della materia dell’energia, nel d.lgs. n. 28 del 2011 e nel d.lgs. n. 387 del 2003 e (...) devono essere rispettate dalle Regioni” (sentenze nn. 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018 e 99 del 2012).

iii) Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell'intero territorio nazionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, l'analogo voce in *La funzione normativa – Gli atti normativi secondari*.

iv) Il potere delle Regioni di individuare aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili: il principio della necessaria istruttoria procedimentale e il divieto di prescrivere limiti generali inderogabili

In materia di fonti rinnovabili, la sentenza n. **106** ha confermato che le Regioni e le Province autonome “possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri” stabiliti dalle Linee guida adottate con d.m. 10 settembre 2010. Il giudizio sulla non idoneità dell'area “deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti” (sentenza n. 86 del 2019). “Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura 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 (sentenza n. 69 del 2018). Ne consegue che “le Regioni non possono prescrivere limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 286 del 2019). A tal proposito, occorre rilevare che, con particolare riguardo al corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti eolici, l'Allegato 4 alle Linee guida contempla la possibilità che vengano introdotte distanze (...). Esse, tuttavia, sono configurate come eventuali misure di mitigazione dell'effetto, anche visivo, che si riverbera sul territorio e sul paesaggio, a seguito della realizzazione dell'impianto. In ogni caso, esse possono essere adottate solo all'esito di un'adeguata istruttoria”.

v) L'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili: l'equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e accelerazione del procedimento e la speciale tutela dell'ambiente

La sentenza n. **106** ha ribadito che “il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità ed è volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze nn. 177 del 2018 e 156 del 2016), “in coerenza con il particolare *favor* riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Esso, peraltro, è stato puntualmente disciplinato dal legislatore contemperando vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della tutela dell'ambiente attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento – in sede di conferenza di servizi – e la cui acquisizione sincronica, (...) necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale (sentenza n. 267 del 2016)”. Analogamente, per i progetti sottoposti a VIA di competenza regionale, “l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 delinea un procedimento unico in cui 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 (...), e confluiscono nel provvedimento autorizzatorio unico. Anche in tal caso la disciplina statale, che detta tempi e modi del procedimento, individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenza n. 246 del 2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale nell'esercizio della sua competenza in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

vi) La (illegittima) previsione di distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade in carenza di previa istruttoria (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **106** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 9 e 10 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019 che stabilivano, in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Similmente ad analoghe norme lucane giudicate illegittime (sentenze nn. 286 e 86 del 2019), le censurate disposizioni prevedevano, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l'avvio dell'*iter* di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, "il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un'adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti". Per questo, esse si ponevano in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e, in particolare, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

vii) L'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo delle potenze installabili (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **106** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 41 e 117, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui stabilisce – tra le condizioni per l'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo di quelli che concorrono al raggiungimento delle potenze installabili contemplate dal Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR) – che sia assicurata una distanza minima fra impianti e che vi sia la disponibilità di un suolo di estensione pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, su cui non può essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile. La censurata disposizione ha aggiunto il comma 2 all'art. 11 della legge regionale n. 8 del 2012 che, nel disciplinare le potenze installabili, mira a incrementare la produzione elettrica da fonti rinnovabili, secondo quanto stabilito nel PEAR. In vista dell'obiettivo di colmare il deficit tra produzione e fabbisogno di energia elettrica stimato al 2020, indirizzando significativamente verso le rinnovabili il mix di fonti utilizzato, il citato art. 11 ha escluso dal computo dell'incremento di produzione, in linea con il PEAR, l'energia prodotta da impianti di piccole dimensioni e limitata potenza, destinati a usi privati o con caratteristiche particolari, tra cui gli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW. L'impugnato art. 13, comma 1, ha condizionato tale esclusione al rispetto di alcuni limiti, individuati attraverso il rinvio all'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, relativo all'utilizzo della procedura di abilitazione semplificata (PAS) per gli impianti eolici e fotovoltaici. Quest'ultima norma prevedeva, fra l'altro, che fosse assicurato il rispetto di una distanza minima fra impianti e garantita la disponibilità di un suolo di estensione pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, su cui non avrebbe potuto essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile. La sentenza n. 286 del 2019 ha dichiarato illegittime tali previsioni per contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e contenuti nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come attuato dal d.m. 10 settembre 2010, recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Pertanto, l'impugnato art. 13, comma 1, là dove fa rinvio all'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, nel testo risultante dalla sentenza del 2019, è risultato conforme agli evocati parametri.

viii) La (illegittima) previsione, nelle more dell'adozione di una nuova pianificazione regionale, di un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **106** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 13, comma 3, della legge lucana n. 4 del 2019 che stabiliva, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione energetica ambientale regionale, un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in base alla tipologia di fonte rinnovabile, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. La censurata disposizione aggiungeva il comma 7 all'art. 11

della legge regionale n. 8 del 2012 che, nel disciplinare le potenze installabili, si inserisce nel quadro della programmazione regionale inerente all'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in linea con la normativa europea. In proposito, la direttiva 2009/28/CE, recepita con il d.lgs. n. 28 del 2011, ha individuato, quale obiettivo nazionale vincolante per l'Italia, il raggiungimento, entro il 2020, di una quota dei consumi finali lordi (CFL) complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili almeno pari al 17 per cento. Il quadro normativo risultante dagli artt. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 e 37, comma 6, del d.lgs. n. 28 del 2011 nonché dal d.m. 15 marzo 2012 e dalle Linee guida adottate con d.m. 10 settembre 2010 “rivela, in maniera palese, che la ripartizione fra le Regioni degli oneri inerenti all'incremento della quota minima di energia prodotta con fonti rinnovabili è funzionale a consentire il raggiungimento dell'obiettivo nazionale, indicato come vincolante dalla normativa europea, in linea con il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019). La norma denunciata, all'opposto, si è mostrata “incompatibile con tale principio” poiché, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione regionale, poneva “un tetto massimo alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili, ai fini del rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003”, contraddicendo le Linee guida e “attribuendo al superamento di quel tetto proprio l'effetto di precludere l'avvio o di sospendere la conclusione di procedimenti preordinati al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione degli impianti”. In tal modo, essa violava anche l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che “costituisce, a sua volta, principio fondamentale nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (sentenza n. 177 del 2018)”. Le suddette violazioni non sono risultate escluse dalla circostanza che l'art. 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012 autorizza le Regioni a porre “limiti massimi alla produzione di energia per singola fonte rinnovabile in misura non inferiore a 1,5 volte gli obiettivi previsti nei rispettivi strumenti di pianificazione energetica per la medesima fonte”. Tale previsione costituisce mero corollario della facoltà di identificare aree non idonee, riconosciuta alle Regioni dalle Linee guida, “nella prospettiva della conciliazione delle politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili”. “Con atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (*burden sharing*), le Regioni possono, infatti, individuare aree non idonee per motivi di tutela paesaggistica o ambientale. Tale individuazione, a differenza di quanto fatto dal legislatore lucano nelle more della adozione della nuova pianificazione (...), deve sempre essere basata su apposite istruttorie e verifiche puntuali e concrete”.

ix) L'applicazione della procedura abilitativa semplificata in caso di modifiche non sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici, purché non sia superata la soglia di potenza di 1 MW (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 258 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 11 della legge pugliese n. 34 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto – nel regolare il regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici – esclude l'operatività della procedura abilitativa semplificata (PAS) qualora, a seguito di modifiche non sostanziali, l'impianto superi la soglia di potenza di 1 MW. Nel pertinente quadro normativo statale, occorre l'autorizzazione unica (AU) ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 per assentire impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, al di sopra della soglia di 1 MW. La PAS, introdotta dal d.lgs. n. 28 del 2011, è utilizzabile per la realizzazione dello stesso tipo di impianti al di sotto di prefissate soglie di potenza: le Regioni, in coerenza con la soglia prevista per l'AU, sono autorizzate a estendere l'utilizzo della PAS a impianti che producano sino a 1 MW di potenza nominale. La Comunicazione al Comune, infine, è la più snella procedura delineata per alcune tipologie di piccoli impianti. Quanto alle modifiche sostanziali di impianti esistenti, occorre l'AU; per quelle non sostanziali, è sufficiente la PAS. Nelle more dell'adozione del decreto ministeriale che individui gli interventi sostanziali per ogni tipo d'impianto, le modifiche che, a prescindere dalla potenza nominale, non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata a ospitare gli impianti, né delle opere connesse, sono considerate non sostanziali e assoggettate a PAS. Ciò posto, se le Regioni possono assentire alla realizzazione di impianti eolici e fotovoltaici con PAS solo se l'impianto produce una potenza nominale complessiva non superiore a 1 MW, “il legislatore pugliese, all'art. 11, introduce una precisazione avente

funzione antielusiva del quadro normativo statale. Pur riproducendo la previsione statale per cui si applica la PAS alle modifiche che non estendono l'area dell'impianto, essa intende al contempo evitare che, a seguito di singoli interventi di *revamping*, risultino in esercizio impianti – in origine assentiti con procedure semplificate (PAS o Comunicazione) – che generano una potenza superiore a 1 MW senza essere passati per i più approfonditi controlli, anche sugli impatti ambientali, previsti nel procedimento di AU". Le disposizioni impugnate "sono conformi al complesso delle norme statali di riferimento nel solco della giurisprudenza costante (...) secondo la quale le regole inerenti i regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono fissate, quali principi fondamentali della materia dell'energia, nel d.lgs. n. 28 del 2011 e nel d.lgs. n. 387 del 2003 e (...) devono essere rispettate dalle Regioni". Un esito di rigetto, del resto, ha già riguardato altra "norma antielusiva, volta a impedire surrettizi frazionamenti degli impianti, finalizzati a rendere possibile l'autorizzazione semplificata (basata sul silenzio-assenso) in luogo dell'autorizzazione unica, con conseguente esclusione della valutazione di compatibilità ambientale" (sentenze nn. 286 e 86 del 2019). Similmente, la norma pugliese "è volta a far osservare tutti i limiti stabiliti a tal proposito dalla legge statale".

x) La (illegittima) previsione di condizioni ulteriori o specifiche per il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 258 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 12 della legge pugliese n. 34 del 2019 che, nel regolare il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici, imponeva condizioni ulteriori prive di riscontro nella legislazione statale di principio. Mentre quest'ultima "non pone (...) condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo", il testo censurato era chiaro nel prescrivere che "il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente può essere disposto a condizione che si operino modifiche agli impianti secondo le indicazioni ivi presenti". Invero, "il compito della semplificazione delle procedure riguardanti i titoli abilitativi in questa materia non spetta al legislatore regionale" poiché compete allo Stato, in attuazione della normativa europea, "dettare norme ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità (...) al fine di favorire gli investimenti nel settore" (sentenze nn. 106 del 2020, 86 del 2019 e 177 del 2018). Peraltro, "il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale quando gli aggravii procedurali previsti dalla legge regionale possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti (sentenza n. 286 del 2019)". Il mancato rispetto delle condizioni prescritte dall'art. 12 avrebbe potuto "determinare l'impossibilità di ottenere il rinnovo del titolo e, dunque, l'impossibilità di proseguire l'attività di produzione d'energia eolica o fotovoltaica". Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale "non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 148 del 2019)".

2.8.5.2. Le grandi derivazioni idroelettriche

i) Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e il divieto per il legislatore nazionale di porre norme di dettaglio (riferimenti giurisprudenziali in tema di proroga delle concessioni e quantificazione dei canoni)

La sentenza n. 155 ha ricondotto la disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche alla competenza concorrente di Stato e Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In tal senso la giurisprudenza costituzionale è costante. A fronte di ricorsi regionali avverso una legge statale introduttiva di una proroga di lungo periodo delle concessioni in atto per grandi derivazioni idroelettriche, la sentenza n. 1 del 2008 ha chiarito come "la competenza esclusiva statale dovesse riguardare le procedure di assegnazione delle concessioni (rientranti nella tutela della concorrenza, che peraltro veniva in quel caso frustrata dal ritardo imposto nella liberalizzazione del mercato), ma la materia fosse per il resto riconducibile (...) alla competenza concorrente concernente l'energia. Un ambito materiale, quest'ultimo, in cui la legislazione dello Stato è chiamata a dettare principi fondamentali e non invece norme di dettaglio, tali dovendosi considerare quelle concernenti una determinata e generalizzata proroga dei rapporti concessori in atto". Di fronte a un nuovo provvedimento di proroga, l'assunto è stato confermato dalla sentenza n. 205 del 2011 secondo cui le disposizioni impugnate, "in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico,

si ascrivono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente. E poiché (...) le norme censurate ponevano un precetto specifico e puntuale – prevedendo la proroga automatica di dette concessioni – esse dovevano configurarsi quali norme di dettaglio, conseguendone l'illegittimità costituzionale». Le interferenze tra legislazione statale e regionale sono state particolarmente considerate dalla giurisprudenza relativa alla quantificazione della misura dei canoni dovuti dai concessionari di impianti di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Se la sentenza n. 28 del 2014 aveva limitato la competenza legislativa esclusiva statale alla disciplina delle procedure di gara e di assegnazione delle concessioni, la sentenza n. 64 del 2014 ha ribadito “la riconducibilità della materia al terzo comma dell'art. 117 Cost., procedendo poi alla disamina di quelli che, in base alla normativa statale intervenuta al momento, potevano considerarsi principi fondamentali della materia «produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia». Essi erano stati individuati nel principio di onerosità della concessione e in quello della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava”. La sentenza n. 85 del 2014 (resa su ricorso statale contro una legge regionale che determinava la misura dei canoni) ha, invece, confutato la tesi erariale che, nella specie, fosse rilevante la materia ambientale e fosse, dunque, violata la competenza esclusiva dello Stato: l'evocato ambito del servizio idrico integrato risulta, infatti, “ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia”. La sentenza n. 158 del 2016 – nel confermare l'inconferenza del riferimento alla materia ambientale – ha “specificamente rigettato la tesi secondo cui la disciplina dei canoni atterrebbe interamente alla tutela della concorrenza. Quest'ultimo ambito rileva, piuttosto, con riguardo alla definizione di criteri generali per la fissazione degli importi massimi, restando comunque anche quest'ultima determinazione, nel rispetto di quei criteri, rimessa alla legislazione regionale”. In sintesi, è “ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico (...) ma soltanto la definizione dei criteri generali che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni”. D'altra parte, questa soluzione è in linea con la costante giurisprudenza secondo cui “la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui è preposta” (sentenze nn. 452 del 2007 e 272 del 2004). La sentenza n. 59 del 2017 ha ribadito che “determinazione e quantificazione della misura dei canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (...), mentre è ascrivibile alla tutela della concorrenza la definizione, con decreto ministeriale, dei criteri generali che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni”. Inoltre, “le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei già menzionati principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava” (sentenza n. 119 del 2019). Pur non avendo mai direttamente affrontato questioni relative all'utilizzo e alla destinazione dei canoni spettanti all'ente concedente, la giurisprudenza costituzionale “ha disegnato un quadro, complesso ma stabile”, che riferisce alla materia di competenza concorrente («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») “le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione, in tale ambito spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (onerosità della concessione e proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e alla Regione la fissazione del *quantum*, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi”.

ii) La distinzione tra canoni demaniali e sovracanonici

La sentenza n. 155, richiamandosi alla sentenza n. 533 del 2002, ha precisato che i sovracanonici “sono prestazioni patrimoniali diverse da quelle concernenti i canoni demaniali, e sono previste e regolate da norme apposite”. I sovracanonici “si differenziano dal canone demaniale, anzitutto per il destinatario: non il concedente, ma il consorzio di Comuni, o degli enti locali comunque incisi dalle opere destinate a compensare l'alterazione del corso naturale delle acque per effetto della loro regimazione artificiale (...) o ancora i Comuni rivieraschi e le rispettive Province (...). Si distinguono, inoltre, per la finalizzazione (il progresso economico e sociale delle popolazioni sulle quali impatta la grande derivazione, nonché la

realizzazione di opere di sistemazione montana non di competenza statale). Diversa infine è la loro natura giuridica, non essendo il sovracanone posto in relazione sinallagmatica con il rilascio della concessione, presentandosi invece quale prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici (...), non correlata alla utilizzazione dell'acqua pubblica”.

iii) La (illegittima) destinazione alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle derivazioni di una quota, non inferiore al 60%, del canone di concessione e del canone aggiuntivo corrisposti alle Regioni

La sentenza n. 155 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119, commi primo, secondo e quarto, Cost., dell'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018 (introduttivo dei commi 1-*quinquies* e 1-*septies* nell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999), limitatamente ai periodi in cui prevedeva che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche e il canone aggiuntivo, corrisposti alle Regioni, fossero rispettivamente destinati, “per almeno il” e “per un importo non inferiore al” 60 per cento, alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle medesime derivazioni. La giurisprudenza della Corte, nel ricondurre alla materia di competenza concorrente dell'energia le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione, ha chiarito che spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (onerosità della concessione e proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e alla Regione la fissazione del *quantum*, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi. Il d.l. n. 135 del 2018 dispone coerentemente il passaggio alle Regioni delle opere e degli impianti di cui all'art. 25 del r.d. n. 1775 del 1933, dettando le regole cui dovrà attenersi la legislazione regionale, in particolare in tema di modalità e termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, criteri di ammissione alla gara e requisiti dei partecipanti; enuncia altresì principi e criteri generali per la determinazione dei canoni e riconosce espressamente la competenza regionale per la fissazione in concreto della relativa misura. All'interno di tale disciplina, le due disposizioni impugnate sono apparse dissonanti, in quanto connotate da un grado di dettaglio incompatibile con il livello di principio della restante disciplina relativa ai canoni e con la materia conferente, risolvendosi in previsioni specifiche circa il *quantum* da destinare alle Province e alle Città metropolitane, per fini generali di finanziamento. La circostanza che tali previsioni indicavano solo una percentuale minima, consentendo così, ma solo in astratto, una diversa determinazione regionale, non era idonea a collocarle a livello di principio giacché era evidente che la loro applicazione avrebbe comportato un costo a carico della finanza regionale. La legge dello Stato, attraverso una disposizione di dettaglio in favore di enti territoriali privi di competenze funzionali o gestionali in materia di grandi derivazioni idroelettriche, stabiliva la destinazione di una quota maggioritaria dei canoni dovuti alla Regione dai concessionari, spingendosi fino a quantificare in misura predeterminata (sia pure in termini percentuali) i fondi da dirottare fuori della disponibilità regionale, risultando più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni. In queste condizioni, si sarebbe verificata non solo la violazione del riparto delle competenze ma sarebbero stati a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi finanziati con quelle risorse (sentenze nn. 10 del 2016, 188 del 2015, 4 del 2014 e 51 del 2013). È pur vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e riduzioni; tuttavia, le eventuali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (sentenza n. 83 del 2019). Non è risultato nemmeno corretto il riferimento alla competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e alla disciplina dei sovracanoni, in quanto prestazioni patrimoniali diverse da quelle concernenti i canoni demaniali, previste e regolate da norme apposite, non interessate dalla recente novella in tema di grandi derivazioni. Diversa è la loro natura giuridica poiché il sovracanone non è in relazione sinallagmatica con il rilascio della concessione ma si presenta quale prestazione imposta a fini solidaristici, non correlata all'utilizzazione dell'acqua pubblica. “La stessa invocazione della materia del coordinamento della finanza pubblica, con il connesso riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, implica un contesto normativo in cui sarebbe comunque illegittima una normativa statale recante un vincolo dettagliato di destinazione delle entrate spettanti alle Regioni”. Le censurate norme di dettaglio configuravano uno specifico vincolo, quantitativamente determinato, su entrate di spettanza regionale, che riduceva fortemente la capacità regionale di esercitare

correttamente le corrispondenti funzioni amministrative e destinava la quota maggioritaria delle risorse al finanziamento di enti locali privi di funzioni sulle grandi derivazioni idroelettriche e il cui territorio era solo genericamente interessato da queste ultime.

2.8.6. “Coordinamento della finanza pubblica”

2.8.6.1. Il carattere finalistico dell’azione di coordinamento dinamico e la legittimità di norme di principio benché a carattere puntuale

La sentenza n. **78** ha precisato che “il carattere finalistico che tipicamente caratterizza l’azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica – per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l’esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l’esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata” (sentenza n. 229 del 2011). In questo caso, infatti, “anche norme puntuali, adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, possono essere ricondotte nell’ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 153 del 2015): è il chiaro finalismo insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che in relazione a tali specifiche fattispecie possa invece formalisticamente invocarsi, per sostenerne l’illegittimità costituzionale, la logica della norma di dettaglio”.

2.8.6.2. Il contenimento dei costi degli apparati amministrativi

i) Le norme statali di principio sui limiti al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e sulla stabilizzazione dei precari

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *La (illegittima) proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie di selezioni riservate (norme della Regione Basilicata)*.

La Corte “ha ripetutamente qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale” (sentenze nn. 231 del 2017, 72 del 2013 e 51 del 2012). Così la sentenza n. **194**.

La Corte “ha riconosciuto come principi di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale” (sentenze nn. 1 del 2018, 277 e 18 del 2013, 148 e 139 del 2012). Così la sentenza n. **251**.

ii) Il principio fondamentale insito nell’imposizione di un limite alle retribuzioni a carico delle finanze pubbliche

La sentenza n. **264** ha rammentato che “l’imposizione di un limite alle retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, proprio perché finalizzata a contenere e a razionalizzare la spesa, si atteggia come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e presuppone misure uniformi sull’intero territorio nazionale” (sentenze nn. 124 del 2017 e 153 del 2015). Nella specie, i Giudici hanno ritenuto inammissibili, per carente ricostruzione del quadro normativo e difettosa motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 36, primo comma, e 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 13, comma 3, secondo periodo, della legge siciliana n. 13 del 2014 (come modificato dalla legge regionale n. 8 del 2016) che prevede, fino allo spirare del triennio 2017-2019, il tetto di 100.000 euro lordi annui al trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società da essa partecipate, che svolgono l’attività esclusivamente con affidamenti diretti, nonché degli enti beneficiari di trasferimenti o contributi a carico del bilancio regionale.

iii) La (illegittima) proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie di selezioni riservate (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 5 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 47, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018, là dove introduce una proroga «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle graduatorie relative alle selezioni riservate indette ai fini delle medesime procedure di stabilizzazione. In via preliminare la Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che si è registrata in tema di scorrimento delle graduatorie relative a concorsi per l'accesso nel pubblico impiego, la vigenza delle quali era prevista in 3 anni dalla legge n. 244 del 2007, termine poi oggetto di frequenti proroghe. In questo quadro si colloca la norma interposta invocata dal ricorrente rappresentata dall'art. 1, comma 1148, lett. a), della legge di bilancio per il 2018, che ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni. La Corte ha ribadito che la suddetta previsione va ricondotta “nel novero di quelle disposizioni statali che, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni (...) di procedere ad assunzioni” (sentenze nn. 241 del 2018, 1 del 2018, 72 del 2017, 251 del 2016, 218 e 153 del 2015). Alla luce di tali considerazioni è stato ravvisato il contrasto della norma regionale – che proroga le graduatorie relative alle citate selezioni fino alla conclusione delle procedure e, quindi, al di là del limite del 31 dicembre 2018 imposto dal legislatore statale – con la normativa statale espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

iv) Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 25, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

v) La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 43, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

vi) La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 62, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

vii) Gli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali: la (illegittima) previsione dell'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti, di una specifica area di contrattazione e dei relativi profili previdenziali (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 112, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

viii) Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l'impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione “Quota 100” (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 126, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

ix) L'illegitimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais spa a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

x) L'(illegittima) imposizione alle amministrazioni di appartenenza degli oneri finanziari relativi al trattamento economico del personale comandato (norme della Regione Molise)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **227**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

xi) L'(illegittima) utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali (norme della Regione Molise)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **227**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

xii) L'(illegittima) esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica (norme della Regione Molise)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **227**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

xiii) La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019 (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **250**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

xiv) La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare nel 2019 contratti di lavoro flessibile nel limite del 70% della spesa storica (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **250**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

xv) La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **273**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

xvi) La possibilità per le Unioni territoriali intercomunali e i Comuni di procedere ad assunzioni di personale della polizia locale, per l'anno 2019, anche oltre il limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **273**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.8.6.3. La spesa sanitaria

i) Il complessivo sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale

La sentenza n. **91** ha desunto dalla disamina delle disposizioni fondamentali in materia l'esistenza di un "sistema articolato, finalizzato a determinare il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario

nazionale (SSN). Detto fabbisogno sanitario nella sua componente indistinta è finanziato da plurime fonti: entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale (*ticket* e ricavi derivanti dall'attività *intramoenia* dei propri dipendenti); fiscalità generale delle Regioni (imposta regionale sulle attività produttive – IRAP, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità, e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche – IRPEF); compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano; compartecipazione della Regione Siciliana, per la quale l'aliquota è ancora in corso di definizione” (sentenza n. 62 del 2020). Il bilancio dello Stato “finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento essenzialmente attraverso la compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto – IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario) e le accise sui carburanti e attraverso il Fondo sanitario nazionale (una quota è destinata alla Regione Siciliana, mentre il resto complessivamente finanzia anche altre spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi). La composizione del finanziamento del SSN è evidenziata nei cosiddetti riparti (assegnazione del fabbisogno alle singole Regioni e individuazione delle fonti di finanziamento) proposti dal Ministero della salute, sui quali si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Le Regioni assegnano, in base a diversi parametri (sentenza n. 169 del 2017), le risorse finanziarie alle aziende sanitarie locali, che le impiegano per garantire ai cittadini l'erogazione delle prestazioni di loro competenza”. L'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in materia di trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, detta disposizioni volte a garantire l'effettività del sistema di finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA). “In tale contesto è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni”.

ii) Le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (normativa statale)

La sentenza n. 91 ha sintetizzato il quadro normativo statale e gli indirizzi giurisprudenziali relativi alle modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (*ticket*). L'art. 8 della legge n. 537 del 1993 pone il principio della compartecipazione alla spesa sanitaria per i farmaci e per le prestazioni da parte dei cittadini, indicando le categorie esentate per patologia o per appartenenza a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo. L'art. 1, comma 796, lett. p), della legge n. 296 del 2006 ha introdotto il *ticket* di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il *ticket* di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero. La seguente lettera *p-bis*) ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il *ticket* di dieci euro di ricorrere a misure alternative, subordinate alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario. Successivamente, l'art. 61 del d.l. n. 112 del 2008 ha abolito il *ticket* di dieci euro per il triennio 2009-2011, lasciando alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo in misura integrale o ridotta. L'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 ha ripristinato l'efficacia della disciplina introdotta nel 2006 e poi temporaneamente abolita. La legge n. 160 del 2019 ha nuovamente abolito, a partire dal 1° settembre 2020, la quota di compartecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, dalla stessa data, le misure regionali alternative.

iii) Il superamento della prospettiva del puro contenimento della spesa e la spettanza allo Stato del compito di ripartire tra Servizio sanitario nazionale e assistiti i costi delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza

“Proprio nell'ottica bidirezionale del principio di eguaglianza e della previa programmazione della spesa socio-sanitaria vanno inquadrate le affermazioni (...) secondo cui, dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e, dove è in gioco la garanzia di assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai

costi, uguali in tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 203 del 2008 e 187 del 2012). Così la sentenza n. **91**.

iv) Il principio fondamentale della riduzione della spesa per prestazioni acquistate da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **233** ha più volte qualificato l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 come “espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, diretto a stabilire 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, consistente in un rilevante aggregato della spesa di parte corrente” (sentenze nn. 218 e 153 del 2015, 289 del 2013, 69 del 2011), che “lascia ciascuna Regione (...) libera di darvi attuazione (...) in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale” (sentenze nn. 183 del 2016 e 211 del 2012).

v) I limiti all'autonomia regionale dettati dagli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa

“L'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, (...) può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007)”. Così la sentenza n. **177**.

vi) Le norme statali di principio relative al contenimento della spesa sanitaria e alla vincolatività degli interventi individuati negli accordi siglati dalle Regioni

La sentenza n. **166** ha rammentato che tanto l'art. 1, comma 796, lett. b), della legge n. 296 del 2006 quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 “possono essere qualificati come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica” (sentenze nn. 91 del 2012, 163 e 123 del 2011, 141 e 100 del 2010). “Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi” di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, “finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato”.

vii) La vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi di consolidamento quale principio fondamentale applicabile anche alle autonomie speciali

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **130** “ha più volte stabilito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario” (sentenze nn. 172 del 2018, 278 del 2014, 91 del 2012, 163 e 123 del 2011) e “ciò vale, per consequenzialità logica e sistematica, anche in riferimento ai Programmi di consolidamento, funzionali al raggiungimento di obiettivi ancora non realizzati in esecuzione delle precedenti misure”. 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, poiché essi sono funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” (sentenze nn. 159 del 2018, 151 e 62 del 2017, 82 del 2015).

viii) L'inderogabilità degli impegni regionali relativi al risanamento del disavanzo sanitario e alla garanzia dei LEA

La sentenza n. **177** ha sottolineato come “le esigenze di risanamento del disavanzo sanitario e di contestuale garanzia dei LEA producano un effetto interdittivo della previsione di spese che possano di fatto compromettere tali impegni, destinando altrove risorse utili a quello scopo” (sentenze nn. 85 del 2014 e 51 del 2013). La recente giurisprudenza costituzionale ha ribadito, “con riferimento a una Regione che esegue misure di consolidamento degli obiettivi fissati nel Piano di rientro, il valore prioritario

dell'effettiva garanzia delle prestazioni essenziali, a cui vanno destinate le risorse finanziarie a disposizione" (sentenze nn. 130 e 62 del 2020).

ix) L'inclusione delle prestazioni sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, tra gli ambiti di applicazione dell'indicatore sintetico della situazione reddituale denominato "Fattore famiglia" (norme della Regione Piemonte)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 91, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

x) L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo (norme della Regione siciliana) – Invito al legislatore regionale

La sentenza n. 130 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 28, della legge siciliana n. 24 del 2018 che, per l'esercizio finanziario 2018, ha incrementato di 1.046 migliaia di euro l'autorizzazione di spesa per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia, riconducendo le medesime spese a fondi di natura sanitaria. La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia – istituita con legge regionale n. 20 del 1990 e rifinanziata negli anni successivi – "costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza". Infatti, l'art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, letto insieme all'Allegato 7 al decreto, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie ma non anche l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica, che rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza previste dalla normativa censurata. Inoltre, la Regione siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest'ultimo, sottoposta a misure di "monitoraggio" nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Conseguentemente, deve ritenersi ad essa preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali.

xi) La dotazione finanziaria per il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico e per il potenziamento delle prestazioni di assistenza psicologica (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 166 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge della Regione Puglia n. 67 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto destina, nell'ambito del Fondo Sanitario Regionale, una dotazione finanziaria al rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico regionale. Le attività delle predette associazioni vanno ricondotte "al complesso integrato di prestazioni (...) da svolgersi nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria territoriale" a favore delle persone affette da malattie progressive e in fase avanzata, nello stato terminale della vita, di cui all'art. 31 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 sui livelli essenziali delle prestazioni. Pertanto, non sussiste la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica relativo al contenimento della spesa sanitaria, poiché la disposizione censurata non introduce un livello ulteriore di assistenza. La pronuncia ha dichiarato altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 della medesima legge regionale, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, allo scopo di fronteggiare l'incremento dei disturbi psico-sociali, prevede il potenziamento dell'assistenza psicologica nei dipartimenti di salute mentale e delle dipendenze patologiche, nei servizi di riabilitazione dei deficit e nelle aree ospedaliere, delegando la Giunta a destinare a tal fine una dotazione finanziaria nell'ambito del Fondo sanitario regionale. Le prestazioni in parola risultano riconducibili ai livelli essenziali di assistenza di cui agli artt. 28 e 32 del menzionato d.P.C.m. e, pur se non espressamente contemplate dal Programma operativo 2016-2018 attuativo del piano di rientro sanitario, non sono incoerenti con gli obiettivi dello stesso piano.

xii) L'(illegittima) assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per misure non riconducibili ai LEA, quali la realizzazione o ristrutturazione di canili sanitari e l'effettuazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 166 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 66 e 93 della legge pugliese n. 67 del 2018 i quali, allo scopo di contrastare il randagismo, prevedevano a carico del bilancio regionale, rispettivamente, l'accantonamento di una dotazione finanziaria destinata alla realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni dei canili sanitari e l'erogazione di contributi straordinari ai comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione dei cani patronali. Entrambe le norme recavano misure di assistenza sanitaria, in quanto l'art. 66 non poteva "dirsi connotato da una diversa finalità, meramente socio assistenziale (sentenza n. 94 del 2019)" mentre con riguardo all'art. 93, pur potendosi "ravvisare una connessione tra il fenomeno della diffusione dei cani randagi e la mancata sterilizzazione dei cani di proprietà", era da escludere, a motivo dell'imputazione della relativa spesa, "la portata sociale della disposizione". Tuttavia, le disposizioni non recavano misure riconducibili "ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che (...) si limita a prevedere la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline". Entrambe le disposizioni, pertanto, "stabilendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire livelli di assistenza supplementare" contrastavano con "il principio di contenimento della spesa sanitaria quale principio di coordinamento della finanza pubblica".

xiii) La facoltà dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 174, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

xiv) L'(illegittima) estensione dell'assistenza sanitaria gratuita ai familiari conviventi con le vittime del terrorismo e della criminalità (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. 177 ha dichiarato illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio del contenimento della spesa sanitaria quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica – l'art. 13 della legge pugliese n. 14 del 2019 che riconosceva agli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere, e ai loro familiari conviventi, il diritto all'assistenza psicologia e/o psichiatrica a carico della Regione, da esercitarsi presso le strutture sanitarie pubbliche o convenzionate. La norma censurata – determinando l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale – ha disatteso il "divieto di effettuare spese non obbligatorie, derivante dalla vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (...), quale espressione dei principi di contenimento della spesa sanitaria e di coordinamento della finanza pubblica" (sentenze nn. 91 del 2012, 163 e 123 del 2011).

xv) Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. 194 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 75, commi 2 e 3, della legge siciliana n. 8 del 2018, relativo alla proroga dei contratti del personale "incaricato" della sanità penitenziaria *ex lege* n. 740 del 1970, nella parte in cui non prevedeva il rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La disposizione censurata prorogava, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, la durata dei contratti a termine del personale "incaricato", oltre il limite temporale previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015, con onere economico a carico della Regione. Le proroghe integravano una violazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che "pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato" e costituisce "principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome,

gli Enti locali e gli enti del SSN” (sentenze nn. 61 e 89 del 2014). La stessa decisione ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 75, comma 4, della medesima legge regionale, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost, in quanto autorizza le Aziende Sanitarie Provinciali (ASP) a indire procedure selettive per il personale trasferito di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015. Invero, la disposizione censurata, prevedendo “l’autorizzazione all’indizione di procedure selettive ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2016”, le quali devono “effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui al (...) comma 28 dell’art. 9 del d.l. 78 del 2010 (...) garantisce il rispetto del limite di spesa” ivi indicato. Non fondata è stata giudicata anche la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 75 della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 81 Cost. In proposito, l’art. 103 della stessa legge regionale rinvia espressamente per gli effetti finanziari e per la relativa copertura alle indicazioni contenute negli allegati, ma non risulta che il ricorrente abbia “formulato specifiche osservazioni sull’adeguatezza delle risorse ivi indicate” (sentenza n. 133 del 2017). La sentenza ha altresì dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 31, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 1 del 2019. La norma, dando seguito alle disposizioni del d.lgs. 222 del 2015, dispone l’inquadramento del personale “incaricato” della sanità penitenziaria trasferito alle ASP e autorizza le stesse ASP all’avvio delle selezioni per l’immissione in ruolo del personale infermieristico. In via preliminare, la Corte ha ricordato che il citato d.lgs. n. 222 del 2015, all’art. 3, “disciplina il trasferimento dei rapporti di lavoro sia con riferimento al personale medico, infermieristico e tecnico, dipendente di ruolo dell’amministrazione penitenziaria”, sia con riferimento “ai rapporti di lavoro, a tempo indeterminato e a tempo determinato, instauratisi ai sensi della legge n. 740 del 1970”. Quanto agli effetti finanziari, il successivo art. 7 stabiliva che, “ai fini dell’esercizio da parte del SSR delle funzioni sanitarie afferenti la medicina penitenziaria”, le risorse finanziarie nella disponibilità del SSN “fossero trasferite alla Regione Siciliana, nella misura e secondo i criteri definiti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regione e Province autonome”. Il Collegio ha osservato che il denunciato art. 31, interpretato “nel senso che esso si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970”, dispone le “procedure di inquadramento del personale di sanità penitenziaria (comma 1) e il trasferimento del personale infermieristico (comma 2)” e conseguentemente “non determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato”. Inoltre, dovendo essere intesa “nel senso che attua quanto previsto dall’art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015”, la disposizione impugnata non si pone in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica. La sentenza ha altresì dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 22 della legge siciliana n. 17 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui prevede l’adozione da parte dell’Assessore regionale per la salute di apposite linee guida in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario *ex lege* n. 740 del 1970, anche con riguardo al regime delle incompatibilità. Avendo la norma censurata rinviato anche la disciplina delle incompatibilità alla contrattazione collettiva, le linee guida attuative sono “meramente ricognitive delle attività di contrattazione collettiva” e si limitano “a riconoscere che l’attribuzione di incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata”, senza attribuire all’Assessore regionale “alcun potere regolatorio in deroga”. Interpretata in tal senso, la disposizione censurata non integra alcuna violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. La sentenza, infine, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 22 della legge regionale n. 17 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. La disposizione, limitandosi a prevedere l’attribuzione al personale di cui alla legge n. 740 del 1970 “di incarichi a tempo indeterminato per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione”, non determina una proroga dei contratti a tempo determinato. Inoltre, sotto il profilo finanziario, “viene in rilievo il già richiamato art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, che assicura che la disposizione censurata si colloca nel rispetto di tale norma di attuazione dello Statuto speciale”.

xvi) La (illegittima) non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture accreditate a cittadini residenti in altre Regioni, in assenza di misure alternative atte a garantire l'invariabilità dell'effetto finanziario (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. 233 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 45 e 74, comma 2, della legge della Regione Basilicata n. 11 del 2018 in quanto, senza prevedere misure alternative atte a garantire l'invarianza di spesa, stabilivano che le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti nella Regione non venissero computate nel tetto di spesa regionale e venissero rimborsate solo dopo la definizione di accordi in sede di Conferenza delle Regioni. Il finanziamento dei Servizi sanitari regionali "è basato su un modello di allocazione territoriale delle risorse che prevede l'attribuzione di quote pro-capite per ciascun cittadino residente e il finanziamento delle strutture erogatrici con corrispettivi unitari per ciascuna prestazione". Pertanto, nel caso di prestazioni sanitarie rese a non residenti, la spesa inizialmente grava sulle Regioni in cui sono ubicate le strutture che prestano assistenza e solo in un secondo momento "intervengono i rimborsi delle altre Regioni da cui provengono i pazienti assistiti, corrisposti a consuntivo" a seguito di compensazioni disciplinate da accordi approvati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. "Nell'intento di razionalizzare anche l'acquisto di prestazioni sanitarie e di assistenza ambulatoriale ed ospedaliera da soggetti privati accreditati", l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 ha disposto che ciascuna Regione proceda a una riduzione annuale del predetto aggregato di spesa, calcolata in misura percentuale sulla spesa complessiva, in modo da garantire una riduzione della spesa complessiva annua nella misura ivi fissata. Ciascuna Regione può perseguire in modo diversificato l'obiettivo a condizione di pervenire al risultato indicato nella disposizione statale, qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica. Successivamente, la legge di stabilità del 2016, modificando il citato art. 15, comma 14, ha concesso alle Regioni la possibilità di derogare a tale norma, procedendo all'acquisto "di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità nonché di prestazioni erogate da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico". Tuttavia, il legislatore statale ha subordinato la legittimità delle disposizioni derogatorie regionali all'adozione di "misure alternative volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso in ricovero ordinario, in riabilitazione e lungo degenza, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria", in modo da garantire l'invarianza dell'effetto finanziario della deroga. Al riguardo, la Corte ha già dichiarato illegittime disposizioni della Regione Basilicata che, non contenendo le necessarie misure alternative, escludevano dal tetto di spesa la quota riferita a prestazioni rese a cittadini non residenti nella Regione (sentenze nn. 238 del 2018 e 183 del 2016). Similmente, le norme impugnate, non avendo introdotto misure volte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario tramite la riduzione della spesa per prestazioni inappropriate di bassa complessità, avrebbero potuto "determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione statale".

xvii) L'illegittima conclusione, da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali, delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di internalizzazione del personale precario (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. 251 ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 2 e 3 della legge calabrese n. 34 del 2019 che autorizzavano le aziende sanitarie e ospedaliere regionali a concludere le procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino a esaurimento e a concludere le procedure per la stabilizzazione del personale precario. Le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni ovvero relative alla stabilizzazione dei precari, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. I denunciati artt. 2 e 3 non prevedevano il puntuale rispetto delle disposizioni statali, mancando nel primo qualsiasi riferimento a esse e limitandosi il secondo a un generico e insoddisfacente richiamo al rispetto della normativa vigente.

2.8.6.4. Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni

i) L’inserimento nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari di Regioni e Province autonome di un obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale e il conseguente condizionamento a tale obiettivo di una quota dell’indennità di risultato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 78, l’analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

ii) L’obbligo per le Regioni di trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali una relazione sull’applicazione delle misure relative alle transazioni commerciali degli enti sanitari, quale adempimento rilevante per l’erogazione della quota premiale del finanziamento statale al Servizio sanitario nazionale

La sentenza n. 78 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Lazio e dalle Province autonome di Trento e Bolzano in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 119, secondo comma, e 120 Cost., oltre a plurimi parametri statutari – dell’art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, il quale obbliga le Regioni a trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali una relazione sull’applicazione delle previsioni di cui al comma 865, relative all’integrazione dei contratti dei direttori generali e amministrativi degli enti del Servizio sanitario nazionale; tale obbligo costituisce, per le Regioni ordinarie, adempimento rilevante ai fini dell’erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN. In via preliminare, si è evidenziato che la norma non ha carattere del tutto innovativo, in quanto “in concreto, si limita ad ampliare un obbligo di trasmissione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali già disposto dall’art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014”, con riferimento alle informazioni sulle attestazioni dell’importo dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge, sull’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e sulle iniziative assunte nei casi di superamento dei tempi previsti dalla legge. Ciò che costituisce adempimento regionale, in base alla norma impugnata, è “unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell’obiettivo che invece in tal senso può rilevare per l’effetto della previgente disposizione” di cui al citato art. 41. Per quanto attiene al titolo di competenza, a prescindere dall’autoqualificazione contenuta nel comma 858, la disposizione censurata, pur contenendo prescrizioni specifiche, può essere ricondotta nell’ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, essa si prefigge l’obiettivo a carattere sovraregionale di conseguire “puntuali informazioni sul rispetto degli impegni assunti a livello europeo – dei quali (...) lo Stato è il responsabile finale – in tema di tempestività dei pagamenti da parte di tutte le pubbliche amministrazioni”. Poiché il descritto obiettivo non potrebbe essere efficacemente conseguito con una normativa a livello regionale prevale “in relazione alla specifica fattispecie, la competenza azionata dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica”. Conseguentemente, la norma non viola né il riparto di competenze, né il principio di leale collaborazione, con riferimento al quale, peraltro, essa introduce un adempimento che “non risulta nemmeno eccentrico rispetto ai caratteri degli adempimenti pattiziamente concordati” nell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Inoltre, la disposizione non difetta di proporzionalità o ragionevolezza, atteso che impone alle Regioni limitati obblighi in presenza di una situazione non fisiologica bensì patologica, essendo “diretta a fronteggiare una situazione che ha gravi ripercussioni sul sistema produttivo e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi anche per la finanza pubblica” (sentenza n. 272 del 2015). Infine, si è osservato che “la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica è stata esercitata in forma sostanzialmente compatibile con lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione”, considerato anche che la norma, in quanto applicabile in ipotesi di mancato rispetto dei termini di pagamento, ha contenuto sanzionatorio e, pertanto, va applicata in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, non comportando una violazione dell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 (sentenza n. 77 del 2019).

iii) L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge

Si veda, in relazione alla sentenza n. 78, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

2.8.7. "Professioni"

2.8.7.1. La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e il potere delle Regioni di disciplinare aspetti specificamente collegati con le realtà territoriali

La sentenza n. 209 ha rammentato che sono state scrutinate, nell'ambito di giudizi in via principale, plurime "normative regionali di regolamentazione di attività professionali. In tali occasioni è stato costantemente ribadito 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; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura (...) quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali" (sentenze nn. 98 del 2013, 138 del 2009, 93 del 2008, 300 del 2007, 40 del 2006 e 424 del 2005).

2.8.7.2. La facoltà degli enti del servizio sanitario regionale di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere (norme della Regione Marche)

La professione dell'osteopata, "così come quella del chiropratico (ordinanza n. 149 del 1988), già prima del riconoscimento della figura professionale da parte della legge n. 3 del 2018, andava considerata un lavoro professionale tutelato, ex art. 35, primo comma, Cost., in tutte le sue forme ed applicazioni e una iniziativa privata libera ex art. 41 Cost.". Così la sentenza n. 209 che 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. 42 della legge marchigiana n. 8 del 2019 che attribuisce agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di attivare, tramite specifici protocolli, progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere. Nel pertinente contesto normativo, "caratterizzato da significativi cambiamenti della disciplina delle professioni sanitarie, ma anche dei modelli organizzativi e della responsabilità degli operatori e delle strutture sanitarie", rileva la legge n. 3 del 2018 che, nel prevedere la figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, ha delineato un percorso attuativo non ancora concluso per via della pendenza dei procedimenti per la definizione dei rispettivi statuti professionali e ordinamenti didattici. La disposizione marchigiana, "attribuendo agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere, ha lo scopo, nelle more del processo di definizione dello statuto della figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, di predisporre, in una ottica di gradualità e di sperimentazione, l'adeguamento dell'offerta sanitaria regionale alle nuove esigenze, in una prospettiva che appare, peraltro, di continuità rispetto al passato, considerati i numerosi studi clinici in materia di trattamenti osteopatici (...) effettuati negli ospedali italiani. D'altronde, il tema dei progetti sperimentali non può non essere valutato pure nella sua dimensione organizzativa e di prevenzione dei rischi connessi all'introduzione delle nuove forme di terapia". Già la sentenza n. 181 del 2006 ha chiarito che, laddove le disposizioni "si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, possono, comunque, essere ricondotte a quella della tutela della salute quando presentino una stretta inerenza con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza". Avuto riguardo all'evocazione del solo titolo competenziale in materia di professioni, è consolidato 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" (sentenze nn. 147 del

2018 e 98 del 2013); pertanto, “l’esercizio della potestà legislativa regionale, laddove non direttamente incidente sulla istituzione e regolamentazione di nuove figure professionali, non può ritenersi precluso o limitato”. La norma impugnata “non introduce alcuna nuova figura professionale, limitandosi a conferire agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali finalizzati all’inserimento dei trattamenti osteopatici nell’ambito delle discipline ospedaliere. D’altra parte, il tema dei progetti sperimentali deve essere nettamente distinto da quello della istituzione di nuove figure professionali e della loro regolamentazione, almeno quando si tratti, come nel caso in esame, di sperimentazioni svolte con il coinvolgimento di soggetti la cui attività era considerata pienamente lecita anche prima del riconoscimento statale della professione”. Appare, anzi, “legittimo e ragionevole che la Regione Marche abbia ritenuto, a fronte della previsione nella legge n. 3 del 2018 delle istituende professioni dell’osteopata e del chiropratico, di rimettere agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali”. Infatti, questi ultimi non implicano “l’anticipazione dell’esito della definizione dello statuto della figura professionale dell’osteopata, anche in considerazione della circostanza che la norma regionale demanda la loro attuazione a specifici protocolli che, fissando le concrete modalità di svolgimento dei trattamenti osteopatici, dovranno necessariamente rispettare la normativa vigente in materia”.

2.8.8. “Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”

2.8.8.1. La valorizzazione turistica dei trabocchi da molo (norme della Regione Abruzzo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **138**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

2.8.8.2. Gli interventi sugli alberi monumentali (norme della Regione Calabria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **265**, 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*.

2.9. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

2.9.1. “Agricoltura”

2.9.1.1. La produzione di vegetali e animali destinati all’alimentazione quale “nocciolo duro” della competenza regionale

L’agricoltura è stata definita dalla giurisprudenza costituzionale “come ambito materiale in cui è individuabile un nocciolo duro, assegnato alla competenza residuale regionale, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all’alimentazione” (sentenze nn. 250 del 2009, 116 del 2006, 282 e 12 del 2004). Così la sentenza n. **88**.

2.9.2. “Caccia”

2.9.2.1. L’inderogabilità in peius dei livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992

La sentenza n. **40** ha ribadito che “i precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell’ambiente e dell’ecosistema non sono (...) derogabili *in peius* nell’esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2019)”.

2.9.3. “Cave e torbiere”

2.9.3.1. Il necessario rispetto degli standard ambientali fissati dalle leggi statali

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, “la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nel nuovo testo dell’art. 117 Cost., ha portato alla riconduzione della stessa (...) alla competenza residuale delle Regioni” (sentenza n. 176 del 2018). “Se la disciplina dell’attività di cava, dunque, può

essere regolata dalle Regioni, resta, tuttavia, salvo il necessario rispetto degli standard ambientali fissati dalle leggi statali: (...) infatti, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si deve 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" (sentenze nn. 66 del 2018, 210 del 2016, 199 del 2014 e 246 del 2013). Così la sentenza n. **31**.

2.9.4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali"

2.9.4.1. La regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale

La sentenza n. **194** ha puntualizzato 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. 95 e 159 del 2008, 100 e 235 del 2010, 141 del 2012). La sentenza n. 241 del 2018, "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 (sentenza n. 235 del 2010)".

2.9.4.2. Il limite del necessario rispetto del principio del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **133**, la voce *Le deroghe legislative al principio del concorso pubblico (limiti e condizioni)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

2.9.4.3. La disciplina dei concorsi per l'accesso all'impiego regionale e dell'utilizzo delle relative graduatorie

i) Carattere pubblicistico e conseguente sottrazione al regime di privatizzazione

La disciplina delle graduatorie "si colloca nella fase di accesso al lavoro pubblico e conserva – come la stessa disciplina dei concorsi – caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004)". Dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, in molteplici occasioni si è ribadito che "l'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile all'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali" (sentenze nn. 141 del 2012 e 235 del 2010). Così la sentenza n. **77**.

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **200**, "la disciplina dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, riferita alla disciplina del rapporto già instaurato. 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. 126 del 2020, 191 del 2017, 149 del 2012).

La disciplina delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze nn. 191 del 2017 e 251 del 2016) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenze nn. 126 del 2020 e 241 del 2018), "rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni. Le relative disposizioni, pertanto, in quanto inerenti a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato" in materia di ordinamento civile, "attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni". Così la sentenza n. **273**.

ii) Il necessario rispetto dei principi costituzionali

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **126** afferma che “la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004), nel rispetto dei limiti costituzionali” (sentenza n. 380 del 2004). “Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l’accesso all’impiego regionale” (sentenze nn. 191 del 2017 e 251 del 2016) e “la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive” (sentenza n. 241 del 2018). Analogamente, la sentenza n. 77 del 2020 ha confermato che “spetta alle Regioni, nell’esercizio della citata competenza residuale, definire le regole di accesso all’impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, compiendo le scelte discrezionali più appropriate. (...) le Regioni devono esercitare tale competenza nel rispetto dei limiti costituzionali” (sentenza n. 380 del 2004) e, in particolare, dei principi di buon andamento e di imparzialità che la stessa normativa statale può contribuire a enucleare e a definire.

2.9.4.4. Il ricorso allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, in deroga alla disciplina statale (poi abrogata), per rafforzare i centri per l’impiego e fronteggiare la cessazione dal servizio dei beneficiari della pensione “Quota 100” (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

2.9.4.5. La proroga degli incarichi di posizione organizzativa in essere (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

2.9.4.6. L’assunzione agli impieghi regionali (norme della Regione Liguria concernenti le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove concorsuali nonché l’accertamento delle conoscenze informatiche dei candidati)

La sentenza n. **200** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell’art. 2, comma 1, della legge ligure n. 29 del 2018 che regola la pubblicazione del diario delle prove di concorso per l’accesso agli impieghi regionali e le modalità di convocazione dei candidati. Invero, la precisazione delle modalità con cui deve avvenire la pubblicazione del diario nonché la convocazione dei singoli candidati “costituisce un profilo inerente alla disciplina della procedura concorsuale pubblicistica per l’accesso ai ruoli regionali e, come tale, rientra nella competenza residuale delle Regioni”, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., alla quale va ricondotta la norma *de qua*. Nella specie, la Regione Liguria ha esercitato questa competenza “adottando forme di pubblicità che appaiono non solo adeguate allo scopo, nel rispetto dei principi di trasparenza della procedura e di accessibilità in favore dei candidati, ma anche in linea con gli intendimenti generali fatti propri dallo stesso legislatore statale. È prevista, infatti, la pubblicazione del diario nel sito istituzionale dell’ente, in coerenza con la regola generale dettata, in materia di pubblicità legale degli atti e dei provvedimenti amministrativi”, dall’art. 32, comma 1, della legge n. 69 del 2009, “facendo ricorso comunque, qualora il ridotto numero dei candidati lo consenta, alla comunicazione scritta personale”. La pronuncia ha altresì reputato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal ricorrente in relazione agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – del successivo comma 2, il quale, nel riscrivere il comma 9 dell’art. 16 della legge regionale n. 15 del 1996, stabilisce che, per le assunzioni in tutte le categorie, può essere previsto anche l’accertamento della conoscenza dell’uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse. In sede di concorso per accedere a impieghi regionali, la valutazione discrezionale circa le conoscenze informatiche dei candidati “costituisce uno degli aspetti riconducibili alla materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti

pubblici regionali. Tale discrezionalità non può che manifestarsi 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" (sentenza n. 241 del 2018). Anche questa disposizione "è da ricondurre alla competenza residuale della Regione". Nella sua discrezionalità "ben può la Regione calibrare i requisiti di accesso alle selezioni pubbliche in relazione al profilo professionale di volta in volta valutato, affiancando le conoscenze informatiche ad altri requisiti ritenuti pertinenti per lo svolgimento delle mansioni dedotte nel contratto". La formulazione della disposizione, "nel prevedere come meramente facoltativo l'accertamento delle conoscenze informatiche, consente all'amministrazione di valutarne l'effettiva necessità, in coerenza con i principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento".

2.9.4.7. La persistente applicazione dell'abrogata integrazione regionale al trattamento di fine servizio ai dipendenti assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la Regione (norme della Regione Emilia-Romagna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 244, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

2.9.4.8. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

2.9.5. "Servizi sociali"

2.9.5.1. Il passaggio dalla competenza concorrente in tema di beneficenza pubblica alla competenza residuale in materia di servizi sociali

La sentenza n. 106 ha precisato che, nella vigenza del precedente assetto costituzionale, "la materia della beneficenza pubblica, poi ridefinita «servizi sociali» dall'art. 128" del d.lgs. n. 112 del 1998, "rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente (sentenza n. 296 del 2012)". Il "profondo mutamento impresso dalla riforma costituzionale" del 2001 ha poi conferito alle Regioni "competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali".

2.9.5.2. L'affidamento alla Giunta regionale della definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale, attraverso la determinazione di criteri e modalità attuative dell'indicatore denominato "Fattore famiglia" (norme della Regione Piemonte)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 91, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

2.9.6. "Trasporto pubblico locale"

2.9.6.1. L'ampliamento delle competenze regionali dopo la riforma del Titolo V

La sentenza n. 56 ha rammentato che, prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, "la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alle Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977). La legge n. 21 del 1992 "di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come legge quadro di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia". "Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale", transitata, secondo il costante orientamento della Corte, "nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto

comma, Cost.” (sentenze nn. 137 e 78 del 2018, 30 del 2016 e 452 del 2007), come confermato, anche di recente, con riferimento al settore del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea (sentenza n. 5 del 2019).

2.9.6.2. Il nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente, finalizzato a evitare interferenze con il servizio di taxi (coerenza delle misure, ad eccezione dell'illegittimo obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 56, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

3. La funzione amministrativa

3.1. Sussidiarietà orizzontale e procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria: il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale

La sentenza n. 131 ha affermato che l'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS), disciplinando i rapporti tra enti del Terzo settore (ETS) e pubbliche amministrazioni, rappresenta “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una azione positiva e responsabile (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di *welfare*, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso. Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle libertà sociali (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sentenza n. 309 del 2013)”. In espressa attuazione del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., “l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria”. In capo ai soggetti pubblici è posto il compito di assicurare, nel rispetto dei principi della legge n. 241 del 1990 nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti, “il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale” come definiti dall'art. 5 CTS. “Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici”, rivolti a perseguire il bene comune, a svolgere attività di interesse generale, senza perseguire finalità lucrative soggettive, sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli. “Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale. Gli ETS, in quanto rappresentativi della società solidale, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di

mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della società del bisogno. Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato (che può condurre anche a forme di accreditamento) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

3.2. La (illegittima) destinazione alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle grandi derivazioni idroelettriche di una quota, non inferiore al 60%, del canone di concessione e del canone aggiuntivo corrisposti alle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 155, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le grandi derivazioni idroelettriche*.

3.3. La (illegittima) disciplina della funzione sociale del controllo di vicinato (norme della Regione Veneto)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 236, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

4. Il principio cooperativo

4.1. La natura relazionale del principio cooperativo e la reciprocità dei doveri gravanti sulle parti

La sentenza n. 217 ha rammentato che il principio di leale collaborazione “deve sempre governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (sentenza n. 242 del 1997)”. Il principio è affermato dall'art. 120, secondo comma, Cost. “in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (...). E sebbene l'art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale («La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»), è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci”.

4.2. La leale collaborazione quale metodo procedimentale elastico, ispiratore delle relazioni tra i livelli di governo

“La leale collaborazione (...) richiama un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale”. Così la sentenza n. 169.

4.3. La previsione dell'intesa quale fonte di un obbligo di mezzi e non di risultati: la necessità di garantire un adeguato sviluppo delle trattative

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 169, “l'intesa non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi: infatti, se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col

prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione; dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo" (sentenze nn. 239 del 2013, 179 del 2012 e 165 del 2011) "o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze" (sentenze nn. 161 del 2019, 261 del 2017, 142 e 1 del 2016, 88 del 2014).

4.4. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione

4.4.1. La disciplina di materie caratterizzate da uno stretto intreccio di competenze statali e regionali

La sentenza n. **169** ha sottolineato che il ricorso al principio di leale collaborazione, "in quanto metodo cui adeguare la legislazione alle esigenze delle autonomie nel quadro dell'unità della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.)", è frequentemente richiamato nella giurisprudenza costituzionale "per la disciplina delle materie in cui si intrecciano strettamente competenze statali e competenze regionali" (sentenze nn. 72 e 56 del 2019, 71 del 2018 e 1 del 2016).

4.4.2. La necessaria sovrapposizione di competenze di soggetti pubblici diversi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **17**, la voce *Lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e la nomina degli organi straordinari della BCC di San Biagio Platani (spettanza del potere esercitato unilateralmente dalla Banca d'Italia)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

4.4.3. La commistione di competenze amministrative statali e regionali da esercitare armonicamente (in materia di tutela paesaggistica)

La sentenza n. **240** ha precisato che, in materia di tutela paesaggistica, "la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento degli organi statali deriva proprio dalla commistione di competenze diverse di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio" (sentenze nn. 86 del 2019, 178, 68 e 66 del 2018). "L'affermato obbligo di ricorrere a procedure di leale collaborazione deriva, quindi, dalla circostanza che si è in presenza di un complesso quadro di competenze amministrative (oltre che legislative) statali e regionali, le quali devono essere esercitate armonicamente".

4.4.4. La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel garantire i livelli essenziali di assistenza e l'effettività del diritto alla salute

La sentenza n. **62** ha rammentato che "la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività (sentenza n. 169 del 2017)". Tale sentenza ha già individuato "il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA": "spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria".

La sentenza n. **157** ha rammentato come la giurisprudenza costituzionale abbia "già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA: spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale, impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio

in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017). Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa (sentenza n. 62 del 2020)".

4.4.5. La compatibilità costituzionale di una compensazione "elastica" del minor gettito IRAP nell'ambito di una manovra condivisa in sede di Conferenza Stato-Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **76**, la voce *La mancata previsione della completa compensazione del minor gettito conseguente a ulteriori deduzioni sulla base imponibile in relazione al costo del lavoro in L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le entrate – L'IRAP*.

4.4.6. L'inoperatività del principio in assenza di un inestricabile intreccio tra competenze statali e regionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *L'inserimento nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari di Regioni e Province autonome di un obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale e il conseguente condizionamento a tale obiettivo di una quota dell'indennità di risultato in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

4.4.7. L'inoperatività del principio a fronte del prevalente esercizio di competenze statali esclusive o concorrenti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *L'obbligo per le Regioni di trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali una relazione sull'applicazione delle misure relative alle transazioni commerciali degli enti sanitari, quale adempimento rilevante per l'erogazione della quota premiale del finanziamento statale al Servizio sanitario nazionale in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge in Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **208**, la voce *L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, con sede presso il porto di Messina, comprensiva anche dei porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, e le possibili interferenze con la disciplina della Zona economica speciale della Calabria in Le materie di competenza concorrente – Porti e aeroporti civili*.

4.4.8. La tendenziale non invocabilità del principio con riguardo al procedimento legislativo, salvo il ricorso alla delegazione legislativa in ipotesi di stretto intreccio tra materie e competenze

La sentenza n. 251 del 2016, pur rilevando che la giurisprudenza costituzionale ha più volte sancito e recentemente ribadito (sentenze nn. 44 del 2018, 237 e 192 del 2017; con riferimento alla decretazione di urgenza, sentenze nn. 194 del 2019, 137 e 17 del 2018) che "il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, ha invece affermato che l'intesa fra Stato e Regioni si impone (...) quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. E ciò nell'evenienza (...) di uno stretto intreccio fra materie e competenze. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze". Così la sentenza n. **169**.

4.4.9. La non invocabilità del principio in caso di coerente attuazione regionale di un accordo tra Stato e Regioni nella perdurante assenza della fonte primaria nazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *La possibilità di sostituire l'intervento sul fondo del percorso di talune manifestazioni storico-culturali (quali i "Carresi" o "Corse dei carri") con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, equidi o altri ungulati, impiegati (norme della Regione Molise) in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – Il benessere degli animali.*

4.4.10. L'irrelevanza delle procedure collaborative tra Regione e Stato nel sindacato di costituzionalità della legge

Le procedure collaborative tra Regione e Stato "non rilevano nel sindacato di costituzionalità della legge (sentenze nn. 233 del 2019 e 195 del 2004). Così la sentenza n. **138** che – dopo aver escluso preliminarmente la fondatezza della formale e generica doglianza di unilateralità dell'impugnato intervento normativo regionale – ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge abruzzese n. 7 del 2019 recante norme in tema di valorizzazione turistica dei trabocchi da molo.

4.4.11. L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni statali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **77**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta.*

4.4.12. L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **77**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta.*

4.5. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali

4.5.1. La previsione di un breve termine per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una diversa intesa circa la possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse in altri comuni della Provincia o area metropolitana in cui ha conseguito l'autorizzazione (legittima scelta statale in materia di tutela della concorrenza)

La sentenza n. **56** – che ha affrontato numerose questioni promosse dalla Regione Calabria avverso il nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente previsto dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018 – ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, lett. b), del d.l. n. 135 del 2018, impugnato dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 120 Cost., per l'asserita estrema brevità – solo quindici giorni dall'entrata in vigore della norma – del termine assegnato per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una diversa intesa sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La disposizione ha come obiettivo non quello "di consentire al Governo di provvedere unilateralmente e automaticamente, in caso di mancata intesa entro un certo termine, facendo prevalere la sua volontà, ma semplicemente quello di prevedere che entro un certo termine, sia pure molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto da essa stessa previsto". Non fondata è stata dichiarata anche la censura proposta in via subordinata con cui è stato contestato il fatto che la previsione fissa un termine per l'intesa (entro il 28 febbraio 2019) anziché consentirne la possibilità senza limitazioni di tempo. Per il Collegio, "la previsione di una possibile intesa modificativa è da ricondurre a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della tutela della concorrenza, e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale

collaborazione. Di conseguenza, l'asserita necessità di consentire l'intesa senza limiti di tempo non ha fondamento costituzionale".

4.5.2. La previsione di un parere delle Regioni nell'iter di approvazione del decreto legislativo di riforma delle camere di commercio

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, impugnati, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., in quanto la legge delega avrebbe previsto un inadeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto delegato di riforma delle camere di commercio, consistente in un mero parere degli enti regionali, in luogo dell'intesa tra Stato e Regioni sullo schema dell'atto legislativo. La sentenza n. 261 del 2017 ha già dichiarato illegittimo il comma 4 del censurato art. 3 della legge delega, nella parte in cui prevedeva che il decreto ministeriale attuativo della riforma fosse adottato sentito il parere della Conferenza Stato-Regioni anziché previa intesa. In precedenza, la sentenza n. 251 del 2016 ha giudicato illegittime alcune disposizioni della stessa legge delega "laddove subordinavano l'adozione dei decreti delegati ivi previsti al previo parere anziché alla previa intesa in Conferenza". In tale ultima occasione è stato affermato che, anche se "il principio di leale collaborazione non si impone di norma al procedimento legislativo", quando vi è "uno stretto intreccio fra materie e competenze" dei diversi livelli di governo, ai fini del rispetto del riparto costituzionale delle competenze, i decreti delegati vengono "attratti nelle procedure di leale collaborazione". Tuttavia, la valutazione dell'adeguatezza del coinvolgimento regionale non è soggetta a rigidi automatismi e il Governo può adottare qualsiasi strumento che consenta di "vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni"; conseguentemente, deve escludersi la "immediata estensione del vizio di illegittimità costituzionale ai decreti delegati". Con riguardo al caso in esame, sulla scorta di quanto richiesto nella sentenza n. 261 del 2017, "particolarmente rilevante è stata l'attivazione delle procedure per addivenire a un'intesa sul d.m. di attuazione" della riforma delle camere di Commercio. Infatti, solo a seguito di ripetuti tentativi con esito negativo, il Consiglio dei Ministri ha deliberato di "superare l'impasse, autorizzando il Ministro dello Sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale". Pertanto, posto che "l'intesa non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi", le impuginate disposizioni non hanno leso il principio di leale collaborazione, da ritenersi rispettato quando "le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze".

4.5.3. L'(illegittima) approvazione unilaterale del Piano territoriale paesistico da parte del Consiglio regionale del Lazio senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (accoglimento del ricorso statale per conflitto tra enti e annullamento della deliberazione consiliare)

La sentenza n. 240 ha dichiarato che non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale assumere la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 con la quale sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il Piano territoriale paesistico regionale (PTPR); e ha annullato, per l'effetto, la suddetta deliberazione e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503. Il procedimento di formazione del PTPR, quale disegnato nella legge regionale n. 24 del 1998, consiste in una prima adozione da parte della Giunta regionale cui segue, dopo l'esame delle eventuali osservazioni e l'instaurazione del contraddittorio sulle stesse, la deliberazione di approvazione da parte del Consiglio regionale. Secondo il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, il mancato coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo nel procedimento seguito per l'approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale del Lazio avrebbe determinato la violazione di vari parametri costituzionali e, in particolare, del principio di leale collaborazione. Quanto alle vicende che hanno preceduto l'approvazione del PTPR nel 2019, se pienamente concordante è la ricostruzione fino al 2016, divergente è la lettura di ciò che è accaduto in prossimità dell'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019. Il ricorrente ha evidenziato che la Regione ha coinvolto il Ministero solo quando il procedimento era giunto a un punto ormai avanzato, con conseguente approvazione unilaterale del PTPR. Alla luce di una pluralità di indici e della stessa lettura della delibera contestata, la Corte ha

ritenuto che con essa fosse stato approvato un vero e proprio nuovo piano, in applicazione della disciplina di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, e che, al contempo, la sua elaborazione fosse finalizzata anche al diverso obiettivo della verifica e dell'adeguamento dei vigenti piani territoriali paesistici (art. 156 del medesimo decreto). Per di più, la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza risulta tanto "più evidente in una Regione, il Lazio, in cui (...) più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici". Seppure "l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, 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" (sentenze nn. 66 del 2018, 64 del 2015, 197 del 2014). D'altronde, sia nella premessa che nel deliberato dell'atto contestato erano presenti chiari riferimenti all'esigenza che il piano fosse oggetto di intesa con il Ministero, sintomatici della "consapevolezza del Consiglio regionale della necessità di addivenire a un accordo con gli organi ministeriali, che avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR". In conclusione, si è ribadito "lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici, improntato al principio di leale collaborazione, che (...) si caratterizza per la sua elasticità e la sua adattabilità, che se, da un lato, lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti, dall'altro lato, richiedono continue precisazioni e concretizzazioni", anche attraverso lo schema delle reiterate trattative. Nella specie, invece, la Regione, dopo aver coinvolto il Ministero fino alla proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta con decisione 8 marzo 2016, n. 6, "ha posto in essere una condotta che viola i canoni della leale collaborazione" in quanto l'approvazione e la pubblicazione della deliberazione del Consiglio "hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo" con il Ministero.

5. Il potere sostitutivo

5.1. L'intervento sostitutivo dello Stato

5.1.1. La leale collaborazione quale limite del potere sostitutivo e principio connotato dalla relazionalità e dalla reciprocità

"Il principio di leale collaborazione, che deve sempre governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (sentenza n. 242 del 1997), non si attenua (...) nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, come suggerisce il testo costituzionale, il principio è affermato all'art. 120, secondo comma, proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (nel caso di specie, le materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute: sentenza n. 247 del 2019). E sebbene l'art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale («La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»), è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci". Così la sentenza n. 217.

5.2. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria

5.2.1. L'(illegittima) autorizzazione di spesa per realizzare una struttura sanitaria volta a fronteggiare la situazione emergenziale nel Comune di Anagni (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 217 ha dichiarato illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), l'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018 in quanto, nel disporre un'autorizzazione di spesa per la realizzazione di una struttura sanitaria volta a fronteggiare la situazione emergenziale nel Comune di Anagni, si sovrapponeva alle competenze del Commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario. In via preliminare, la Corte ha evidenziato che, già in base alle previsioni contenute nell'Accordo per il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Lazio siglato nel 2007, i provvedimenti relativi all'apertura di nuove sedi sanitarie non potevano essere adottati dalla Regione in modo autonomo. Una previsione analoga è contenuta nel programma operativo relativo al triennio 2016-2018, adottato con decreto del Commissario *ad acta* (DCA) n. 52 del 2017 ed efficace al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, nel quale, tra l'altro, "si tratta della Rete dell'emergenza senza prevedere un nuovo *hub* ad Anagni". Dopo aver precisato che il carattere vincolante per le Regioni del piano di rientro e il divieto per le stesse di interferire con le competenze del commissario sono stabiliti direttamente dalle leggi nn. 296 del 2006 e 191 del 2009, il Collegio ha ricordato di aver già dichiarato "illegittime leggi regionali che si sovrapponevano alle prerogative del Commissario o contrastavano con il piano di rientro" (sentenze nn. 166 e 177 del 2020, 117, 199 e 247 del 2018). Peraltro, la clausola di salvaguardia che subordina l'applicazione delle norme alla loro compatibilità con il piano di rientro e con le competenze del Commissario, inserita nella disposizione impugnata, non è idonea a preservarla dal vizio di incostituzionalità. Infatti, tale clausola non determina "una sospensione dell'efficacia della disposizione in contrasto con le previsioni del piano di rientro", ma, affiancandosi "ad una norma che, come quella in esame in modo chiaro e specifico interferisce con le competenze del commissario", "deve ritenersi priva di reale significato normativo" (sentenza n. 28 del 2013). Invero, la disposizione censurata, in quanto "interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e nelle competenze del commissario", risulta adottata in violazione del principio di leale collaborazione che, in relazione all'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, anche la Regione è tenuta a rispettare. La previsione formale di una clausola di salvaguardia in evidente contrasto con una puntuale autorizzazione di spesa avvalorava la tesi della consapevole violazione del dovere di leale collaborazione da parte della Regione.

5.2.2. La (illegittima) facoltà delle strutture sanitarie private di pagare un terzo della sanzione amministrativa irrogata nell'ambito dei controlli esterni sull'appropriatezza dei ricoveri (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 217 ha dichiarato illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018 in quanto, stabilendo che, al fine di agevolare la definizione del contenzioso in materia di controlli esterni sull'appropriatezza dei ricoveri, le strutture sanitarie private accreditate potevano richiedere all'amministrazione regionale di essere ammesse al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo del dovuto, contrastava con le competenze del Commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 502 del 1992 sui controlli sulle strutture sanitarie private accreditate prevedono che "l'esito negativo dei controlli sulle prestazioni rese dai soggetti privati implica due conseguenze (...): il ricalcolo della remunerazione spettante e la sanzione, la cui determinazione è affidata alle regioni". La materia dei controlli e delle sanzioni amministrative *de quibus* risulta riconducibile alle competenze del Commissario *ad acta*, come si desume anche dal programma operativo per la Regione Lazio, relativo agli anni 2016-2018, adottato con il decreto commissariale (DCA) n. 52 del 2017. In proposito, il DCA n. 40 del 2012 ha individuato l'importo delle sanzioni applicabili in esito ai controlli e il DCA n. 218 del 2017 ha previsto la riduzione di un terzo dell'importo dovuto, nei casi in cui la struttura privata accetti l'esito dei controlli o paghi entro 60 giorni dalla richiesta. La disposizione censurata, nel consentire "il pagamento in misura ridotta della sanzione anche per prestazioni rese prima del DCA n. 218 del 2017" e nella misura di un terzo dell'importo dovuto, comportava, rispetto a quanto

previsto dal menzionato decreto commissariale, “un’estensione della portata delle sanzioni interessate dalla riduzione e una sensibile modifica della sua misura”. L’accertato contrasto tra la norma impugnata e le competenze del Commissario *ad acta* evidenzia la violazione del principio di leale collaborazione.

6. Gli enti locali

6.1. La riforma delle Province e delle Città metropolitane e il nuovo assetto delle funzioni

La sentenza n. 76 ha rammentato che la legge n. 56 del 2014 “ha inciso sull’assetto delle Province e delle Città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale”. Per le Province, essa “ha individuato le loro funzioni fondamentali, e ha stabilito che le altre funzioni dovevano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all’art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite. La riforma tendeva anche a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale. (...) È seguito un complesso *iter* normativo e regolamentare che progressivamente, anche grazie a misure adottate in attuazione del principio di leale collaborazione, ha dato attuazione al trasferimento delle funzioni non fondamentali”. Particolarmente significativa è la legge n. 190 del 2014 con cui “il legislatore riteneva necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l’uniformità dei nuovi assetti istituzionali (sentenza n. 159 del 2016)”.

6.2. Gli organi

6.2.1. La sospensione per diciotto mesi dalle cariche elettive negli enti locali di coloro che, già assolti in primo grado, siano stati condannati in secondo grado in via non definitiva per taluni delitti

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 46, l’analogo voce in *I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*.

6.3. Le funzioni amministrative

6.3.1. La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (principio di sussidiarietà verticale e giudizio di proporzionalità)

La sentenza n. 119 ha rammentato che “la funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all’autonomia dei Comuni”, fin dalla legge n. 2359 del 1865 e che lo sviluppo dell’ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale non hanno travolto questo impianto fondamentale, “pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze. Nell’attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui «sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», ma «ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione»” (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010). “Il sistema della pianificazione, che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell’attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014). Ciò non può non valere anche in tema di distanze degli edifici, nei limiti in cui la disciplina regionale delle stesse possa rientrare nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio *ex art.* 117, terzo comma, Cost., in quanto una differente interpretazione equivarrebbe a cristallizzare l’art. 873 cod. civ. ad una fase pre-costituzionale. Nell’articolazione dei vari livelli, dunque, il giudizio di costituzionalità della legge regionale non riguarda (...), in via astratta, la legittimità dell’intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell’esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti

locali (sentenza n. 286 del 1997). La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale, come sancito nell'art. 118 Cost., induce pertanto (...) a valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei Comuni, quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone, inteso che il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio (...) non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del sistema della pianificazione, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.”.

6.3.2. La derogabilità delle distanze minime di fonte locale in relazione a interventi di ampliamento e adeguamento di edifici esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (norma interpretativa della Regione Veneto)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 119, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

6.3.3. L'impignorabilità delle somme degli enti locali destinate al pagamento ai dipendenti di retribuzioni e contributi previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili (opponibilità ai creditori “qualificati”)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

6.4. La finanza

6.4.1. La “regola aurea” dell'art. 119, sesto comma, Cost. quale principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 4, l'analogo voce in *L'autonomia finanziaria – Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali – La disciplina costituzionale dell'indebitamento degli enti territoriali*.

6.4.2. Il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per alterare il risultato di amministrazione e coprire nuove spese – Monito al legislatore

Le anticipazioni di liquidità “costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento”. Così la sentenza n. 4 che ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., gli artt. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, e 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, poiché consentivano di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, “di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”. I citati parametri costituzionali “operano in stretta interdipendenza, cosicché l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate finisce per ledere l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, viola la ‘regola aurea’ contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento”. L'eccezionalità delle anticipazioni di liquidità dipende essenzialmente dal fatto di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa, che si verifica “quando fenomeni come la sovrastima delle entrate e l'incapacità a

riscuotere si sommano in modo progressivo nel tempo, fino a rendere l'adempimento delle obbligazioni passive sempre più tardivo e aleatorio". Esse sono state generate in sede normativa "da un rigoroso bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti, costituenti entrambe regole primarie dell'ordinamento dell'Unione europea e nazionale, tenuto conto dell'invalicabilità della 'regola aurea' dell'art. 119, sesto comma, Cost.". Sempre in riferimento a tale tipologia di indebitamento, i Giudici ne hanno sottolineato, da un lato, la natura di rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita; dall'altro la sua inidoneità a rimuovere situazioni di deficit strutturale evidenziata "non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta 'di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito' (sentenza n. 188 del 2014)". La Corte ha, poi, ribadito la *ratio* dell'anticipazione di liquidità, consistente nel "riallineamento nel tempo della cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione (sentenza n. 181 del 2015)". Al di fuori di tale 'utilizzazione limitata' ogni altro suo impiego è risultato in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio. Tuttavia, poiché le disposizioni censurate consentivano all'ente locale "di impiegare un *surplus* di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse nominali", incrementavano di fatto il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti. "Per quel che riguarda l'alterazione del risultato di amministrazione, la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno paramtrate sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente locale (...), in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione". La Corte ha, poi, chiarito che "l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità in sostituzione dell'accantonamento conseguente all'esistenza di crediti di dubbia esigibilità permette indebitamente all'ente locale l'effettuazione di nuove spese, evitando il necessario adempimento di carattere prudenziale e in tal modo aggravando il *deficit* strutturale preesistente". Peraltro, l'inidoneità delle anticipazioni a rimuovere situazioni di *deficit* strutturale deriva anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può assicurare, attraverso positivi effetti sul patrimonio della comunità di riferimento, la compensazione con i debiti che si contraggono attraverso l'assunzione del prestito. Quanto all'assunto secondo cui la difficoltà dell'ente territoriale a riscuotere crediti giustificerebbe il meccanismo in questione in ragione della ridotta capacità fiscale della popolazione di riferimento, il Collegio ha precisato che "un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, (...) strettamente collegata all'efficienza del sistema di riscossione". Infatti, una ridotta capacità di riscossione costituisce un problema prevalentemente organizzativo, diverso da quello legato all'insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali. In tal caso la Costituzione prevede espressamente rimedi diretti a garantire interventi ispirati alla solidarietà. Da ultimo, la Corte ha rivolto un monito al legislatore statale sull'esigenza "di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., (...) sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche". L'evidenziata esigenza solidaristica trova pieno riscontro nella Costituzione e, in particolare, nell'art. 119, "il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati. Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite. Il primo comma precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia,

nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue che tutte le disfunzioni (...) devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali”.

6.4.3. Il rientro dal disavanzo: la durata fisiologica e l'illegittimità di deroghe legislative comportanti l'aggravio del deficit

La regola fisiologica del rientro dal disavanzo “è quella del rientro annuale, al massimo triennale e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale” (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011); ogni periodo di durata superiore “comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio, dimodoché l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico”. Così la sentenza n. 115 che ha ritenuto di puntualizzare la portata della declaratoria di illegittimità contenuta nella sentenza n. 18 del 2019. Detta pronuncia non ha giudicato illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (come sostituito dalla legge n. 232 del 2016) con riguardo all'intrinseca durata del piano di riequilibrio prevista nell'arco temporale di trent'anni bensì per i meccanismi contabili ivi delineati. Infatti, la suddetta pronuncia ha accertato “il contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo”. Posto che “il piano di riequilibrio è ontologicamente finalizzato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate”, la norma dichiarata illegittima “si discostava radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo. Era quindi nell'utilizzazione sviata delle somme destinate al rientro il *vulnus* ai precetti costituzionali e non nella durata, in quanto tale, del programma”. Consentire per un trentennio all'ente territoriale di “vivere *ultra vires*” comportava l'aggravio del deficit strutturale, anziché il suo risanamento. “Quanto all'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. (...) era stata individuata: a) nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto di evitare il controllo semestrale della sezione regionale della Corte dei conti attinente alla corretta attuazione del piano; b) nel consentire loro di utilizzare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; c) nell'aggiramento delle complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici”. Operato tale chiarimento, i Giudici hanno vagliato la disciplina della riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali racchiusa nell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019, da un lato, ritenendo illegittima la norma che, analogamente a quella censurata nel 2019, consentiva di sottostimare, attraverso la tenuta strumentale di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e di peggiorare il risultato di amministrazione (comma 2-ter); e, dall'altro, rigettando le questioni concernenti la tabella di riferimento per la rimodulazione del piano (comma 1-terdecies) e la procedura per la sua riproposizione (comma 2-bis) nonché il quesito vertente sul corretto utilizzo del potere parlamentare di conversione del decreto-legge.

6.4.4. La riformulazione del piano di riequilibrio

6.4.4.1. L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore

La sentenza n. 115 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., l'art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019 (convertito dalla legge n. 58 del 2019), ove si prevedeva che la riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte degli enti locali, che avevano già proposto la rimodulazione, ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, dovesse contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo oggetto del precedente piano, ma non degli ulteriori disavanzi maturati. Similmente a quanto rilevato nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del citato art. 1, comma 714 (sentenza n. 18 del 2019), la Corte ha osservato che “a essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non (era) la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni dalla tabella dell'art. 38, comma 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019 (...) bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consentiva (...) di sottostimare attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento”. La possibilità di gestire più disavanzi ai fini del risanamento e quindi di “ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit” comportava, infatti, “una dilatazione della spesa corrente, pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata” della menzionata quota di accantonamento annuale, determinando un progressivo incremento del disavanzo effettivo, in contrasto con l'obiettivo di riequilibrio finanziario. Inoltre, per effetto della contabilizzazione di più disavanzi e della gestione di fatto di più bilanci paralleli, l'ente che riformulava il piano di riequilibrio “ripart(iva) da un quadro incerto e irrazionalmente indeterminato preclusivo di una serie di operazioni indefettibili per raccordare il nuovo piano di riequilibrio con quello approvato originariamente” e per ripristinare l'equilibrio finanziario. Attesa la sottostima della quota di accantonamento annuale, la disposizione censurata consentiva, altresì, di finanziare la spesa corrente con risorse che avrebbero dovuto essere vincolate al pagamento di debiti pregressi, compromettendo le esigenze di equità intergenerazionale. Infine, l'applicazione della norma in esame non rendeva possibile l'emersione di eventuali responsabilità di mandato in quanto, non dovendo l'ente rendere conto “dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato”, si interrompeva “completamente la correlazione tra attività del rappresentante politico e risultati imputati alle collettività amministrate succedutesi nel tempo”. La Corte ha illustrato il meccanismo di sottostima del deficit che esonerava gli enti locali “dall'elaborazione di alcuni elementi essenziali che articolano il piano di riequilibrio”. In proposito, sono elementi caratterizzanti del piano (art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000) la determinazione aggiornata del disavanzo in relazione al quale calcolare le quote annuali di risorse da accantonare a valere sulla spesa corrente, l'individuazione dei creditori con cui stipulare un piano di rateazione e l'attendibile determinazione dei flussi in entrata per la durata del piano. Ad essi si aggiunge l'istituto – introdotto dal d.l. n. 35 del 2013 “al fine di eliminare, in via del tutto eccezionale, la morosità degli enti pubblici” – delle anticipazioni di liquidità, la cui entità complessiva non può superare quella dei debiti inevasi, e conseguentemente quella del disavanzo accertato, prima dell'ultima richiesta di anticipazione formulata dall'ente. La possibilità offerta dalla norma impugnata di contabilizzare più disavanzi e gestire così più bilanci paralleli comportava una deroga alla menzionata regola, consentendo all'ente locale di “definire separatamente *ad libitum* sia l'uso irrituale delle singole anticipazioni, sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro”. L'esito descritto avrebbe potuto essere evitato se, invece, il piano di riequilibrio riformulato avesse tenuto conto “della situazione economico-finanziaria complessiva e di quella debitoria correttamente determinata, nonché delle singole gestioni succedutesi dopo l'approvazione del primo piano di riequilibrio”, in conformità al principio di continuità dei bilanci e alle previsioni dell'art. 243-bis, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, cui l'ente deve attenersi. L'osservanza delle menzionate disposizioni, infatti, permette di mantenere la procedura di riequilibrio nel perimetro costituzionale, consentendo “la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati, affinché l'oneroso rientro del disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto per la sana amministrazione”. La normativa di risulta, immediatamente applicabile, è idonea a: “calcolare correttamente un unico risultato di amministrazione”; “determinare – nel rispetto del principio di continuità – le risultanze degli esercizi di bilancio successivi al

2013, imputando a ciascuna amministrazione in carica le risultanze economico-finanziarie della propria gestione”; “determinare l’entità del debito contratto con le anticipazioni di liquidità e le modalità del suo rimborso”; “determinare le quote annuali di rientro dal disavanzo e la durata temporale del rientro attraverso il rapporto passività-impegni di spesa corrente”; “redigere il piano in modo da consentire il sindacato in ordine alla sua sostenibilità da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ai fini dell’eventuale approvazione”. Nell’evidenziare l’“intrinseca pericolosità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell’equilibrio di bilancio”, quali quelle che perpetuano il deficit strutturale attraverso continui rinvii normativi, la Corte ha richiamato il legislatore all’adozione di soluzioni che creino una cesura con il passato “così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità”, ricordando che “diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare discontinuità” (sentenza n. 18 del 2019). Il vigente quadro costituzionale e normativo consentirebbe “di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti”; le risorse stanziare per l’attuazione dei meccanismi di solidarietà *ex art.* 119, commi terzo, quarto e quinto, Cost. “devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali”. A legislazione vigente, sono previsti “strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo della finanza locale”, quali i controlli *ex artt.* 148-*bis* e 243-*quater* del d.lgs. n. 267 del 2000, di competenza delle Sezioni Regionali della Corte dei Conti, la cui tempestiva attivazione dopo l’approvazione del piano di rientro decennale avrebbe potuto “interdire quelle gestioni che hanno costretto il legislatore a intervenire per l’ulteriore prolungamento della procedura di predisposto”.

6.4.4.2. La tabella di riferimento e la procedura per la riproposizione

La sentenza n. 115 ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., dei commi 1-*terdecies* e 2-*bis* dell’art. 38 del d.l. n. 34 del 2019 (convertito dalla legge n. 58 del 2019). La prima norma sostituisce la tabella di cui all’art. 243-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 con un nuovo prospetto che tiene conto ai fini della durata massima del piano di riequilibrio del rapporto tra passività maturate e impegni di parte corrente. La seconda prevede la possibilità per gli enti locali che, prima della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (sentenza n. 18 del 2019), avevano proposto la rimodulazione del piano di riequilibrio, di riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente, secondo la procedura *ex art.* 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017, con prolungamento del termine, da quattro a venti anni, in base alla nuova tabella. La Corte ha offerto un’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni in parola, anche per evitare che, aderendo all’esegesi del rimettente, possa ritenersi che il principio contabile dell’equilibrio dinamico che connota le norme finanziario-contabili, spostando “nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese”, divenga “un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l’art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione progressivi” (sentenza n. 279 del 2016). Al riguardo, la sentenza n. 18 del 2019 non ha affermato l’infettibilità del termine decennale del piano di riequilibrio, non avendo dichiarato illegittima la durata trentennale del piano in sé considerata, “bensì il meccanismo privo di sostenibilità economico-finanziaria che la disposizione denunciata autorizzava secondo prospettive di indebitamento illimitate”, comportando il “riassorbimento di disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute anche in termini di equità intergenerazionale” (sentenze nn. 107 del 2016 e 6 del 2017). Nel merito, premesso che la declaratoria di illegittimità del comma 2-*ter*, eliminando la “possibilità di prendere a riferimento risultati di amministrazione separati”, ha rimosso anche la possibilità di riformulare il piano di riequilibrio secondo “un meccanismo di calcolo avulso dalla reale situazione amministrativo-contabile”, non è risultata dirimente la durata ventennale del piano, prevista dal richiamato art. 1, comma 888, della legge n. 205 del 2017, bensì “la configurazione astratta delle norme di risulta”. Il comma 1-*terdecies* “si limita a sostituire la tabella che dovrà essere presa a riferimento per rimodulare il piano di riequilibrio, ma non crea un automatismo applicativo”, dal momento che il piano riformulato deve sempre essere scrutinato dalla Corte dei conti. Parimenti, il comma 2-*bis* introduce una nuova procedura per riproporre il piano di riequilibrio, la cui esecutività dipende pur sempre dal predetto scrutinio. Ne discende che “una non corretta e inattendibile determinazione di una nuova rata di accantonamento pluriennale e un uso delle anticipazioni di liquidità per la copertura di nuove spese (...) non potranno essere oggetto di approvazione”. Il richiamato comma 889 dell’art. 1 della legge n. 205 del 2017, infatti, descrive una procedura per l’approvazione dei nuovi

piani di riequilibrio che non consente la “determinazione unilaterale dell’entità e della durata del piano da parte dell’ente locale, in quanto esso dovrà essere sottoposto ad un attento sindacato di natura tecnico giuridica” della competente sezione della Corte dei conti.

6.4.5. La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell’assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale

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

7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

7.1. La normativa di attuazione statutaria

7.1.1. La capacità di derogare, nell’ambito della propria competenza, alle leggi ordinarie

La sentenza n. **51** ha chiarito che le norme di attuazione degli statuti speciali sono “espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell’ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto dei suddetti limiti” (sentenze nn. 341 del 2001, 213 del 1998, 160 del 1985, 212 del 1984 e 151 del 1972).

7.1.2. Il procedimento di formazione (in relazione allo statuto trentino)

La sentenza n. **51** ha puntualizzato che, ai sensi dell’art. 107 dello statuto trentino, “le norme di attuazione sono adottate con decreti legislativi, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino”.

7.2. La clausola di maggior favore ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001

7.2.1. Il divieto di restrizioni all’autonomia degli enti speciali

La sentenza n. **16**, nel richiamare la sentenza n. 119 del 2019, ha puntualizzato che il richiamo alla clausola di maggior favore contenuta nell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 “non può, per paradosso, comportare che l’effetto dell’applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell’autonomia della regione speciale”.

7.3. La Regione Friuli-Venezia Giulia

7.3.1. La competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti nonché di stato giuridico ed economico del personale (la ritenuta operatività della clausola di maggior favore)

La sentenza n. **273** ha rammentato che la Regione Valle d’Aosta è titolare di una competenza primaria statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni: tale competenza “incontra il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla citata Regione (...) spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale di cui all’art. 117, quarto comma, Cost. (...), in virtù della cosiddetta clausola di favore” fissata dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto garantisce “una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dallo statuto” (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018). Le riferite conclusioni valgono anche per la Regione Friuli-Venezia Giulia il cui statuto assegna una competenza primaria nella medesima materia individuata dallo statuto valdostano (“ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale” e “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”).

7.3.2. La possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria per l'assunzione degli idonei alla qualifica di dirigente, in misura non vincolata al numero dei posti a concorso e per un periodo di tre anni

La sentenza n. 273 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 107, comma 1, lett. b), della legge friulana n. 9 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, commi secondo, lett. l) e m), e terzo, Cost., nella parte in cui – modificando l'art. 8, comma 5, lett. c), della legge regionale n. 18 del 2016 – interviene sulla disciplina delle graduatorie di dirigente nelle amministrazioni del Comparto unico, ammettendo la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione degli idonei non più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per un tempo esteso da due a tre anni. La disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego regionale e la regolamentazione delle graduatorie rientrano nella competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa. La Corte ha poi escluso la vincolatività per la Regione delle invocate norme statali interposte (art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018) attinenti alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego pubblico statale, ribadendone “l'estraneità (...) alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...) invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” (sentenza n. 126 del 2020). Le suddette previsioni statali, inoltre, non integrano “quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza”; peraltro, la scelta del legislatore friulano ha inteso “contemperare, in maniera non palesemente irragionevole, le esigenze di contenimento delle spese relative all'indizione di procedure concorsuali e di reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti”. Infatti, in tema di scorrimento delle graduatorie, al legislatore regionale è consentito intervenire con efficienza e ragionevolezza, anche tenendo conto della posizione degli idonei, in quanto “un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie (...) costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione” (sentenza n. 77 del 2020), a condizione che “il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)”. Privo di fondamento, infine, è stato ritenuto anche l'ipotizzato contrasto della scelta regionale con i principi di coordinamento della finanza pubblica. L'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017 – che prorogava il termine per l'esercizio della facoltà delle amministrazioni soggette a vincoli di assumere personale nonché l'efficacia delle graduatorie dei concorsi – è stato ricondotto alla normativa di coordinamento finanziario “in quanto agiva sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale e poneva limiti transitori alla facoltà delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni”. Le disposizioni *ex art.* 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018, prima modificate e poi abrogate – là dove prescrivevano l'utilizzo delle graduatorie finali dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, con riferimento solo alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge – dettavano, diversamente dal citato art. 1, comma 1148, una disciplina a regime dell'uso delle graduatorie, relativa a procedure concorsuali non ancora bandite e svincolata da considerazioni inerenti a misure di limitazione delle assunzioni. Tuttavia, le menzionate previsioni sono state ritenute non vincolanti per la Regione poiché, sebbene “i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applichino anche alle autonomie speciali (...), 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 (...), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (...) e declinato nella forma della leale collaborazione”. Questo metodo – “funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante” – ha condotto alla stipula dell'accordo del 25 febbraio 2019 fra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia, poi confluito nel d.lgs. n. 154 del 2019, che, pur imponendo il rispetto degli obiettivi di sistema, non indica vincoli di dettaglio.

7.3.3. L’(illegittima) estensione agli autisti di rappresentanza dell’indennità mensile non pensionabile già attribuita agli addetti di segreteria delle cariche politiche regionali

Si veda, in relazione alla sentenza n. 273, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.3.4. La possibilità per le Unioni territoriali intercomunali e i Comuni di procedere ad assunzioni di personale della polizia locale, per l’anno 2019, anche oltre il limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente

La sentenza n. 273 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 109 della legge friulana n. 9 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., là dove stabilisce che, in relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali, per le assunzioni di personale della polizia locale relative al 2019, nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nel 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della legge, le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione continuano ad applicare l’art. 56, comma 20-ter, della legge regionale n. 18 del 2016, che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente. La Corte ha escluso la vincolatività per la Regione dei principi di coordinamento della finanza pubblica individuati negli artt. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018 (che vincola i Comuni ad assumere personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell’anno 2016) e 33 del d.l. n. 34 del 2019 (che subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico a una valutazione di “sostenibilità finanziaria”). Infatti, “i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell’osservanza del principio dell’accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione” (sentenze nn. 103 del 2018, 88 del 2014, 193 e 118 del 2012). In questa prospettiva, l’art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, al fine di assicurarne il necessario concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ad un apposito accordo bilaterale dal quale “appare evidente che le puntuali previsioni” invocate quali norme interposte “non sono da ritenersi vincolanti per la Regione”.

7.3.5. La garanzia del mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento per il personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di Comparto

La sentenza n. 273 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 112, comma 1, della legge friulana n. 9 del 2019, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, là dove, in relazione al processo di superamento delle Province e al conseguente trasferimento di funzioni alla Regione, riconosce al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, il trattamento economico ex art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016, che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all’atto del trasferimento. Il tenore letterale della disposizione dimostra con chiarezza che essa “non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di comparto”. A seguito della soppressione delle Province si è determinata la necessità di mutare significativamente l’organizzazione regionale, con conseguente trasferimento delle funzioni, delle risorse umane, finanziarie e strumentali e successione nei rapporti giuridici. Il processo è stato gradualmente regolato, tra le altre, dalla legge regionale n. 20 del 2016, che, in considerazione del progressivo ridimensionamento delle funzioni delle Province, ha comportato una corrispondente riduzione delle relative dotazioni organiche, con conseguente trasferimento presso la Regione del personale non più fondamentale, a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, consegue il trasferimento presso un’Unione territoriale intercomunale. Nei confronti di tale personale l’art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 ha disposto la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in

godimento all'atto del trasferimento, in linea con quanto statuito dal legislatore statale (art. 1, comma 96, lett. a, della legge n. 56 del 2014). La censurata disposizione è intervenuta in una fase successiva a quella delineata dalla legge regionale n. 20 del 2016 ma ancora in costanza del processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni. Essa è stata ritenuta "armonica rispetto a quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di Comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del Comparto unico, il mantenimento del proprio inquadramento tabellare inerente alla categoria di appartenenza e posizione economica", nonché in linea con la contrattazione collettiva nazionale del Comparto Regioni e autonomie locali e coerente sia con l'art. 30, comma 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto) sia con la *ratio* sottesa all'istituto della mobilità (art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). In conclusione, la norma, "che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della Regione (...), costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non invade la sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile". Essa, "lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, (...) rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto", con l'obiettivo finale di superare definitivamente le Province e di completare il trasferimento delle funzioni alla Regione, "al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti".

7.3.6. La riduzione in pristino, da parte dell'organizzatore, dei luoghi interessati da manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche autorizzate, in caso di deposito accidentale sul prato stabile del materiale del fondo stradale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

7.3.7. La previsione, in sede di programma annuale, degli interventi necessari in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo degli stranieri

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost. – dell'art. 45, comma 1, lett. b), della legge friulana n. 9 del 2019 che ha abrogato l'art. 17 della legge regionale n. 31 del 2015 in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere. La norma denunciata è ascrivibile alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, non pregiudicata dalla competenza statale esclusiva relativa alla condizione giuridica dello straniero e all'immigrazione ed esercitata senza compromettere le previsioni del d.lgs. n. 286 del 1998 suscettibili di imporsi anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale. Anche in seguito all'abrogazione del citato art. 17, possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della legge regionale del 2015 idonee a regolare la materia della prima accoglienza e dell'inserimento abitativo degli stranieri immigrati. In particolare, l'art. 3 contempla un apposito programma annuale quale unico strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla Regione da norme statali o comunitarie. L'art. 7 stabilisce che con il programma annuale sono definite le azioni di settore e le relative modalità attuative, e sono individuate le priorità, tra cui gli interventi di assistenza e prima accoglienza per chi versa in situazioni di bisogno. L'art. 15 garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l'accesso agli interventi di politica sociale. L'abrogato art. 17 recava specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo che il programma annuale potesse altresì promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, il sostegno delle Agenzie sociali per l'abitare, nonché il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva. Tuttavia, "siffatta abrogazione produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari" all'attuazione degli obblighi sanciti dalla legislazione statale (art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998). Tali interventi "continuano a trovare la loro sede nel programma annuale", non abrogato dal legislatore regionale.

7.3.8. La previsione di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza nei punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

7.3.9. La (illegittima) limitazione della concessione degli incentivi occupazionali ad assunzioni, inserimenti e stabilizzazioni di soggetti residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni

La sentenza n. **281** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 77, comma 3-*quinquies*, della legge friulana n. 18 del 2005 (introdotto dall'art. 88 della legge regionale n. 9 del 2019) che limitava la concessione degli incentivi occupazionali ad assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni di soggetti residenti sul territorio regionale continuativamente da almeno cinque anni. Per quanto gli incentivi possano essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, è risultato irragionevole "il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo". Sotto un primo profilo, il criterio della residenza non era necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nella specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale. Sotto un secondo profilo, la limitazione *de qua* risultava in contrasto con la *ratio* della disposizione impugnata, "ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale". Infatti, sarebbero stati esclusi coloro che, sebbene non residenti, avevano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando un maggiore contributo al progresso della comunità regionale considerato quale motivo ispiratore dell'incentivo, con conseguente penalizzazione della stessa mobilità interregionale dei lavoratori.

7.4. La Regione Sardegna

7.4.1. La trasformazione da collegiale a monocratico dell'organo di revisione dei conti degli enti parco di Gutturu Mannu e di Tepilora

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

7.4.2. L'(illegittima) assunzione temporanea presso l'Agenzia Forestas di personale impegnato dagli affittuari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.4.3. L'istituto delle tolleranze edilizie di cantiere

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.4.4. L'inefficacia dell'attestazione di esenzione dalla spesa sanitaria in caso di regressione della malattia a un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

7.4.5. L'(illegittimo) ingresso nei ruoli regionali, mediante iscrizione d'ufficio a una speciale lista a esaurimento, dei soggetti esclusi dalla stessa che abbiano fatto ricorso al giudice amministrativo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

7.4.6. La decorrenza dal 1° gennaio 2018 degli effetti giuridici delle progressioni orizzontali del personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i relativi requisiti e non sia transitato nel livello economico superiore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **43**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.4.7. L'autorizzazione al finanziamento dell'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio 118

Si veda, in relazione alla sentenza n. **255**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

7.5. La Regione siciliana

7.5.1. Il processo di trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale

“Mentre per le altre autonomie speciali è previsto che esse provvedano al finanziamento dell'assistenza sanitaria senza più alcun apporto a carico dello Stato, la Regione Siciliana dipende ancora, per il finanziamento di oltre la metà della spesa sanitaria, dal concorso dello Stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale. Nel caso della Regione Siciliana il percorso verso la completa responsabilizzazione nel finanziamento della sanità è stato affiancato, e sicuramente rallentato, da iniziative destinate a regolare le situazioni precedenti, tra cui spicca il piano di rientro dal debito pregresso. La Regione Siciliana è stata soggetta al piano di rientro sino al 2015, data dalla quale, chiuso il piano (ma non il disavanzo), è sottoposta a monitoraggio. A tutt'oggi deve ancora trovare attuazione sia il processo di progressiva assunzione integrale del finanziamento della spesa sanitaria, sia l'individuazione delle modalità della retrocessione delle accise, che avrebbero dovuto compensare le minori risorse di provenienza statale acquisite dalla sanità regionale. Nemmeno in occasione dell'ultimo accordo, concluso nel mese di dicembre del 2018, tale aspetto è stato definito, poiché in detto accordo si rinvergono unicamente dichiarazioni dirette a includere la questione nella più ampia definizione delle nuove norme regolatrici delle compartecipazioni ai tributi erariali. La peculiarità della trattativa risiede nell'entità delle poste finanziarie in gioco e nella distanza delle rispettive posizioni”. Così la sentenza n. **62**.

7.5.2. La (illegittima) corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale della categoria D del comparto non dirigenziale e la conseguente (illegittima) riclassificazione dei beneficiari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **16**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.5.3. La (illegittima) previsione della disapplicazione della disciplina statale riguardante il sistema degli ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **16**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*.

7.5.4. Lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e la nomina degli organi straordinari della BCC di San Biagio Platani (spettanza del potere esercitato unilateralmente dalla Banca d'Italia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 17, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

7.5.5. Il transito nei ruoli regionali del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori e la necessità del previo piano di fabbisogno

La sentenza n. 25 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., in quanto prevede che il personale addetto alla catalogazione dei beni culturali sia ricompreso nella definizione della dotazione organica dell'amministrazione regionale. La norma si limita ad attuare quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2007 (non impugnato dallo Stato) il quale già aveva disposto la stabilizzazione del personale in servizio, con contratto di diritto privato a tempo determinato per la realizzazione del catalogo informatico dei beni culturali. Nel prescrivere che "il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori sia ricompreso nella definizione organica dell'amministrazione regionale", essa non interviene sulla regolamentazione del rapporto di lavoro e pertanto non disciplina aspetti riferibili alla materia «ordinamento civile». La previsione, "funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione pubblica siciliana secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi", attiene invece alla materia di competenza esclusiva "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" ex art. 14, lett. p), dello statuto. D'altro canto, il legislatore siciliano non ha superato i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica che vincolano anche le Regioni a statuto speciale. Infatti, la disposizione prescrive espressamente il rispetto degli artt. 6, 6-ter e 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, "dettano specifiche norme sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni del personale, prevedono le linee di indirizzo per la pianificazione di detti fabbisogni e regolano le procedure per il reclutamento del personale" e costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica. Ne discende che la norma denunciata deve essere interpretata nel senso che "il transito nei ruoli dell'amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno del personale, così come previsto dalle richiamate norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e non si determina affatto l'automatico inserimento del personale addetto nella dotazione organica dell'amministrazione regionale".

7.5.6. L'(illegittima) autorizzazione al Ragioniere generale a iscrivere in bilancio la somma destinata alla maggiore spesa sanitaria o al ripianamento del debito pubblico regionale e l'(illegittima) previsione di uno specifico accantonamento in relazione all'accertamento delle entrate derivanti dalla retrocessione di parte del gettito delle accise sui prodotti petroliferi

Si veda, in relazione alla sentenza n. 62, la voce *L'omessa perimetrazione in sede previsionale delle risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza e la previsione di anomale forme di iscrizione a bilancio e di accertamento ex lege di entrate (norme della Regione siciliana) in La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

7.5.7. La possibilità di destinare anche a trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione

La sentenza n. 62 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 45 della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri – in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica – in quanto prevede la possibilità di destinare anche al trattamento integrativo il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione. Con ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 era stato chiesto alla Regione siciliana di precisare "le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in

discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria". Alla luce delle risultanze istruttorie "lo stanziamento del bilancio regionale – come fissato dalla legge finanziaria impugnata – è stato sufficiente a fronteggiare il fabbisogno del Fondo Pensioni Sicilia per la causale oggetto della presente controversia. Inoltre, dalla relazione del Fondo Pensioni Sicilia emerge che detto Fondo risulta onerato da disposizioni regionali, tuttora vigenti e mai in precedenza impuginate dallo Stato, a corrispondere il trattamento di quiescenza in esame. Neppure risultano dedotti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri elementi di fatto e di diritto in grado di smentire le risultanze istruttorie acquisite".

7.5.8. Il mutamento di destinazione dei fondi strutturali e la riprogrammazione delle relative risorse – Invito alle parti a cooperare lealmente per evitare il disimpegno dei fondi

La sentenza n. 62 ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge siciliana n. 8 del 2018, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto effettua un mutamento di destinazione di fondi strutturali europei e fondi nazionali di coesione nonché la riprogrammazione delle relative risorse attraverso la previsione di una serie di interventi. La Corte ha ricordato il principio contenuto nella sentenza n. 197 del 2019 secondo cui "l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo 'natura programmatica' e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi". In applicazione di detto principio, rilevava l'assenza di una indicazione analitica del regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non era possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti dal citato art. 99 fossero stati compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi. Con ordinanza istruttoria allegata alla citata decisione ordinava, pertanto, alle parti "di indicare le ragioni che – a loro avviso – rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impuginate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, Cost.". Le risultanze istruttorie non hanno, però, "consentito di superare tutte le incognite circa l'esatto e puntuale rispetto dei procedimenti legislativi e amministrativi necessari per il proficuo impiego dei fondi il cui espletamento appare quanto meno in ritardo". In particolare, per l'eventuale nuova finalizzazione delle risorse assegnate alla Regione siciliana occorre passare attraverso il processo di riprogrammazione previsto dall'art. 3 della delibera CIPE n. 52 del 2017 - che prevede l'intervento congiunto della Regione siciliana e il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - ma lo stesso deve "intervenire tempestivamente secondo la necessaria regia statale". Il Collegio ha, pertanto, ritenuto necessario operare "un bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra Stato e Regione. A ben vedere, dall'accoglimento del ricorso dello Stato non potrebbe che derivare un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei. È bene infatti ricordare che tutti i fondi europei in discussione si riferiscono al periodo 2014-2020 e che la relativa disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i pertinenti rendiconti all'Unione europea". Considerato che, ai sensi del regolamento n. 1303/2013/UE, "il disimpegno dei fondi avviene entro tre anni dall'impegno formale senza presentare l'apposito rendiconto e che la presente controversia si colloca nel segmento finale del tempo messo a disposizione dall'Unione europea per usufruire dei fondi, è chiaro che la pretesa dello Stato di assicurare comunque la pregiudizialità di una nuova delibera del CIPE risulta intempestiva, in relazione a un cronoprogramma normativo già disatteso quanto alla fisiologica tempistica". La Corte, pertanto, ha ritenuto che "il principio di leale cooperazione che deve ispirare necessariamente le relazioni tra Stato e Regioni impone che il procedimento concertato, previsto dalla delibera CIPE precedentemente richiamata (...), venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi in esame". Conclusivamente, "fermo restando che l'avvio e la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 dovrà avvenire previo perfezionamento di tutti gli atti propedeutici

all'utilizzazione delle risorse *secundum legem*, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri devono ritenersi non fondate in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea".

7.5.9. *L'obbligo per le amministrazioni non statali che adottano la contabilità finanziaria di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" qualora l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non sia rispettoso dei termini di legge*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 78, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

7.5.10. *L'(illegittima) autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità di talassemia, in una situazione di persistente disavanzo – Invito al legislatore regionale*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 130, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

7.5.11. *La facoltà del privato di proporre, con effetto di sollecitazione procedimentale, uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie ubicate nei centri storici*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 130, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

7.5.12. *La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente – Richiamo al legislatore regionale*

La sentenza n. 135 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 97, 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, Cost. e 15, secondo comma, dello statuto speciale, dell'art. 34, comma 2, della legge siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevedeva la devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e l'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente. La norma è stata interpretata nel senso che essa disponeva una successione a titolo universale, con la conseguenza che gli enti locali acquistavano la titolarità non solo dei beni immobili e dei rapporti di lavoro con il personale, ma anche di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle estinte IPAB. Tale scelta non sarebbe stata in sé irragionevole in quanto, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 1979, i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza. Tuttavia, la norma imponeva l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, con conseguenze insostenibili soprattutto per i Comuni più piccoli, che risultavano esposti a un elevato rischio di dissesto. In proposito, è stato rimarcato che "il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina (...) la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse" (sentenze nn. 8 del 2016, 364 del 2010, 116 del 2007, 437 del 2005 e 89 del 2000). La circostanza che l'art. 44 della legge regionale n. 22 del 1986 preveda un fondo regionale per la gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali non è stata ritenuta risolutiva dal momento che tale fondo non risulta ripartito sulla base delle spese effettivamente necessarie per far fronte ai debiti delle IPAB estinte, ma sulla base della popolazione residente in ciascun Comune secondo gli ultimi dati ISTAT, non essendovi peraltro neppure certezza circa l'effettiva attivazione del fondo e l'entità di risorse che vi confluiscono. Sotto altro profilo, l'immissione del personale delle IPAB nei ruoli organici dei Comuni comportava una compromissione delle scelte organizzative degli enti locali, ai quali era impedito di assumere figure necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni. La giurisprudenza costituzionale, relativa ad analoghe previsioni di trasferimento di personale, ha chiarito che, anche se previsioni siffatte accordano "protezione ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento", esse vanno

interpretate “nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell’effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all’individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l’apparato amministrativo ricevente” (sentenza n. 202 del 2014). Benché l’ordine costituzionale accordi la massima tutela al lavoro, è necessario un attento bilanciamento fra tale tutela e l’organizzazione razionale della pubblica amministrazione (sentenze nn. 170 e 79 del 2019). La norma che accorda protezione al lavoro “non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com’è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale” (sentenza n. 123 del 1968). Infine, a seguito della pronuncia di accoglimento, il legislatore regionale è stato richiamato al suo obbligo di provvedere, alla “complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli”.

7.5.13. L’(illegittimo) ampliamento del novero dei soggetti impiegabili per l’attuazione dei piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette

Si veda, in relazione alla sentenza n. 144, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

7.5.14. La disciplina dei marina resort e dei boat and breakfast

La sentenza n. 161 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – degli artt. 1, comma 2, 3, comma 7, e 5 della legge siciliana n. 8 del 2019, concernenti l’attività dei *marina resort*, strutture ricettive organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all’interno delle proprie unità da diporto, ormeggiate in uno specchio d’acqua appositamente attrezzato, e dei *boat and breakfast*, tipologia simile di struttura che offre un servizio limitato al pernottamento e alla prima colazione su natanti. Le norme impugnate si inseriscono in un più ampio intervento legislativo finalizzato allo sviluppo del turismo nautico nel territorio regionale. La disciplina dei *marina resort* attiene alla materia “turismo e industria alberghiera”, di competenza regionale residuale (per le Regioni ordinarie, mentre per la Regione siciliana vale l’art. 14, lett. n, dello statuto speciale), strettamente intrecciata con materie di competenza legislativa statale. In particolare, la potestà regionale trova un limite insuperabile nella competenza esclusiva statale sulla definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo, afferenti alla materia “tutela della concorrenza”. Il limite non è tuttavia assoluto, dovendosi ritenere recessiva la competenza regionale solo quando l’oggetto della regolazione influisce sulle modalità di scelta del contraente in modo tale da incidere sull’assetto concorrenziale dei mercati, limitando la libera iniziativa imprenditoriale. Tale aspetto non è stato ravvisato in riferimento alle disposizioni scrutinate, che non incidono in alcun modo sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni. L’art. 1, comma 2, si limita a stabilire che la Regione disciplina le modalità di insediamento dei *marina resort* e le relative competenze autorizzatorie. L’art. 2 contiene disposizioni che hanno una finalità meramente descrittiva di tale tipologia di struttura, delle sue caratteristiche e del suo funzionamento, richiamando al riguardo la definizione statale, e che attribuiscono potestà regolatorie riconducibili alle competenze amministrative della Regione circa l’uso dei beni del demanio marittimo. L’art. 3, comma 7, è riferito a soggetti che sono già titolari di una concessione demaniale ed è teso ad una rapida regolarizzazione amministrativa delle strutture già esistenti, in modo da conformarne l’attività alla disciplina appena introdotta. Infine, l’art. 5 si limita ad estendere ai *boat and breakfast* le previsioni concernenti i *marina resort*.

7.5.15. *L'illegittimo transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la Resais spa a totale partecipazione regionale di talune categorie di soggetti impiegati dalle pubbliche amministrazioni, quali lavoratori socialmente utili e dipendenti a tempo determinato*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.5.16. *Disposizioni riguardanti il personale della sanità penitenziaria: la (illegittima) proroga dei contratti a termine del personale "incaricato", l'indizione di procedure selettive per l'assunzione, l'inquadramento del personale già titolare di contratti a tempo indeterminato, la disciplina degli incarichi e delle incompatibilità*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

7.5.17. *Il transito in utilizzazione presso l'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana dei lavoratori socialmente utili già utilizzati nei medesimi uffici*

La sentenza n. **199** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost. – dell'art. 11 della legge siciliana n. 1 del 2019 il quale, al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, ha previsto il transito in utilizzazione presso gli stessi uffici di una pluralità di soggetti, tutti riconducibili, in via generale, alla categoria dei lavoratori socialmente utili (LSU). In via preliminare, la Corte ha ricordato che la disciplina di tale forma flessibile di impiego è stata oggetto di vari interventi normativi. In particolare, l'art. 26 del d.lgs. n. 150 del 2015, allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite dai LSU, ne ha previsto l'impiego diretto, da svolgersi sotto la direzione e il coordinamento delle amministrazioni pubbliche *ex art.* 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, attraverso apposite convenzioni con le Regioni e le Province autonome. Tale impiego era già stato previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 468 del 1997 come modalità alternativa alla procedura tramite i centri per l'impiego, i quali provvedevano all'assegnazione dei LSU in base alla domanda formulata dall'ente utilizzatore. La Corte, poi, soffermandosi sulla peculiare natura giuridica dell'attività dei LSU, ha evidenziato che, in base agli artt. 4 del d.lgs. n. 81 del 2000 e 26, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2015, l'utilizzazione dei lavoratori nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro, tanto meno subordinato, con l'ente utilizzatore, come confermato da un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità nonché da alcune affermazioni sostanzialmente analoghe della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio contro Comune di Afragola). Alla luce delle considerazioni svolte, la previsione censurata va interpretata nel senso che la previsione del transito in utilizzazione "non comporta l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione regionale; ma, piuttosto, determina il solo mutamento del soggetto utilizzatore, che ora va individuato nella Regione che si assume direttamente gli oneri derivanti dall'impiego dei soggetti coinvolti in attività lato sensu socialmente utili". Un'eventuale stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, infatti, potrebbe avvenire nel rispetto e nell'ambito delle procedure regolate dalla legge e con l'osservanza della regola del concorso pubblico posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. Ciò, d'altronde, risulta confermato da diverse previsioni normative in base alle quali le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei LSU possono assumerli a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, attraverso il ricorso a procedure selettive, in conformità agli artt. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di assunzione del personale con forme flessibili, e 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale detta le condizioni per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

7.5.18. *L'illegittimo mantenimento nelle medesime mansioni, senza limiti temporali, del personale antincendio boschivo adibito alle sale operative provinciali, avviato attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale dei lavoratori forestali e già impiegato con periodicità stagionale*

La sentenza n. **199** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., l'art. 14 della legge siciliana n. 1 del 2019 il quale – al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale – prevedeva il mantenimento nelle medesime mansioni, senza maggiori oneri a carico del bilancio, del personale di cui all'art. 12 della legge regionale n. 5 del 2014, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali. Il personale preso in considerazione dalla norma censurata era quello impiegato nel servizio di antincendio boschivo, iscritto – quale condizione essenziale per l'avviamento al lavoro alle dipendenze del dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali – nell'elenco speciale dei lavoratori forestali *ex art. 45-ter* della legge siciliana n. 16 del 1996 (articolato su base provinciale, presso i competenti uffici periferici provinciali del dipartimento regionale del lavoro). Pur essendo la Regione titolare di una potestà legislativa esclusiva, sia nella materia «agricoltura e foreste» (art. 14, comma primo, lett. a, dello statuto) sia nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, primo comma, lett. p, dello statuto), la disposizione censurata, stabilendo che il descritto personale «è mantenuto nelle medesime mansioni», ha ecceduto dalle competenze statutarie ponendosi in contrasto con l'art. 97, quarto comma, Cost. Infatti, alla previsione, che non contempla alcun termine di durata, “non può essere attribuito altro significato se non quello di determinare la trasformazione dei rapporti di lavoro di tali lavoratori forestali, avviati attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale (...), in rapporti di impiego a tempo indeterminato nel ruolo dell'amministrazione regionale”. Nel prevedere il mantenimento nelle medesime mansioni senza alcun limite temporale, essa determinava “la stabilizzazione del personale antincendio boschivo (...) in violazione della regola del pubblico concorso, che rappresenta il necessario sistema di reclutamento per l'accesso ai pubblici impieghi” e che “costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa”.

7.5.19. *La soppressione della prevista riduzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale regionale con qualifica dirigenziale*

La sentenza n. **199** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 26, comma 2, della legge siciliana n. 1 del 2019 che, abrogando l'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2016, ha soppresso la riduzione delle risorse del fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato del solo personale con qualifica dirigenziale della Regione. La Corte – pur ricordando che i commi 1 e 2 dell'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017 stabiliscono un tetto massimo dell'ammontare complessivo delle risorse destinate, annualmente, al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rimettendone la differenziata distribuzione alla contrattazione collettiva – non ha ravvisato una lesione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto la disposizione censurata “non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva. Essa, piuttosto, incide sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione destinata, in particolare, al personale dirigenziale regionale”. In altri termini, la previsione impugnata risulta in linea con l'orientamento consolidato in base al quale, “a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile (...); e ciò significa che detta disciplina è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (...), cui la legge dello Stato rinvia”.

7.5.20. *La consegna al Comune o al consorzio dei Comuni interessati degli impianti e delle reti idriche da parte dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione*

La sentenza n. **231** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 16 del 2017, impugnato, in riferimento all'art. 136 Cost., in quanto – nel disciplinare la consegna al Comune o al consorzio dei Comuni interessati degli impianti e delle reti

idriche da parte dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione – riprodurrebbe l'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 19 del 2015 (ritenuto illegittimo dalla sentenza n. 93 del 2017), che prevedeva la gestione diretta comunale del servizio idrico integrato (SII). La Corte ha precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti. La sentenza n. 93 del 2017 ha dichiarato illegittimo il citato art. 4, comma 7, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente, in relazione agli artt. 149-*bis*, comma 1, e 147 cod. ambiente, che sanciscono il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome. Quanto previsto dal censurato art. 4, commi 1 e 2, non è stato considerato riproduttivo del contenuto delle norme dichiarate illegittime, né la sua funzione era quella di riproporre tale contenuto. La disciplina con esso introdotta non è diretta a reagire alla sentenza n. 93 del 2017, mediante il ripristino degli effetti delle norme annullate, ma ha l'obiettivo di fronteggiare la difficile situazione finanziaria dell'EAS. Le norme in esame, benché la legge n. 16 del 2017 sia stata promulgata tre mesi dopo la sentenza n. 93, sono state progettate diversi mesi prima. Nel contenuto, esse presentano varie differenze rispetto alla disciplina caducata: mentre la legge regionale del 2015 consentiva la gestione diretta comunale del SII, la normativa censurata impone ad alcuni Comuni la presa in consegna delle reti idriche e l'assunzione della gestione del SII, fino all'attuazione delle regole sul gestore unico d'ambito. Inoltre, le norme del 2015 rendevano possibile la gestione diretta comunale in alternativa a quella unica d'ambito; per contro, le norme impugnate hanno ad oggetto due forme di gestione, entrambe difformi dal principio del gestore unico, puntando a sostituire la gestione EAS con quella diretta comunale. Un'ulteriore differenza attiene, infine, all'ambito di applicazione, giacché l'art. 4 della legge regionale del 2017 concerne solo i Comuni nei quali il servizio idrico era gestito da EAS, mentre le disposizioni del 2015 avevano portata generale, riguardando tutti i Comuni siciliani. Le menzionate differenze hanno, quindi, impedito di ritenere che la norma censurata intendesse ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti delle disposizioni del 2015. Tuttavia, i denunciati precetti sono stati giudicati illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., come esposto nell'analoga voce relativa alla medesima sentenza in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Il servizio idrico integrato*.

7.5.21. *La (illegittima) limitazione al solo esercizio finanziario 2019 dell'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante della persona con disabilità e per ogni iniziativa da esso promossa*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 235, l'analoga voce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

7.5.22. *L'(illegittima) estensione ai dipendenti regionali degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio e la (illegittima) modifica in senso favorevole dei requisiti di accesso alla pensione*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 235, l'analoga voce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

7.5.23. *L'illegittimo rinvio alla scadenza del 31 dicembre 2020 dell'applicazione agli organismi ed enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011*

Si veda, in relazione alla sentenza n. 235, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

7.5.24. *Il tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia nel periodo 2014-2019*

La sentenza n. 263 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 Cost., degli artt. 13, comma 2, e 1, comma 3, rispettivamente

delle leggi siciliane nn. 13 del 2014 e 28 del 2016. La prima disposizione ha posto un tetto di 160.000 euro annui ai trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, nel periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016; la seconda ha confermato tale misura per il triennio 2017-2019. Le norme vanno inquadrare nel particolare sistema previdenziale previsto per i dipendenti regionali, il quale si compone di due gestioni. Alla prima, denominata "contratto 1" e fondata sul sistema finanziario a ripartizione, appartengono i dipendenti in servizio o in quiescenza all'11 maggio 1986; in essa i trattamenti di quiescenza gravano sul bilancio regionale e i relativi pagamenti sono assicurati mediante trasferimenti a un apposito Fondo pensioni, avente natura giuridica di ente pubblico non economico. Il personale assunto successivamente all'11 maggio 1986 appartiene invece alla gestione denominata "contratto 2", ispirata al sistema finanziario a capitalizzazione, nel cui ambito il suddetto Fondo, per l'erogazione delle prestazioni, si giova del trasferimento dei contributi previdenziali a carico dell'amministrazione e dei dipendenti. La riduzione del trattamento pensionistico scaturente dalle norme censurate non si configura come un tributo, non trattandosi di prelievo destinato a incidere su quanto di volta in volta erogato ovvero di decurtazione finalizzata a sovvenire pubbliche spese, né tantomeno come un contributo di solidarietà, non avendo finalità perequative e solidaristiche interne al circuito previdenziale. La normativa si prefigge piuttosto di determinare, per un preciso arco temporale, l'importo massimo dei trattamenti che gravano sul bilancio regionale, originariamente commisurati a criteri particolarmente favorevoli. Le caratteristiche di razionalizzazione della spesa previdenziale e di riequilibrio del sistema distinguono la misura, sotto il profilo strutturale e finalistico, dalla logica dell'imposizione tributaria e da quella delle prestazioni patrimoniali imposte e consentono di ricondurla alle "modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto previdenziale, senza spingersi a sacrificare il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost". È stata perciò esclusa la denunciata violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza del trattamento di quiescenza nonché di affidamento, alla luce dell'esigenza di bilanciamento tra la ripartizione razionale e trasparente di risorse pubbliche limitate e la tutela di diritti previdenziali. Al fine di verificare la correttezza del bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore, è necessario valutare tutti gli indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato, tra i quali la carenza di giustificazione delle misure adottate, la loro durata, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti e la portata generale degli interventi. Le misure censurate si raccordano al particolare sistema previdenziale siciliano – non comparabile quanto a tutele a quello previsto per gli altri pensionati del settore pubblico e privato – e traggono origine dalle sue notevoli criticità, incidendo prevalentemente sulla gestione "contratto 1", alimentata con risorse regionali e in condizioni strutturali di disequilibrio. Mirano a "garantire la sostenibilità del sistema previdenziale regionale, anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema" (sentenza n. 235 del 2020). La disciplina si applica con valenza generale a tutti i trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale, determinati originariamente in base a regole di particolare favore, si iscrive in un più ampio disegno di razionalizzazione, che contempla anche altre misure di contenimento della spesa pubblica, come l'imposizione di un limite alle retribuzioni dei dipendenti regionali, e trova il necessario compimento nella progressiva armonizzazione del sistema previdenziale siciliano con la normativa statale, al fine di preservarne la sostenibilità. I vincoli posti all'ammontare dei trattamenti sono sostenuti da una giustificazione appropriata e calibrati in modo da non infrangere il canone di proporzionalità, in quanto investono le sole pensioni di importo più ragguardevole. Anche la delimitazione temporale della misura, peraltro non reiterata *sine die*, non è arbitraria poiché risponde all'acuirsi delle criticità della gestione previdenziale, rimaste costanti per tutto il periodo considerato. Infine, è stata esclusa la lesione di un affidamento meritevole di tutela in capo ai pensionati poiché la previsione è assistita da una congrua giustificazione, legata alla salvaguardia del sistema previdenziale e all'efficienza della gestione, e non implica una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento.

7.6. La Regione Valle d'Aosta

7.6.1. Le competenze in materia di ordinamento degli uffici, del personale e degli enti locali (la ritenuta operatività della clausola di maggior favore)

La sentenza n. 77 ha puntualizzato che la Regione Valle d'Aosta “è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»” (art. 2, primo comma, lett. a e b, dello statuto). La Regione “esercita tali competenze in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. In continuità con le norme statutarie si deve leggere l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 secondo cui “i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 (...) costituiscono (...) per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. L'art. 2, comma 3, della citata legge n. 421 del 1992, peraltro, dispone che restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo”. A seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla Regione “spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Quest'ultimo è, infatti, applicabile alla Regione (...) in virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale (sentenza n. 241 del 2018)”.

7.6.2. L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni statali

La sentenza n. 77 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. 1), e 38 dello statuto speciale di autonomia – dell'art. 1, commi 300 e 360, della legge n. 145 del 2018 che contengono alcune previsioni sulle modalità di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche, anche del personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale. La Corte, nel definire l'ambito di applicazione delle disposizioni impugnate, ha evidenziato che esse fanno riferimento alle procedure concorsuali per l'accesso alle sole amministrazioni statali. Conseguentemente, non potendo trovare applicazione nei confronti della Regione ricorrente, esse non determinano alcuna invasione della relativa sfera di competenza.

7.6.3. L'inapplicabilità alla Regione della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico – Auspicio rivolto ai legislatori regionali

La sentenza n. 77 ha dichiarata non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. 1), e 4 dello statuto speciale di autonomia – degli artt. 1, commi da 361 a 365, della legge n. 145 del 2018 e 9-bis del d.l. n. 135 del 2018 che, nel disciplinare l'accesso al lavoro pubblico anche di personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, incidono, in particolare, sulla proroga delle graduatorie pubbliche in essere (comma 362), subordinando l'assunzione degli idonei alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio, e sull'utilizzo esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso delle graduatorie relative ai concorsi pubblici da bandire (commi 361, 363, 364 e 365), con l'individuazione di tempi diversi in cui applicare tali disposizioni (art. 9-bis). In via preliminare, la Corte ha ricondotto la disciplina delle graduatorie nella competenza regionale residuale in materia di “organizzazione amministrativa”, di cui è titolare la Regione Valle d'Aosta in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenze nn. 141 del 2012 e 235 del 2010). Tale disciplina conserva, come quella dei concorsi, “caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004)”. La disciplina dello scorrimento delle

graduatorie – oggetto di un’evoluzione legislativa (sentenza n. 5 del 2020) e che da strumento eccezionale è diventato in molte occasioni soluzione alternativa all’indizione di nuovi concorsi – rientra nella discrezionalità del legislatore regionale, nell’esercizio della propria competenza residuale, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione. Proprio con riferimento alla Regione Valle d’Aosta, in un caso che riguardava proroghe di graduatorie cui attingere per la AUSL, la Corte ha affermato che “resta ampio il raggio d’azione del legislatore regionale, in particolare nel reclutamento e nell’organizzazione del personale”, in quanto “nell’attingere alle graduatorie l’amministrazione adotta il provvedimento che 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” (sentenza n. 241 del 2018). Nel caso di specie, le censure sono state dichiarate non fondate in quanto la legge statale impugnata non incide sulle competenze regionali. Tuttavia, “la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l’urgenza pressante dell’aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)”. Così, le previsioni statali che subordinano, in caso di scorrimento di graduatorie a distanza di molti anni, l’assunzione degli idonei alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio, per quanto non vincolanti nei confronti delle Regioni, segnalano “esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell’amministrazione. Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle Regioni, quando esercitano la propria competenza, con l’ispirarsi ai principi dell’imparzialità e del buon andamento” che “funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e, per quel che attiene al caso in esame, vanno individuati in un’oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando”.

7.6.4. La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato

La sentenza n. 187 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge della Regione Valle d’Aosta n. 5 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, primo comma, dello statuto speciale e 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., nella parte in cui prevede che la Giunta regionale definisce i modelli tariffari del ciclo idrico; dispone l’istituzione di due componenti tariffarie, una aggiuntiva e l’altra perequativa, per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, con le relative previsioni di dettaglio; attribuisce alla Giunta il compito di definire con propria deliberazione le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell’adeguamento alle componenti tariffarie obbligatorie della normativa statale. Il comma 2 della norma impugnata corrisponde alla lettera, in parte qua, al comma 2 dell’art. 5 della legge regionale n. 27 del 1999, cui risale l’attribuzione alla Regione della competenza regolatoria in materia tariffaria, come modificato dall’art. 5 della legge regionale n. 5 del 2014, che ne ha demandato l’esercizio alla Giunta. Quest’ultima disposizione ha già superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza n. 142 del 2015, che ha riconosciuto alla Regione “una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva (...) dell’individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo” nel rispetto dei vigenti principi europei e statali, risultando così “salvaguardato l’interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente di qualità, nonché la tutela degli utenti finali”. La normativa statutaria, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell’ambiente, in forza del principio ricavabile dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per cui la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Regioni o Province ad autonomia speciale. In relazione, poi, al comma 4 dell’impugnato art. 5, che prevede l’istituzione di due distinte componenti tariffarie per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, la Corte, dopo una puntuale ricognizione della normativa statale di riferimento, ha evidenziato che le citate componenti tariffarie regionali, al di là della loro denominazione, sono effettivamente rispondenti alle componenti statali U12, concernente la promozione della qualità dei servizi, e U13, per la perequazione dei costi relativi all’erogazione del bonus sociale idrico, non essendo necessario che si debba replicare, da parte della Regione, l’esatta corrispondenza tassonomica delle voci enucleate in sede regionale a quelle di provenienza statale. Di conseguenza, le disposizioni di dettaglio dei successivi commi 5, 6 e 7 dell’art. 5 risultano anch’esse conformi alle direttrici della metodologia tariffaria statale. A sua volta, infine, l’intervento della Giunta, volto ad integrare il metodo tariffario regionale del servizio

idrico integrato, quale previsto dal comma 9, non può scindersi dalla sua dichiarata finalità di adeguamento alle componenti tariffarie della normativa statale.

7.6.5. L’(illegittimo) accertamento, da parte dell’assemblea dei consorziati, dell’esistenza di diritti vantati da terzi su beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, ai fini della redazione del piano di riordino fondiario

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.6.6. La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 30 giugno 2019

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della legge valdostana n. 1 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. e 2 dello statuto speciale, in quanto consentirebbe agli enti locali della Regione di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre 2019. La Corte non ha ravvisato la violazione né del divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare i suddetti contratti a decorrere dal 1° luglio 2019 (combinato disposto degli artt. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 22, comma 8, del d.lgs. n. 75 del 2017) né dei presupposti di legittimità richiesti per la stipula di contratti di lavoro autonomo (art. 7, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale è stata ritenuta compatibile con l’ordinamento statale in quanto deve “essere interpretata nel senso di consentire alle amministrazioni regionali la stipula dei contratti in oggetto solo entro il 30 giugno 2019”, in conformità del termine previsto dal legislatore nazionale.

7.6.7. La possibilità per gli enti locali regionali di stipulare nel 2019 contratti di lavoro flessibile nel limite del 70% della spesa storica

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della legge valdostana n. 1 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. e 2 dello statuto speciale, nella parte in cui, introducendo il comma 5-bis dell’art. 6 della legge regionale n. 12 del 2018, stabilisce il limite del 70% della spesa storica entro il quale gli enti locali della Regione possono stipulare nel 2019 contratti di lavoro “flessibile”. La Corte non ha ravvisato l’asserito contrasto con la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto dell’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (che prevede limiti diversi e inferiori) in quanto è stata ribadita, in linea con le sentenze nn. 260 del 2013 e 173 del 2012 e con l’ordinanza n. 267 del 2012, “la non applicabilità diretta della predetta disposizione statale alla Regione Valle d’Aosta, atteso lo specifico quadro regolatorio in materia di concorso della medesima Regione all’assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale”. Infatti, con un successivo accordo stipulato con lo Stato nell’ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, sono stati fissati gli obiettivi finanziari, approvati con la legge n. 220 del 2010 che all’art. 1, commi 160 e ss., ne ha riprodotto i contenuti, dando ad essi natura e cogenza legislativa. L’accordo ha trovato conferma in quello sottoscritto dal Presidente della Regione e dal Ministro dell’economia e delle finanze in data 16 novembre 2018 (i cui contenuti sono stati recepiti dalla legge n. 145 del 2018) che si limita a quantificare gli effetti del contributo della Regione al risanamento della finanza pubblica. Alla luce di tale ricostruzione, la Corte ha ribadito la non diretta applicabilità alla Regione dell’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. In ogni caso, resta ferma “l’esigenza di un costante e puntuale monitoraggio da parte delle competenti istituzioni dell’effettivo perseguimento e conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dalle ricordate disposizioni di legge inerenti le modalità di concorso della Regione Valle d’Aosta alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”. Sulla base della suddetta non applicabilità diretta della disposizione statale menzionata, è stata dichiarata non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost. e 2 dello statuto speciale, nella parte in cui conferma quanto stabilito dall’art. 6, comma 5-bis, della legge regionale n. 12 del 2018.

7.6.8. Il differimento di un anno, al 2021, del triennio di operatività (2018-2020) della disciplina delle progressioni verticali di carriera del personale regionale mediante concorsi interamente riservati

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 2 dello statuto speciale – dell’art. 2 della legge valdostana n. 1 del 2019, che differisce di un anno, ovvero al 2021, il triennio di operatività (2018-2020) della disciplina relativa alle progressioni verticali prevista dall’art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. La disposizione impugnata, che prevede una disciplina delle progressioni di carriera del personale regionale (nella specie, le cosiddette progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati), “non costituisce una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, espressa nella disposizione evocata come parametro interposto, bensì esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici”. Essa, infatti, “non incide sulla struttura della disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento”, ma si limita a differirne l’operatività di un anno per problemi organizzativi, oggettivamente accertati, riscontrati in sede attuativa della disposizione statale. La Regione, pur riconoscendo la precettività della normativa nazionale, anche in riferimento all’individuazione del periodo triennale di vigenza, ne ha differito, con un intervento espressivo della sua autonomia, la decorrenza a causa della specifica situazione determinatasi in ambito regionale, anche “per evitare gli effetti pregiudizievoli per il personale interessato, che altrimenti conseguirebbero dalla riduzione a due anni del lasso temporale di tre anni della operatività della disciplina” statale.

7.7. Le Province di Trento e Bolzano

7.7.1. Il finanziamento autonomo del servizio sanitario e la conseguente preclusione della potestà statale di dettare norme di coordinamento finanziario

La sentenza n. **174** ha rammentato che, secondo quanto previsto dall’art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, “la Provincia autonoma di Trento provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (...) senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, sicché quest’ultimo non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenze nn. 241 del 2018, 231 del 2017, 75 del 2016, 125 del 2015, 187 e 115 del 2012, 133 del 2010, 341 del 2009).

7.7.2. L’autorizzazione all’esercizio congiunto della caccia (in forma vagante e mediante appostamento fisso) in deroga al principio statale della caccia di specializzazione (norme della Provincia di Trento)

La sentenza n. **51** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., 8, primo comma, e 103 dello statuto trentino, degli artt. 24, primo comma, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 24 del 1991 e 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, recante norme di attuazione statutaria, che, nel regolare l’attività venatoria nelle Province autonome, autorizzano l’esercizio della caccia cumulativamente in forma vagante e mediante appostamento fisso. Le disposizioni censurate derogano all’art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 in base al quale l’esercizio della caccia può avvenire alternativamente, ma non cumulativamente, in una delle due predette modalità o in una delle altre forme previste dalla stessa legge. La Corte ha chiarito che la Provincia autonoma non ha “esteso le competenze attribuite dallo Statuto, andando oltre le finalità previste da esso e senza il rispetto del procedimento di revisione”. L’asserita violazione del riparto di competenze è stata esclusa richiamando un precedente riferito a una legge della Provincia di Trento (sentenza n. 215 del 2019) secondo cui “nel loro insieme le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela dell’ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell’habitat alpino, giustificano l’attribuzione della competenza all’esercizio della deroga all’autonomia provinciale”. La deroga è motivata dalla considerazione che gli organi legislativi delle Province autonome sono “idonei alla valutazione della dimensione localistica degli interessi coinvolti”. Inoltre, la censurata disposizione di attuazione statutaria – espressiva di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile – è stata adottata con decreto legislativo, nel rispetto della previsione dell’art. 107 dello statuto. Siccome il denunciato art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016 ha legittimamente introdotto

modifiche alle norme di attuazione dello statuto fondate sulla “peculiarità del regime della riserva naturale” riferibile al territorio provinciale, esso, al pari dell’impugnata norma provinciale, non ha violato la competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale.

7.7.3. *L’esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un’attività economica fortemente conformata (norme della Provincia di Bolzano)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **103**, l’analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

7.7.4. *La contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e gli enti strumentali (norme della Provincia di Trento)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, l’analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.7.5. *La facoltà dell’Azienda provinciale per i servizi sanitari di conferire, per un periodo limitato e nelle more dell’espletamento dei concorsi, incarichi a personale medico specialistico per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario (norme della Provincia di Trento)*

La sentenza n. **174** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost. e 4, numero 1, dello statuto speciale trentino – degli artt. 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 5 del 2019 e 12, comma 3, della legge provinciale n. 12 del 2019. La prima disposizione inserisce nell’art. 56 della legge provinciale n. 6 del 2010 il comma *6-quinquies*, in base al quale l’Azienda provinciale per i servizi sanitari, in caso di accertata carenza di medici reclutati con strumenti ordinari, può affidare con contratto di lavoro autonomo incarichi individuali per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario; la seconda, modificando lo stesso comma *6-quinquies*, riconosce tale facoltà solo nelle more dell’espletamento di ulteriori procedure concorsuali e introduce la clausola di anticipata cessazione dell’incarico in caso di utile esperimento delle menzionate procedure. Tali disposizioni mirano a dotare la Provincia di “uno strumento in grado di far fronte alla eccezionale carenza di medici specialisti in alcuni presidi ospedalieri del territorio provinciale e in relazione ad alcune discipline” a seguito degli inutili, reiterati tentativi di reclutamento di personale mediante procedure concorsuali: in proposito, la Corte ha evidenziato il “carattere limitato e strettamente ritagliato rispetto alle esigenze dell’emergenza” dell’intervento legislativo. Le stesse norme, poi, “esulano (...) dall’ambito della materia di competenza legislativa concorrente avente ad oggetto il coordinamento della finanza pubblica”, in quanto, ai sensi dell’art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994 “la Provincia autonoma di Trento provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (...) senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, sicché quest’ultimo non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario”. Invero, esse afferiscono a più ambiti materiali poiché incorporano “tanto un contenuto propriamente organizzativo (...) quanto una esplicita finalizzazione a garantire l’erogazione delle prestazioni a carico del servizio sanitario provinciale”. L’ambito prevalentemente interessato è quello relativo alla “tutela della salute di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia (...) in luogo delle corrispondenti disposizioni statutarie in quanto attributiva di forme più ampie di autonomia” (sentenze nn. 231 e 126 del 2017, 162 del 2007 e 134 del 2006). D’altro canto, le norme in esame non “intervengono sui titoli professionali del personale medico affidatario degli incarichi a tempo determinato e, pertanto, non si prestano ad incidere sulla qualità delle relative prestazioni rese all’utenza” (sentenza n. 38 del 2020). Inoltre, le stesse circoscrivono la facoltà di affidare incarichi e ne limitano le possibilità di rinnovo, in modo da non consentire alla Provincia di ritenersi esonerata “dall’obbligo di procedere senza indugio al rinnovo delle ordinarie procedure di reclutamento del personale”. Né sono state ravvisate interferenze “con le molteplici disposizioni statali in materia di conferimento di incarichi al personale medico e sanitario adottate di recente al fine di fronteggiare l’emergenza pandemica da COVID-19”. Non incidendo in alcun modo “su aspetti riservati alla legislazione statale”, le norme censurate sono “dirette a

garantire la continuità del servizio medico-assistenziale in ambito provinciale, costituendo così legittimo esercizio della competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma in materia di tutela della salute”.

7.7.6. Il rimborso da parte della Provincia delle spese processuali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di procedimenti contabili ovvero in procedimenti contabili archiviati (norme della Provincia di Trento attinenti al rapporto di servizio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

8. L’autonomia finanziaria

8.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali

8.1.1. I principi cardine della Costituzione

La sentenza n. **4** ha sinteticamente richiamato “i principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali”. Un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti *in subiecta materia* “consente di chiarire che: a) l’equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che 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, cinque 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 (sentenza n. 49 del 2018) poiché 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 (...); d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli enti territoriali possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.)”.

8.1.2. La mancanza di una rigida garanzia quantitativa delle risorse, ferma la necessità di non pregiudicare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (l’onere probatorio del ricorrente)

La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 83 del 2019) è costante nell’affermare che “l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, e che le risorse disponibili possono subire modifiche, a condizione però che eventuali riduzioni non pregiudichino lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi” (sentenze nn. 275 e 10 del 2016, 188 del 2015). In tal caso, “grava sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile pregiudizio lamentato in relazione alla violazione del principio dell’art. 119, quarto comma, Cost.”. Così la sentenza n. **76**.

L’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali “non comporta una rigida garanzia quantitativa” e “le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni”. Tuttavia, “tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle

funzioni attribuite”. Così la sentenza n. **155** la quale ha altresì rammentato che, “laddove le Regioni lamentino la violazione dei principi contenuti nell’art. 119 Cost. a causa dell’inadeguatezza delle risorse a loro disposizione” (sentenze nn. 83 del 2019, 5 del 2018, 192 del 2017, 249 e 125 del 2015), la Regione ricorrente deve operare nei propri atti difensivi “puntuali riferimenti a dati analitici” concernenti le entrate del caso di specie.

8.1.3. La disciplina costituzionale dell’indebitamento degli enti territoriali

8.1.3.1. La “regola aurea” dell’art. 119, sesto comma, Cost. quale principio storico dell’ordinamento finanziario-contabile degli enti locali

La sentenza n. **4** ha sottolineato che l’art. 119, sesto comma, Cost. contiene la “regola aurea” secondo cui “l’indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento”. Tale “regola aurea” costituisce, “anche prima del suo inserimento in Costituzione”, “un principio storico dell’ordinamento finanziario-contabile degli enti locali”. Il suddetto precetto “custodisce interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell’equità intergenerazionale” (sentenza n. 18 del 2019)”.

8.1.3.2. L’interpretazione costituzionalmente conforme dell’istituto delle anticipazioni di liquidità

La sentenza n. 181 del 2015, richiamata dalla sentenza n. **4**, ha interpretato in senso costituzionalmente conforme l’istituto delle anticipazioni di liquidità, precisando che il d.l. n. 35 del 2013 “ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. In particolare, nel citato decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5). Si tratta di disposizioni espressamente volte ad assicurare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento (art. 6, comma 1)”. In base a un’interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle relative norme, “le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza”. Esse “nascono dall’esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell’adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l’altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario” in tempi di crisi. “Nel dialettico contesto, astretto tra vincoli di indebitamento e indefettibilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese (...). Ciò anche attraverso serrate azioni politiche di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità del patto di stabilità e crescita. Così il Consiglio europeo del 14 marzo 2013 (...) ha riconosciuto la necessità di (...) utilizzare spazi di flessibilità per azioni di sostegno alla crescita e all’occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria. In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea, con la dichiarazione del 18 marzo 2013, ha sottolineato l’urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità”.

La sentenza n. 181 del 2015, “nel definire il perimetro entro il quale le anticipazioni di liquidità non sarebbero entrate in contrasto con la regola aurea dell’art. 119, sesto comma, Cost., aveva sottolineato come la misura di dette anticipazioni” (costituenti anticipazioni di cassa a lunga restituzione volte a eliminare in via del tutto eccezionale la morosità degli enti pubblici) “non potesse superare l’entità dei debiti inevasi e, conseguentemente, quella del disavanzo accertato prima che l’ente possa accedere alla richiesta di anticipazione (...). Corollario di tale complesso ordito normativo è che la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell’ultima anticipazione”. Così la sentenza n. **115**.

8.1.4. L'equità intergenerazionale

8.1.4.1. L'(illegittima) autorizzazione a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **115**, l'analoga voce in *Gli enti locali – La finanza – La riformulazione del piano di riequilibrio*.

8.1.5. Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse

8.1.5.1. L'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite (il divieto di indebite appropriazioni)

La sentenza n. **76** ha rammentato come la Corte si sia già pronunciata “sull’assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell’esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite”. La sentenza n. 205 del 2016 ha ritenuto non fondata la questione riguardante l’art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, che disponeva il passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla relativa destinazione. La norma è stata correttamente interpretata nel senso che l’allocazione 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”; “così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato”. In continuità con questi principi, la sentenza n. 137 del 2018 ha accolto in parte, solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle Province, la questione di costituzionalità dell’art. 16, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017, che aveva modificato l’art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, senza sancire il dovere dello Stato di riassegnare agli enti subentrati nell’esercizio delle funzioni non fondamentali le relative risorse. Tale pronuncia ha affermato che, “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, in attuazione dell’art. 119 Cost., questa stessa 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 lede l’autonomia di spesa degli enti (...) e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (...) perché all’assegnazione delle funzioni non corrisponde l’attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016”. Naturalmente, “resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio” (sentenza n. 137 del 2018). Infine, la sentenza n. 83 del 2019, pur sanzionando con l’inammissibilità la genericità del ricorso promosso avverso alcune disposizioni della legge n. 205 del 2017, ha ribadito che “la riassegnazione delle risorse, nell’ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all’entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale”.

8.1.5.2. La (illegittima) previsione della devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e dell'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente (norme della Regione siciliana) – Richiamo al legislatore regionale

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

8.1.6. Autonomia finanziaria, equilibrio individuale dei singoli enti e sana gestione finanziaria: l'obbligo di rimuovere le disfunzioni e la destinazione dei meccanismi statali di solidarietà a situazioni di deficit imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa “deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e (...) gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (sentenza n. 4 del 2020). In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue che tutte le disfunzioni (...) devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al *deficit* strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali”. Così la sentenza n. **115**.

8.1.7. I fondi europei

8.1.7.1. La primazia dell'interesse ad assicurarne l'effettiva utilizzazione

“Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con fondi europei e/o fondi strutturali”, la Corte ha, “anche recentemente, affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (sentenza n. 5 del 2020)”. Così la sentenza n. **62**.

8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

8.2.1. Il finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite: la necessità di copertura nel complessivo bilancio regionale e l'irrelevanza della mancanza di una specifica previsione nel bilancio statale

La sentenza n. **76** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3 della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, ad essa allegato, impugnati dalla Regione Puglia, in riferimento all'art. 119, commi primo e quarto, Cost. e al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), in quanto non prevedono l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite alle Regioni. La legge n. 56 del 2014, incidendo sull'assetto di Province e Città metropolitane sotto il profilo organizzativo e funzionale, ha, tra l'altro, individuato le funzioni fondamentali delle Province e ha stabilito che le altre dovessero essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle relative risorse finanziarie e umane. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la previsione del passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale dovesse essere correttamente interpretata nel senso “che tale allocazione sia 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”, risolvendosi “in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato” (sentenza n. 205 del 2016). L'art. 119 Cost. impedisce allo Stato, che decide di avviare un processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, di appropriarsi “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” (sentenza n. 137 del 2018). Peraltro, la necessità di assegnare alle Regioni le risorse in precedenza attribuite alle Province per le funzioni trasferite poteva trovare giustificazione in una prima fase in cui esse sono rimaste “altre” rispetto al complesso delle funzioni regionali, richiedendosi un impegno di progressiva assimilazione e organizzazione nel più ampio contesto delle attribuzioni delle Regioni. A distanza di oltre sei anni dalla

riforma, invece, le funzioni trasferite “devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale” in quanto vanno ormai considerate “indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali”. In linea teorica, quanto affermato non esclude la possibilità che vi sia e possa assumere rilievo costituzionale “una carenza di disponibilità finanziaria tale da pregiudicare il principio” del finanziamento integrale delle funzioni regionali. Infatti, “l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, e (...) le risorse disponibili possono subire modifiche, a condizione però che eventuali riduzioni non pregiudichino lo svolgimento delle funzioni attribuite” (sentenze nn. 83 del 2019, 275 e 10 del 2016, 188 del 2015), gravando sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile pregiudizio lamentato in relazione alla violazione dell’art. 119, quarto comma, Cost. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte non ha accolto la questione prospettata in quanto proposta dalla Regione Puglia “con esclusivo riferimento alla mancata previsione del trasferimento di specifiche risorse per le funzioni trasferite, senza alcuna considerazione del complessivo quadro finanziario e della sua adeguatezza”.

8.2.2. Le entrate

8.2.2.1. L’IRAP

i) Le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni

La sentenza n. **76** ha sottolineato che “l’IRAP è stata introdotta nell’ordinamento sia per incrementare l’autonomia finanziaria delle Regioni, sia per sostituire entrate che venivano considerate oramai non più attuali”. La disciplina di tale tributo “rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia tributaria, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale” (sentenze nn. 128 del 2019 e 177 del 2014).

ii) La mancata previsione della completa compensazione del minor gettito conseguente a ulteriori deduzioni sulla base imponibile in relazione al costo del lavoro

La sentenza n. **76** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3 della legge n. 145 del 2018, censurati, in riferimento all’art. 119, commi primo e quarto, Cost. e al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), dalla Regione Puglia – insieme allo stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla legge – in quanto non stabiliscono il trasferimento alle Regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure poste dall’art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014. Tale ultima disposizione, inserendosi nell’ambito di scelte strategiche volte a ridurre il “cuneo fiscale” e il costo del lavoro, ha comportato una riduzione delle entrate per le Regioni. Tuttavia, nonostante gli artt. 2, comma 2, lett. t), della legge n. 42 del 2009 e 11, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 prevedano come necessaria una completa compensazione della suddetta riduzione, per la loro applicazione “occorre tener conto di un complesso di fattori che inevitabilmente introducono una componente di discrezionalità finanziaria, esercitata peraltro nella specie con risultati condivisi nella intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 27 luglio 2017”. Al riguardo, si è evidenziato che gli effetti positivi di una scelta di politica economica così rilevante, quale quella compiuta con la riduzione del “cuneo fiscale”, “dovrebbero interessare le Regioni e i loro cittadini, non meno che lo Stato”. Ciò giustifica “una certa elasticità della compensazione (...) in una prospettiva finanziaria non angusta”, anche considerando che sul piano tecnico “non è possibile determinare *a priori* l’entità della riduzione del gettito IRAP che consegue alla variazione della base imponibile, in quanto lo stesso varia di anno in anno, cosicché la quantificazione del ristoro richiede una operazione fondata su previsioni e presunzioni caratterizzate da una inevitabile approssimazione”. Peraltro, al fine di compensare le minori entrate, l’art. 8, comma 13-*duodecies*, del d.l. n. 78 del 2015 “ha previsto un apposito contributo – meccanismo di ristoro e compensazione (sentenza n. 29 del 2018) – che, in sede di Conferenza permanente (...), è stato unanimemente ritenuto adeguato, in uno spirito di quella leale collaborazione, la cui lesione viene immotivatamente denunciata”. La ricorrente, d’altra parte, non ha dimostrato che “la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicarne lo svolgimento delle funzioni regionali, producendo uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale” (sentenze nn. 29 del 2018, 140 del 2017 e 121 del 2013).

8.2.2.2. La tassa automobilistica regionale

i) L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 65, l'analogo voce in *I tributi – La tassa automobilistica regionale*.

8.2.2.3. La (illegittima) destinazione alle Province e alle Città metropolitane interessate dalle grandi derivazioni idroelettriche di una quota, non inferiore al 60%, del canone di concessione e del canone aggiuntivo corrisposti alle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. 155, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le grandi derivazioni idroelettriche*.

8.3. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome

8.3.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali

8.3.3.1. L'applicabilità alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica, purché individuati nel rispetto del principio dell'accordo

La sentenza n. 273 ha rammentato che, “sebbene i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applichino anche alle autonomie speciali” (sentenze nn. 62 del 2017, 40 del 2016, 82 e 46 del 2015), “in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione” (sentenze nn. 103 del 2018, 88 del 2014, 193 e 118 del 2012). “Questo metodo è funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante”.

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

1.1. L'equiparazione ai trattati in termini di valore giuridico

L'ordinanza n. **182** ha sottolineato che la Carta “ha lo stesso valore giuridico dei trattati, alla stregua dell'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), nella versione consolidata successiva al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009”.

1.2. L'aspirazione a sintetizzare le tradizioni costituzionali comuni e l'idoneità a porsi come strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), “che tra l'altro aspira a sintetizzare le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dell'intera Unione”, può “essere utilizzata quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali”. Così la sentenza n. **102**.

1.3. L'integrazione delle garanzie costituzionali e sovranazionali quale fattore di arricchimento della tutela dei diritti fondamentali

L'ordinanza n. **182** ha confermato che l'“integrarsi delle garanzie della Costituzione con quelle sancite dalla Carta determina (...) un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione” (sentenza n. 20 del 2019).

1.4. Il rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione tra principi e diritti costituzionali e sovranazionali inscindibilmente connessi (divieto di discriminazioni arbitrarie e tutela della maternità e dell'infanzia): il ricorso al rinvio pregiudiziale

L'inscindibile connessione “tra i principi e i diritti costituzionali (...) e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici”, impone alla Corte di “salvaguardarli in una prospettiva di massima espansione”, anche interrogando la Corte di giustizia “sull'esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea che incidono sul diritto nazionale”. Così l'ordinanza n. **182** che, in riferimento a un “campo segnato dall'incidenza crescente del diritto dell'Unione”, ha scelto di “privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati (...). Il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (art. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono (...) essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)”. Sulla portata e sulla latitudine delle garanzie sovranazionali, “che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione”, la Corte ha ritenuto di sottoporre al vaglio del giudice europeo talune questioni pregiudiziali aventi ad oggetto la compatibilità con il diritto dell'Unione della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità.

1.5. Il dovere della Corte di pronunciarsi, anche con effetto erga omnes e, se del caso, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sulle questioni relative a diritti parimenti tutelati dalla Carta o da altre norme europee interposte e da parametri interni

La sentenza n. **11** ha ribadito che, “qualora sia lo stesso giudice comune, nell’ambito di un incidente di costituzionalità, a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell’Unione europea attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni”, la Corte “non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall’ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione” (sentenza n. 63 del 2019).

L’ordinanza n. **182** ha ribadito la competenza della Corte (ordinanza n. 117 del 2019) a “sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con i principi enunciati dalla Carta” dei diritti fondamentali dell’Unione europea. “Quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta”, la Corte “non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta” (sentenza n. 63 del 2019). “In quanto giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea”, la Corte “esperisce il rinvio pregiudiziale ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all’esito di tale valutazione, dichiarare l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall’ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*”.

1.6. La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta nel giudizio di legittimità costituzionale

All’art. 51 la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea stabilisce che le sue disposizioni si applicano agli Stati membri “esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”. La giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **190** “ha da tempo chiarito, in coerenza con un costante orientamento della Corte di giustizia dell’Unione europea, che le norme sovranazionali in questione possono essere invocate nel giudizio di legittimità costituzionale solo a condizione che la fattispecie sottoposta all’esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo (...) e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto (sentenza n. 80 del 2011). Su tale premessa, si è più volte rilevato come il giudice rimettente sia chiamato a dare contezza delle ragioni per cui la disciplina censurata vale ad attuare il diritto dell’Unione. In mancanza, la prospettazione dei motivi di asserito contrasto tra la norma denunciata e il parametro costituzionale risulta generica, con conseguente inammissibilità della relativa questione” (sentenze nn. 279 e 37 del 2019, 194 del 2018, 111 del 2017, 63 del 2016).

La Corte “opera una rigorosa ricognizione dell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea ed è costante nell’affermare che la CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto, in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo” (sentenze nn. 194 del 2018 e 80 del 2011). Così la sentenza n. **254** che ha dichiarato inammissibili, per lacunosa descrizione della fattispecie concreta, incertezza del *petitum* e difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014, 1, 3 e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 41, 76, 111, 117, primo comma, Cost., 20, 21, 30, 47 CDFUE e 24 della Carta sociale europea, nella parte in cui delineano, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, una tutela esclusivamente indennitaria in caso di licenziamenti collettivi intimati in violazione dei criteri di scelta. La pronuncia ha evidenziato come, con riguardo alla violazione delle norme della Carta di Nizza, il rimettente abbia ritenuto di “proporre contemporaneamente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea e incidente di costituzionalità”, al fine di chiarire il contenuto della Carta direttamente rilevante nel giudizio costituzionale. Sul rinvio pregiudiziale si è pronunciata la Corte di giustizia che, con ordinanza del 4 giugno 2020 (causa C-32/20, TJ contro Balga srl), ha dichiarato manifestamente irricevibili le questioni. La decisione è incentrata sull’assenza di un collegamento tra un atto di diritto dell’Unione e la misura nazionale *de qua*, collegamento richiesto dall’art. 51, par. 1, della Carta di Nizza e che “non si

identifica nella mera affinità tra le materie prese in esame e nell'indiretta influenza che una materia esercita sull'altra". La direttiva 98/59/CE istituisce una procedura di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e di informazione dell'autorità pubblica competente, al fine di limitare il ricorso a riduzioni del personale e attenuarne le conseguenze mediante misure sociali di accompagnamento intese a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati. Questa fonte di diritto secondario ha dato luogo, per la natura procedurale delle sue disposizioni, a un'armonizzazione parziale, che tuttavia non si propone di realizzare un meccanismo di compensazione economica generale a livello dell'Unione in caso di perdita del posto di lavoro né armonizza le modalità della cessazione definitiva delle attività di un'impresa. La violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, così come le modalità adottate dal datore nel dar seguito ai licenziamenti, sono materie che, nella ricostruzione della Corte del Lussemburgo, non si collegano con gli obblighi di notifica e di consultazione derivanti dalla direttiva e restano affidate alla competenza degli Stati membri. Ne consegue che "la situazione giuridica della ricorrente nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e che l'interpretazione delle disposizioni della Carta (...) non ha alcun rapporto con l'oggetto del procedimento" stesso. I Giudici non hanno ritenuto di esprimersi su queste vicende per la ritenuta sussistenza dei menzionati e assorbenti profili di inammissibilità esaminati d'ufficio.

La CDFUE "può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo" (sentenza n. 254 del 2020). Così la sentenza n. **278** che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020 e 36, comma 1, del d.l. n. 23 del 2020, impugnati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 7 CEDU e 49 CDFUE, nella parte in cui hanno disposto – nell'ambito delle misure di contrasto all'emergenza COVID-19 specificamente riguardanti la giurisdizione (il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini processuali, eccezion fatta per alcune tipologie urgenti di procedimento) – la sospensione della prescrizione dei reati nel periodo compreso tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020, anche per fatti commessi anteriormente. Il citato art. 49 sancisce una garanzia ricalcata sul principio di legalità, prevedendo che nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale; che non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso; e che, se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima. La Corte ha ravvisato "l'assoluta mancanza di motivazione in ordine alla riferibilità a una materia rientrante nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea", ciò che costituisce presupposto di invocabilità della Carta sovranazionale nel giudizio di costituzionalità. Il rimettente – pur richiamando la sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M. A. S. e M. B.) che riguarda la materia europea nella misura in cui concerne il reato di omesso versamento di tributi armonizzati – "nulla argomenta in proposito, risultando invece che esso è chiamato a pronunciarsi in ordine al contestato reato di calunnia; il quale, all'evidenza, non ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione".

2. I margini di libertà degli Stati membri nell'attuazione delle direttive europee

Il diritto dell'Unione europea "vincola gli Stati membri all'attuazione delle direttive, lasciandoli liberi di scegliere la forma e i mezzi ritenuti più opportuni per raggiungere i risultati prefissati (salvo che per le norme direttamente applicabili)". Così la sentenza n. **100**.

3. Il dialogo con la Corte di giustizia, attraverso il rinvio pregiudiziale, quale strumento per la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico in un quadro di costruttiva e leale cooperazione

L'ordinanza n. **182** ha affermato che il rinvio pregiudiziale, alla quale la Corte è legittimata in quanto "giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea", "si colloca in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (...), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico", obiettivo avuto di mira dall'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (sentenza n. 269 del 2017). "L'intervento chiarificatore che si

richiede alla Corte di giustizia è funzionale, altresì, alla garanzia di uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione”.

4. La leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni quale caposaldo per l'attuazione di un sistema integrato di garanzie

L'attuazione di un sistema integrato di garanzie “ha il suo caposaldo nella leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate – ciascuna per la propria parte – a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata”. Al riguardo, non è senza significato che l'art. 19, par. 1, TUE “consideri nel medesimo contesto – così da rivelarne il legame inscindibile – il ruolo della Corte di giustizia, chiamata a salvaguardare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati (...) e il ruolo di tutte le giurisdizioni nazionali, depositarie del compito di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione”. Così la sentenza n. **254** che ha richiamato la più recente giurisprudenza sul punto (sentenze nn. 63 e 20 del 2019; ordinanze nn. 182 del 2020 e 117 del 2019).

5. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla compatibilità con il diritto europeo della previsione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito per l'erogazione agli stranieri degli assegni di natalità e di maternità

L'ordinanza n. **182** ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per ottenere un chiarimento interpretativo sul diritto sovranazionale rilevante per la definizione delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014 e 74 del d.lgs. n. 151 del 2001, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 31, 117, primo comma, Cost., 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE, nella parte in cui stabiliscono il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'erogazione agli stranieri, rispettivamente, dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità. L'assegno di natalità – provvidenza a carattere non strutturale introdotta per un triennio a partire dal 2015 e poi prorogata su base annuale per gli anni 2018, 2019 e 2020 – consiste in un importo variabile in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare, concesso per ogni figlio nato o adottato nei periodi indicati dalla legge. L'assegno di maternità, spettante alle donne non beneficiarie dell'indennità di maternità (attribuita alle lavoratrici subordinate o autonome e alle libere professioniste), presuppone il possesso di limitate risorse economiche in capo al nucleo familiare di appartenenza. L'erogazione di entrambe le provvidenze agli stranieri è subordinata dalle norme denunciate al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998), rilasciato dal questore a tempo indeterminato e implicante, tra l'altro, la titolarità da oltre cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, la disponibilità di un minimo reddituale e, in caso di richiesta relativa ai familiari, di un alloggio idoneo nonché il superamento di una prova di conoscenza della lingua italiana e l'assenza di pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza. Dal canto suo, l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea “garantisce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, come quella per la tutela della maternità (paragrafo 1), e il diritto di ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione (...) alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, in conformità alle previsioni del diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali (paragrafo 2)”. Con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale spettanti ai cittadini dei paesi terzi, la direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e trasposta con il d.lgs. n. 3 del 2007, garantisce ai soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quel che riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale. La direttiva 2011/98/UE, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, ha esteso tali prestazioni agli stranieri titolari del permesso unico di lavoro. Tale direttiva – avente base giuridica nell'art. 79, par. 2, lett. a) e b), TFUE e riconducibile all'art. 34 della Carta – “si prefigge di garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri (...), di dare ulteriore impulso a una politica di immigrazione coerente e di ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro”, creando, anche per tale via, i presupposti dell'integrazione economica. In questa prospettiva si inquadra la scelta di definire un insieme di diritti e di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi che non beneficiano ancora del più privilegiato *status* di soggiornanti di lungo

periodo, “in modo da creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell’Unione e da riconoscere che tali cittadini di paesi terzi contribuiscono all’economia dell’Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte”. Lo scrutinio di costituzionalità concerne così il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, come definito dal regolamento CE n. 883/2004. “Gli Stati, nell’organizzare i rispettivi regimi di sicurezza sociale e nel fissare le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l’importo di tali prestazioni e il periodo durante il quale sono concesse”, devono osservare le prescrizioni europee. L’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE prevede che i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa, ai quali è consentito lavorare e in possesso di un permesso di soggiorno, e i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi “beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne, in particolare, i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004”. L’art. 3, par. 1, del citato regolamento, nel delimitarne l’ambito di applicazione *ratione materiae*, stabilisce che le sue previsioni si applichino a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di maternità e di paternità assimilate e le prestazioni familiari. Con il d.lgs. n. 40 del 2014, l’Italia ha disciplinato il permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro, senza avvalersi della facoltà di introdurre le deroghe indicate dalla direttiva e senza dettare una specifica disposizione di recepimento dell’art. 12, par. 1, lett. e). La Corte di giustizia ha affrontato il tema della compatibilità del diritto nazionale (art. 65 della legge n. 448 del 1998) con l’art. 12 della direttiva 2011/98/UE con riguardo all’assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (ANF), concesso agli stranieri titolari di un permesso per soggiornanti UE di lungo periodo (sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva). Il giudice europeo ha ricondotto detto assegno alle prestazioni di sicurezza sociale, “perché attribuito in base a criteri obiettivi che prescindono da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali, e perché costituisce una prestazione in denaro destinata, attraverso un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli”; ed ha ritenuto che il diritto sovranazionale “osta a una normativa nazionale” in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi della direttiva 2011/98/UE, “non può beneficiare di una prestazione come l’ANF”. Alla luce del descritto quadro normativo, la Corte ha ritenuto “necessario sollecitare alla Corte di giustizia un chiarimento sulle (...) disposizioni del diritto dell’Unione, che incidono sulla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale”. Al giudice europeo è stato chiesto se “l’art. 34 della Carta debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l’assegno di natalità e l’assegno di maternità”, in base al regolamento CE n. 883/2004, richiamato dall’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, e se, pertanto, “il diritto dell’Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”. Quanto all’assegno di natalità, in particolare, si è osservato che esso non è riconducibile all’assegno speciale di nascita o di adozione né all’anticipo sugli assegni alimentari, fattispecie espressamente escluse dall’ambito applicativo dell’indicato regolamento nel cui allegato I nessuna prestazione italiana figura. Peraltro, “è nota la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia, che annovera tra le prestazioni ricomprese *ratione materiae* nell’ambito applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004 tutte quelle prestazioni attribuite ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege*” (sentenza 2 aprile 2020, nella causa C-802/18, Caisse pour l’avenir des enfants). In proposito, “sono ininfluenti le denominazioni adottate dal legislatore nazionale, le modalità di finanziamento delle singole prestazioni o il meccanismo giuridico cui lo Stato membro fa ricorso per attuarle” (sentenza 24 ottobre 2013, nella causa C-177/2012, Lachheb), poiché “occorre piuttosto considerare il contenuto e le finalità delle prestazioni”. Le prestazioni familiari contemplate dal regolamento “consistono in un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli” (sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-447/17, e sentenza del 19 settembre 2013, nelle cause C-216/12 e C-217/12, Hliddal e Bornand). Tuttavia, l’assegno di natalità, “anche in ragione delle rilevanti innovazioni che ha registrato nel volgere degli ultimi anni, presenta (...) aspetti inediti rispetto alle prestazioni familiari già vagliate dalla Corte di giustizia”. Proprio su tale peculiarità si fonda la scelta di ricorrere al procedimento in via pregiudiziale. “Il beneficio in esame, inizialmente riconosciuto per tre anni e poi per un solo anno, è oggi ancorato a criteri oggettivi definiti per legge, strutturato in termini universali e modulato in base a scaglioni di reddito. Riconducibile al novero delle prestazioni di sicurezza sociale, esso rivela una pluralità di

funzioni, che potrebbero renderne incerta la qualificazione come prestazione familiare”. Si coglierebbe, in primo luogo, una funzione premiale, desumibile dallo stesso dettato normativo, che enuncia il fine di incentivare la natalità; inoltre, il rilievo annesso al reddito familiare parrebbe evidenziare l’ulteriore finalità di sostenere il nucleo familiare in condizioni economiche precarie e di assicurare ai minori le cure essenziali. La Corte ha chiesto che il rinvio pregiudiziale sia deciso con procedimento accelerato. Infatti, dalle questioni in esame, ampiamente dibattute in giurisprudenza, è possibile che “traggano origine numerosi ulteriori rinvii pregiudiziali da parte dei giudici comuni. L’ampiezza del contenzioso pendente attesta un grave stato di incertezza sul significato da attribuire al diritto dell’Unione. L’orientamento diffuso nella giurisprudenza di merito, che attribuisce efficacia diretta alle previsioni dell’art. 12 della direttiva 2011/98/UE, non è seguito dall’amministrazione competente a erogare le provvidenze, mentre la Corte di cassazione, chiamata a garantire l’uniforme interpretazione del diritto nazionale, si è rivolta” al giudice delle leggi “per ottenere una pronuncia con effetti *erga omnes*. L’incertezza, che è necessario dirimere in maniera sollecita, è tanto più grave in quanto riguarda sia il settore nevralgico della politica comune dell’immigrazione dell’Unione europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia il tema della parità di trattamento tra cittadini dei paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano, che di tale politica rappresenta elemento qualificante e propulsivo. La risposta al quesito (...) è destinata a incidere sulla erogazione di prestazioni a tutela della maternità e dei bisogni dei minori”.

6. La compatibilità del doppio binario sanzionatorio con il divieto di *bis in idem* (i convergenti approdi della giurisprudenza delle Corti europee nella prospettiva di una tutela multilivello dei diritti)

La sentenza n. 145 ha puntualizzato che “il principio del *ne bis in idem*, oltre ad assurgere a principio interno di rango costituzionale, trova tutela (...) anche nell’art. 50 CDFUE secondo cui nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell’Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge; disposizione che, stante la clausola di equivalenza contenuta nel terzo periodo dell’art. 52, incorpora il contenuto minimo dell’art. 4 del Prot. n. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Anche alla stregua della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, la previsione di un duplice binario sanzionatorio non confligge con il principio di *ne bis in idem* ove: la normativa di riferimento persegue un obiettivo di interesse generale, tale da giustificare il cumulo di procedimenti e di sanzioni, che devono avere uno scopo complementare; contenga norme che garantiscano un coordinamento che limiti a quanto strettamente necessario l’onere supplementare derivante per i soggetti interessati da un cumulo di procedimenti; preveda norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitata a quanto strettamente necessario in relazione alla gravità del reato di cui si tratti (grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci; sentenza 20 marzo 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate e altri; sentenza 20 marzo 2018, in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri). Pertanto, sulla portata del principio del divieto di *bis in idem* si registra ormai una convergenza coerente, in una prospettiva di tutela multilivello dei diritti, della giurisprudenza” costituzionale con quella delle Corti europee.

L’ordinanza n. 114 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per insufficiente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 649 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU e 50 CDFUE, 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 (omesso versamento dell’IVA), sia già stata irrogata in via definitiva, nell’ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea e dei relativi protocolli. Simili questioni sono state giudicate inammissibili, per le medesime ragioni, dalla sentenza n. 222 del 2019. In ambedue le occasioni, i rimettenti non hanno adeguatamente chiarito “le ragioni per cui non sarebbero state soddisfatte le condizioni di ammissibilità di un doppio binario procedimentale e sanzionatorio per l’omesso versamento dell’imposta sul valore aggiunto (IVA), enunciate dalla recente giurisprudenza europea”. Invero, “tanto la Corte europea dei diritti dell’uomo (grande camera, sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia), quanto la Corte di giustizia dell’Unione europea (sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci) non ritengono *ex se* contraria al divieto di *bis in idem* la sottoposizione di un imputato a processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato

definitivamente sanzionato in via amministrativa, esigendo unicamente la sussistenza di un legame materiale e temporale sufficientemente stretto tra i due procedimenti, da ravvisarsi in presenza di sanzioni che perseguano scopi complementari, della prevedibilità del doppio binario sanzionatorio, di forme di coordinamento tra i procedimenti e della proporzionalità del complessivo risultato sanzionatorio”. In base a detti criteri, “la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il divieto di *bis in idem* di cui all’art. 50 CDFUE il complessivo regime sanzionatorio e procedimentale previsto dal legislatore italiano in materia di omesso versamento dell’IVA, salva la verifica, da parte del giudice di merito, della non eccessiva onerosità, nel caso concreto, dell’applicazione del doppio binario sanzionatorio”.

7. La facoltà dell'imputato di accedere a riti alternativi a carattere premiale, previa rimessione in termini, in caso di modifica della qualificazione giuridica dei fatti contestati

La sentenza n. **192** ha puntualizzato che, “sul piano sovranazionale, mentre la Corte di Strasburgo non risulta essersi ancora specificamente espressa sul diritto dell’imputato al recupero dei riti alternativi a fronte di modifiche delle componenti giuridiche dell’accusa, la Corte di giustizia dell’Unione europea lo ha fatto invece di recente – anche alla luce della giurisprudenza della stessa Corte EDU – con la sentenza 13 giugno 2019, causa C-646/17, Moro. La Corte di Lussemburgo è stata, infatti, investita dal Tribunale ordinario di Brindisi di una questione pregiudiziale, intesa a conoscere se la direttiva 2012/13/UE (...), sul diritto all’informazione nei procedimenti penali (...), e l’art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (...) ostino a una legislazione nazionale che distingue le garanzie difensive conseguenti alla modifica dell’imputazione secondo che essa riguardi gli elementi fattuali o quelli giuridici, in particolare consentendo solo nel primo caso all’imputato di accedere al patteggiamento. Al quesito la Corte di giustizia ha dato risposta negativa, ritenendo un simile assetto compatibile con i parametri evocati. La Corte europea ha rilevato, in specie, che tanto la direttiva 2012/13/UE (...) quanto l’art. 48, paragrafo 2, CDFUE (secondo cui il diritto di difesa è garantito ad ogni imputato) esigono – anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU – che, nel caso di modifica della qualificazione dei fatti che sono oggetto dell’accusa, l’imputato ne sia informato in un momento in cui dispone ancora dell’opportunità di reagire in modo effettivo, affinché egli sia posto in grado di predisporre in modo efficace la propria difesa. Né dalla direttiva, né dalla disposizione della Carta può, per converso, ricavarsi l’obbligo, per il legislatore nazionale, di prevedere nella suddetta evenienza una rimessione in termini dell’imputato per accedere a riti alternativi a carattere premiale (quale, nella specie, l’applicazione della pena su richiesta). E nemmeno può desumersi, dalle garanzie assicurate a livello sovranazionale, la necessità di equiparare, a livello nazionale, i diritti riconosciuti all’imputato, in punto di fruibilità dei riti alternativi, nel caso di modifiche dei fatti oggetto dell’imputazione e di modifiche della loro qualificazione giuridica”.

8. La riconducibilità del giudice di pace alla nozione di “giurisdizione nazionale”

La sentenza n. **267** ha evidenziato come, in sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia UE abbia stabilito che l’art. 267 TFUE “deve essere interpretato nel senso che il giudice di pace italiano rientra nella nozione di giurisdizione di uno degli Stati membri, in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all’applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza” (sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX). Considerate le modalità di organizzazione del lavoro, i giudici di pace “svolgono le loro funzioni nell’ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante”. Quindi, la Corte di Lussemburgo, “riportata la figura del giudice di pace alla nozione di lavoratore a tempo determinato, ha stabilito, con riferimento al tema specifico delle ferie annuali retribuite, che differenze di trattamento rispetto al magistrato professionale non possono essere giustificate dalla sola temporaneità dell’incarico, ma unicamente dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità. Nell’ambito di tale valutazione comparativa assume rilievo (...) la circostanza che per i soli magistrati ordinari la nomina debba avvenire per concorso, a norma dell’art. 106, primo comma, Cost., e che a questi l’ordinamento riservi le controversie di maggiore complessità o da trattare negli organi di grado superiore”.

9. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **102**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

10. Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **102**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

11. La rilevanza delle legislazioni nazionali in materia di famiglia (il riconoscimento dell'omogenitorialità)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell'atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all'estero con fecondazione eterologa (questione riservata all'apprezzamento discrezionale del legislatore) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

12. Il contrasto al ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni (riferimenti normativi e giurisprudenziali di diritto interno ed europeo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

13. Il principio di libera autorganizzazione delle autorità pubbliche nel provvedere alle proprie esigenze (le condizioni per il ricorso a operazioni interne)

La giurisprudenza della Corte di giustizia, richiamata dalla sentenza n. **100**, ha ribadito che “dal principio di libera autorganizzazione delle autorità pubbliche (di cui al quinto considerando della direttiva 2014/24/UE e all'art. 2, paragrafo 1, della direttiva 2014/23 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione) discende la libertà degli Stati membri di scegliere il modo di prestazione di servizi mediante il quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze e, conseguentemente, quel principio li autorizza a subordinare la conclusione di un'operazione interna all'impossibilità di indire una gara d'appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna” (Corte di giustizia, nona sezione, ordinanza 6 febbraio 2020, in cause da C-89/19 a C-91/19, Rieco spa, resa su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, sezione quinta, con ordinanze 7 gennaio 2019, n. 138 e 14 gennaio 2019, n. 293 e n. 296; nello stesso senso, Corte di giustizia, quarta sezione, sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-285/18, Irgita).

14. Le nozioni di servizio pubblico locale di rilevanza economica e di servizio di interesse economico generale (legate all'assunzione pubblica di responsabilità dell'attività a beneficio dei consociati) e la libertà degli Stati membri UE di definire i servizi e disciplinarne l'organizzazione e il finanziamento

“(…) la qualificazione in termini di servizio pubblico locale di rilevanza economica ai sensi della legislazione nazionale”, o quella (già considerata omologa alla prima dalle sentenze nn. 325 del 2010 e 272 del 2004) di servizio di interesse economico generale ai sensi della disciplina dell'Unione europea, “non dipendono tanto dalla natura dell'attività svolta, quanto dalla circostanza che l'ente pubblico abbia in concreto inteso assumersi la responsabilità dell'attività stessa a beneficio dei consociati; responsabilità che poi potrà essere svolta in proprio, ovvero attraverso affidamenti cosiddetti *in house*, o ancora delegandone l'esercizio a imprese private mediante contratti di concessione. Non a caso, l'art. 4 della direttiva 2014/23/UE – in ossequio del resto a quanto affermato dal Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, e in armonia con l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

(CDFUE) – fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell’Unione, quali essi ritengano essere servizi d’interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti. Il che significa che ciascuno Stato, e ciascun ente territoriale dotato di autonomia politica, resta libero, in linea di principio, di stabilire quali prestazioni debbano costituire servizi di interesse economico generale per le proprie comunità di riferimento (Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenze 21 dicembre 2011, in causa C-242/10, Enel Produzione SpA, e 20 aprile 2010, in causa C-265/08, Federutility), ed eventualmente di affidarne l’erogazione a imprese private mediante la stipula di contratti di concessione ai sensi della stessa direttiva 2014/23/UE”. Così la sentenza n. 103.

15. L’esclusione dalla gara di un operatore economico responsabile di un considerevole illecito professionale o di grave inadempimento nella giurisprudenza della Corte di giustizia

La sentenza n. 168 ha sottolineato che la giurisprudenza della Corte di giustizia “è ferma nel ritenere che gravi violazioni normative da parte di un operatore economico, tali da configurare un considerevole illecito professionale o comunque un grave inadempimento, ne comporti l’esclusione dalla gara, quand’anche l’illecito non sia stato accertato definitivamente in giudizio” (sentenza 19 giugno 2019, in causa C-41/18, Meca), “ma sussistano e siano valutati elementi tali da provocare la rottura del rapporto di fiducia con l’operatore economico” (sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-267/18, D.A.C. SA). “Al pari di chiunque altro, la pubblica amministrazione non può infatti essere obbligata a contrarre con parti che essa ritiene, in forza di elementi obiettivi, inaffidabili”.

16. La complessa nozione di aiuto di Stato (competenza esclusiva della Commissione e accertamento dei giudici nazionali limitato ai profili procedurali)

La sentenza n. 117 ha rammentato che gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall’art. 107 TFUE, “consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri”. I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, “possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell’intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto *de minimis* ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006” (sentenze nn. 179 del 2015, 249 del 2014, 299 del 2013). “Per un verso, dunque, la nozione di aiuto di Stato ha natura complessa, sicché la sua applicazione richiede una valutazione articolata, per altro verso l’ordinamento dell’Unione europea riserva alla competenza esclusiva della Commissione la verifica della compatibilità dell’aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore”. Per parte sua, la Corte ha precisato che “ai giudici nazionali spetta solo l’accertamento dell’osservanza dell’art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell’avvenuta notifica dell’aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale (...) ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea (sentenza n. 299 del 2013)”. Nella specie, i Giudici hanno dichiarato inammissibile, per mancata indicazione di argomenti atti a suffragare la censura, la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. – dell’art. 11 della legge lucana n. 2 del 2019 che, relativamente all’esercizio finanziario 2019, ha disposto lo stanziamento di una somma finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza. Sul ricorrente gravava l’onere di provare l’esistenza dei requisiti che potessero consentire di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dall’art. 107 del Trattato sul funzionamento dell’Unione

europea (sentenza n. 185 del 2011); e tale onere motivazionale non poteva ritenersi assolto dalla “mera affermazione della natura di aiuto di Stato della misura finanziaria prevista dalla legge regionale”.

17. La possibilità per gli Stati membri di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato al principio di solidarietà, anziché a quello di concorrenza

Il diritto dell’Unione (direttive 2014/24/UE sugli appalti pubblici e 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione) e la relativa giurisprudenza (Corte di giustizia, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) mantengono “in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”. Così la sentenza n. 131.

18. L’esclusione delle attività socialmente utili dalla sfera dei rapporti di lavoro e della natura subordinata della prestazione lavorativa (orientamenti della giurisprudenza di legittimità e della Corte di giustizia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 199, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

19. Il servizio di trasporto a fune per uso sportivo o turistico-ricreativo (non riveste interesse economico generale)

La Commissione europea – “nell’unica occasione (...) in cui risulta sinora essersi occupata del servizio di trasporto a fune per uso sportivo o turistico-ricreativo” – ha espressamente affermato che “gli impianti in parola non forniscono un servizio di interesse economico generale, posto che non soddisfano esigenze fondamentali di carattere generale della popolazione, ma sono finalizzati a generare profitti per il tramite degli sport invernali; rimarcando altresì che tale conclusione non risulta infirmata dal fatto che la costruzione e il funzionamento degli impianti a fune sono soggetti a concessione, essendo prassi normale che un certo numero di professioni e di attività siano soggette ad una speciale autorizzazione e a determinati requisiti (Comunicazione 2002/C 172/02, paragrafo 43)”. Così la sentenza n. 103.

20. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea

20.1. La (illegittima) proroga automatica delle concessioni termominerali nelle more dell’adeguamento alle regole della concorrenza (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 233, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Le acque minerali e termali*.

21. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell’Unione europea

21.1. Le incompatibilità nella disciplina delle farmacie: l’inapplicabilità della causa riguardante lo svolgimento di qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato ai soci di società di capitali che non rivestano un ruolo gestorio

Si veda, in relazione alla sentenza n. 11, l’analoga voce in *I rapporti economici – L’iniziativa economica*.

21.2. L'esclusione delle procedure a evidenza pubblica per le concessioni (e relativi rinnovi) di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, configurate come provvedimenti autorizzatori di un'attività economica fortemente conformata (norme della Provincia di Bolzano)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **103**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

21.3 L'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo delle potenze installabili (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

21.4. La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **268**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. Le disposizioni convenzionali come parametri, non direttamente invocabili, interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. ovvero come elementi di rafforzamento delle censure

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **116** ha chiarito che “le norme della Convenzione non sono parametri direttamente invocabili per affermare l’illegittimità costituzionale d’una disposizione dell’ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall’art. 117, primo comma, Cost.” (sentenza n. 236 del 2016; ordinanze nn. 21 del 2014, 286 del 2012, 180 del 2011 e 163 del 2010). In assenza di univoco richiamo a tale ultimo parametro, i riferimenti alle norme convenzionali devono “considerarsi solo atti a svolgere un ruolo rafforzativo delle censure” (sentenze nn. 236 e 12 del 2016, ordinanza n. 286 del 2012).

2. L'improprio richiamo dell'art. 11 Cost. in riferimento a censure di incompatibilità convenzionale

Nel vagliare censure prospettate in riferimento agli artt. 6 e 13 CEDU, la sentenza n. **121** ha ritenuto superfluo e comunque improprio il richiamo dell’art. 11 Cost. accanto all’art. 117, primo comma, Cost., “non venendo in rilievo limitazione alcuna alla sovranità nazionale”.

3. L'inidoneità di un protocollo non ratificato a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.

La sentenza n. **167** ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 9, comma 21, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, 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) e 1, comma 256, della legge n. 190 del 2014, impugnati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, nella parte in cui non prevedono – per il personale pubblico non contrattualizzato cessato dal servizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017 – la valorizzazione in quiescenza degli incrementi retributivi automatici non percepiti nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015). La Corte ha rilevato la mancata ratifica di tale Protocollo, firmato a Roma il 4 novembre 2000 (analogamente la sentenza n. 194 del 2018 in relazione alla mancata ratifica di un accordo OIL).

4. La natura complementare della tutela “parcellizzata” rimessa alla Corte EDU rispetto alla tutela “sistemica” apprestata in sede nazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L’inapplicabilità della disciplina dell’equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L’equa riparazione*.

5. La concorrenza delle garanzie nazionali e convenzionali e l’obiettivo dell’innalzamento delle tutele (con riguardo alla legalità penale)

Con riferimento al principio di legalità in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **278** ha affermato che “gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvencono nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia (...). Quindi in questa ipotesi di concorrenza di tutele si ha che l’invocato parametro convenzionale (art. 7 CEDU) ben può offrire talora, in riferimento a determinate fattispecie, una tutela più ampia del parametro nazionale (art. 25, secondo comma, Cost.). Ed è quanto accaduto

allorché la questione, ritenuta inizialmente non fondata in riferimento a quest'ultimo (sentenza n. 282 del 2010), è poi risultata invece fondata in riferimento al parametro interposto (sentenza n. 25 del 2019)".

6. La reputazione della persona quale componente essenziale del diritto alla vita privata

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 132, la voce *La reputazione della persona quale diritto inviolabile intimamente connesso alla sua dignità* in *Principi fondamentali*.

7. La diversa estensione del principio di legalità penale in ambito nazionale e convenzionale (con riguardo all'istituto della prescrizione)

La sentenza n. 278 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020 e 36, comma 1, del d.l. n. 23 del 2020, impugnati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui hanno disposto – nell'ambito delle misure di contrasto all'emergenza COVID-19 specificamente riguardanti la giurisdizione (il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini processuali, eccezion fatta per alcune tipologie urgenti di procedimento) – la sospensione della prescrizione dei reati nel periodo compreso tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020, anche per fatti commessi anteriormente. L'art. 7 CEDU, al comma 1, prevede che nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale; parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. La sentenza n. 230 del 2012 ha precisato che il citato art. 7, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, "da un lato, sancisce implicitamente anche il principio di retroattività dei trattamenti penali più favorevoli e, dall'altro, ingloba nel concetto di legalità in materia penale non solo il diritto di produzione legislativa, ma anche quello di derivazione giurisprudenziale". Tuttavia, il rimettente – pur ricordando la tesi della natura processuale dell'istituto della prescrizione fatta propria dalla Corte di Strasburgo (sentenza 22 giugno 2000, Coëme e altri contro Belgio; sentenza 20 settembre 2011, Neftyanaya Kompaniya Yukos contro Russia) e quindi un orientamento che predica una garanzia di portata meno estesa di quella ritenuta dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha invece affermato la natura sostanziale dell'istituto – non ha indicato "benché minimamente in che termini il parametro convenzionale offrirebbe, comunque, una protezione del principio di legalità maggiore di quella dell'art. 25, secondo comma, Cost. Anzi la predicata natura processuale della prescrizione riduce il perimetro della non retroattività della norma penale rispetto alla ricostruzione dell'istituto" presente nella giurisprudenza costituzionale.

8. Il minore sacrificio della libertà personale quale principio ispiratore della disciplina delle misure cautelari

Si veda, in relazione alla sentenza n. 191, l'analogo voce in *I rapporti civili – La libertà personale*.

9. L'assetto asimmetrico delle modifiche dibattimentali in facto e in iure dell'imputazione e l'adeguamento in via giurisprudenziale dell'ordinamento alle censure della Corte EDU

La sentenza n. 192 ha sottolineato che il codice di procedura penale "regola in modo nettamente differenziato le modifiche dibattimentali *in facto* dell'imputazione" (contestazione del fatto diverso, del reato concorrente o di una circostanza aggravante, del fatto nuovo: artt. 516, 517 e 518) "e le modifiche *in iure*" (diversa qualificazione giuridica del fatto: art. 521, comma 1). Le modifiche di ordine fattuale "sono appannaggio del pubblico ministero, quale titolare dell'esercizio dell'azione penale, e implicano il riconoscimento all'imputato di specifici diritti difensivi". A fronte di esse l'imputato può chiedere, infatti, un termine per la difesa e l'ammissione di nuove prove; se l'imputato è assente, la nuova contestazione deve essergli notificata. "Per naturale corollario, quindi, se il giudice, a seguito della valutazione delle prove, accerta che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, non può pronunciarsi sul merito dell'accusa, ma deve disporre con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero (...) affinché eserciti (se del caso) una nuova azione penale. Soluzione, questa, imposta dal principio di correlazione tra accusa e sentenza, il quale impedisce, a tutela del diritto di difesa, che il giudice si pronunci su temi che non sono stati oggetto di contestazione. A tale principio restano sottratte, tuttavia, le modifiche di ordine

giuridico, le quali possono essere operate direttamente dal giudice, in applicazione del principio *iura novit curia*, senza che siano previste analoghe garanzie difensive. Ponendosi nel solco della tradizione storica, inaugurata dall'art. 417 del codice di procedura penale del 1913, e perpetuata dall'art. 477 del codice del 1930, l'art. 521, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce, in specie, che il giudice, con la sentenza, può dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione, purché il reato non ecceda la sua competenza, né risulti attribuito alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, anziché monocratica. Analogo potere è espressamente riconosciuto (salvo il divieto di *reformatio in peius*, ove appellante sia il solo imputato) anche al giudice di appello". "È pacifico, altresì, che ne disponga, malgrado l'assenza di una specifica previsione normativa, la Corte di cassazione, posto che la sussistenza del potere qualificatorio in grado di legittimità trova fondamento nella stessa funzione nomofilattica". Tale assetto asimmetrico "ha formato, peraltro, oggetto (...) di censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 11 dicembre 2007, Drassich contro Italia. La pronuncia si colloca nell'alveo del consolidato indirizzo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo – avente quale *leading case* la sentenza della grande camera 25 marzo 1999, Pélissier e Sassi contro Francia – che accomuna il mutamento *in iure* dell'imputazione a quello *in facto*, sotto il profilo delle garanzie difensive da riconoscere all'imputato" ai sensi dell'art. 6, par. 1 e 3, lett. a) e b), CEDU. La Corte europea ha rilevato come "il diritto dell'accusato ad essere informato del contenuto dell'accusa (...) rappresenti una condizione essenziale dell'equità del processo, (...) ponendosi in collegamento con il diritto a disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la difesa (...). A questi fini, l'imputato deve essere informato non solo dei motivi dell'accusa, ossia dei fatti materiali che gli vengono attribuiti e sui quali si basa l'accusa, ma anche, e in maniera dettagliata, della qualificazione giuridica data a tali fatti. Ne consegue che, quando i giudici dispongono, in base al diritto interno, del potere di riqualificare i fatti per i quali sono stati aditi – in particolare, mutando il titolo del reato contestato –, essi debbono assicurarsi che gli imputati abbiano avuto l'opportunità di esercitare i loro diritti di difesa su questo punto in maniera concreta ed effettiva. Le modalità dell'informazione possono essere le più varie, purché adeguate allo scopo" (sentenze 7 novembre 2019, Gelenidze contro Georgia; 15 gennaio 2015, Mihelj contro Slovenia; 24 luglio 2012, D.M.T. e D.K.I. contro Bulgaria; 3 maggio 2011, Giosakis contro Grecia). "Nel caso Drassich, la riqualificazione del fatto (...) era stata operata, per converso, a sorpresa dalla Corte di cassazione direttamente con la sentenza definitiva, senza, dunque, che l'imputato avesse avuto alcuna possibilità di interloquire su tale operazione". In assenza di un intervento legislativo, il problema dell'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle indicazioni della Corte di Strasburgo è stato sottoposto all'esame della Corte; le relative questioni sono state dichiarate, tuttavia, inammissibili con la sentenza n. 103 del 2010, "oltre che per una ragione di ordine processuale (legata al difetto di motivazione sulla rilevanza), anche per una ragione di ordine sostanziale: ossia per avere il rimettente richiesto una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore". L'omologazione del sistema ai *dicta* della giurisprudenza europea è rimasta, quindi, affidata all'attività interpretativa della giurisprudenza di legittimità. Al riguardo, è stata prospettata un'interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente conforme dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen. in forza della quale, in mancanza di una richiesta specifica in tal senso del pubblico ministero, il giudice che intenda dare al fatto una diversa qualificazione giuridica è tenuto a informarne preventivamente l'imputato e il suo difensore, in modo da consentire loro di interloquire. Tale obbligo di informazione preventiva, riferito inizialmente al caso in cui la riqualificazione venga operata dalla Corte di cassazione, è stato esteso da alcune pronunce anche all'ipotesi in cui vi proceda il giudice di primo o secondo grado, ritenendosi, di conseguenza, affetta da nullità di ordine generale, per violazione del diritto di difesa, la sentenza di merito che dia al fatto una diversa qualificazione giuridica senza che sia stato assicurato il contraddittorio sul punto. nettamente prevalente risulta, peraltro, allo stato, il diverso orientamento che – facendo leva sulle costanti indicazioni della Corte EDU, riguardo all'esigenza di valutare l'equità del processo, anche ai fini considerati, guardando alla procedura nel suo complesso (sentenze 7 novembre 2019, Gelenidze contro Georgia; 20 aprile 2006, I.H. e altri contro Austria; 21 febbraio 2002, Sipavičius contro Lituania; 1° marzo 2001, Dallos contro Ungheria) – esclude che l'informazione in ordine alla diversa qualificazione giuridica del fatto debba essere necessariamente preventiva. In tale ottica, l'adeguamento dell'imputazione *sub specie iuris*, effettuato direttamente con la sentenza di merito, non viola i diritti convenzionali e costituzionali e non è fonte di alcuna nullità, in quanto l'imputato può difendersi impugnando la decisione.

10. L'evoluzione della giurisprudenza convenzionale sul divieto di retroattività delle modifiche in peius del regime dell'esecuzione penale (riferimenti giurisprudenziali e legislativi di altri Paesi)

La sentenza n. 32 ha richiamato “i recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte EDU sull'estensione della garanzia dell'art. 7 CEDU, con riferimento almeno a talune modifiche *in peius* del regime dell'esecuzione delle pene”, non più ignorabili dall'ordinamento italiano. Sino a poco più di un decennio fa, “la Corte di Strasburgo aveva sostenuto una tesi sovrapponibile a quella della giurisprudenza italiana, negando in particolare che le modifiche alla disciplina dell'esecuzione della pena chiamassero in causa la garanzia dell'art. 7 CEDU (Corte EDU, sentenza 29 novembre 2005, Uttley contro Regno Unito; nello stesso senso, Commissione dei diritti dell'uomo, decisione 3 marzo 1986, Hogben contro Regno Unito). Una prima, significativa correzione di rotta risale al 2008, in relazione a un caso in cui il ricorrente aveva commesso il reato in un'epoca in cui la pena dell'ergastolo, in forza dell'allora vigente normativa penitenziaria nazionale, consentiva l'accesso del condannato alla liberazione condizionale, in caso di buona condotta, dopo vent'anni di detenzione. In seguito alla modifica di tale normativa, la prospettiva di una liberazione condizionale era sostanzialmente venuta meno, con conseguente trasformazione dell'ergastolo in una detenzione, effettivamente, a vita. La Corte EDU ha giudicato qui insussistente l'allegata violazione del divieto di retroattività delle pene, sottolineando che il *novum* normativo non aveva modificato la pena – l'ergastolo – inflitta sulla base della legge vigente al momento del fatto; nondimeno ha ritenuto violato l'art. 7 CEDU, censurando l'insufficiente chiarezza della legge penale al momento del fatto, e dunque l'imprevedibilità delle conseguenze sanzionatorie connesse alla violazione del precetto (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 12 febbraio 2008, Kafkaris contro Cipro). Ma la pronuncia più significativa (...) è, in questo contesto, la sentenza della Grande Camera Del Rio Prada contro Spagna, decisa nel 2013. La Grande Camera (...) ha ribadito che, in linea di principio, le modifiche alle norme sull'esecuzione della pena non sono soggette al divieto di applicazione retroattiva di cui all'art. 7 CEDU, eccezion fatta – però – per quelle che determinino una «ridefinizione o modificazione della portata applicativa della pena imposta dal giudice». Altrimenti, (...) «gli Stati resterebbero liberi – ad esempio modificando la legge o reinterpretando i regolamenti esistenti – di adottare misure che retroattivamente ridefiniscano la portata della pena imposta, in senso sfavorevole per l'interessato. Ove il divieto di retroattività non operasse in tali ipotesi (...) l'art. 7 CEDU verrebbe privato di ogni effetto utile per i condannati, nei cui confronti la portata delle pene inflitte potrebbe essere liberamente inasprita successivamente alla commissione del fatto” (Grande Camera, sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna). Le riferite conclusioni “trovano significative conferme nella giurisprudenza di altre corti e nella legislazione di altri Paesi”. Secondo la Corte Suprema degli Stati Uniti, “il generale divieto di *ex post facto laws* sancito dalla Costituzione americana si applica anche alle modifiche delle norme in materia di esecuzione della pena che producano l'effetto pratico di prolungare la detenzione del condannato, modificando il *quantum* della pena e operando così come una legge retroattiva sfavorevole, in quanto tale non applicabile al condannato (Weaver v. Graham, 450 U.S. 24, 33 (1981); Lynce v. Mathis, 519 U.S. 433 (1997). Nel senso, peraltro, che la garanzia dell'irretroattività opera solo allorché il ricorrente sia in grado di dimostrare che la modifica legislativa sopravvenuta crei un sufficiente rischio di incrementare la durata della sua detenzione rispetto alla disciplina vigente al momento della commissione del fatto, California Department of Corrections v. Morales, 514 U.S. 499 (1995); Garner v. Jones, 529 U.S. 244 (2000))”. Principi analoghi sono riconosciuti nell'ordinamento francese, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 112-2 del codice penale. “Tale norma dispone in via generale l'immediata applicabilità, in vista della repressione anche dei reati commessi anteriormente alla loro entrata in vigore, delle leggi modificatrici del diritto processuale penale e della prescrizione del reato o della pena, nonché delle leggi relative al regime di esecuzione e dell'applicazione delle pene: eccezion fatta però, in riferimento a queste ultime, per quelle che abbiano l'effetto di rendere più severe le pene inflitte con la sentenza di condanna, le quali sono espressamente dichiarate applicabili soltanto alle condanne pronunciate per fatti commessi posteriormente alla loro entrata in vigore”.

11. Il fondamento convenzionale del principio di retroattività in mitius in materia penale

Si veda, in relazione alla sentenza n. 238, la voce *L'ammissibilità costituzionale di limitazioni e deroghe, purché ragionevolmente giustificabili in relazione a interessi contrapposti di analogo rilievo – I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La retroattività della lex mitior.*

12. L'assenza di copertura costituzionale e convenzionale per il doppio grado di giurisdizione di merito

Si veda, in relazione alla sentenza n. 58, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale*.

13. Il divieto convenzionale di bis in idem (l'evoluzione giurisprudenziale: il superamento dell'originaria prospettiva processuale e l'acquisizione di una forte connotazione sostanziale rispetto ai procedimenti sanzionatori misti)

La sentenza n. 145 ha rammentato che il divieto di *bis in idem* è sancito dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU nei seguenti termini: “nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato”. “Tale garanzia – operante anche per l'Italia stante l'invalidità, ritenuta dalla giurisprudenza della Corte EDU, della riserva a suo tempo presentata – è stata interpretata dalla Corte di Strasburgo in modo da non correlarsi esclusivamente alla qualificazione, nel diritto interno degli Stati contraenti, di una sanzione come penale, nel senso che possono assumere rilievo, in via alternativa, la natura della misura e la gravità delle conseguenze in cui l'accusato rischia di incorrere” (grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi). “Una sanzione può pertanto essere qualificata come sostanzialmente penale, ove ciò possa desumersi, alternativamente, dalla natura dell'infrazione (rispetto alla quale occorre considerare il carattere e la struttura della norma trasgredita, ad esempio verificando se essa si caratterizza in termini di generalità dei destinatari o valutando la caratura degli interessi che essa tutela), ovvero dalla natura e dalla gravità della sanzione” (con riferimento a quest'ultimo profilo possono assumere rilevanza: lo scopo punitivo-deterrente della sanzione: sentenza 21 febbraio 1984, Ozturk contro Repubblica federale tedesca; il grado di afflittività della sanzione: sentenza 24 febbraio 1994, Bendenoun contro Francia; la pertinenzialità rispetto ad un fatto di reato: sentenza 23 settembre 1998, Malige contro Francia). Inizialmente, la Corte europea “ha declinato in una prospettiva prevalentemente processuale il principio del *ne bis in idem* (...) affermando che lo stesso tutela l'individuo non tanto contro la possibilità di essere sanzionato due volte per il medesimo reato, ma ancor prima di essere sottoposto una seconda volta a processo per un reato per il quale è stato già giudicato, non importa se con esito assolutorio o di condanna” (grande camera, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia). In seguito, tuttavia, “si è registrata una significativa evoluzione nell'interpretazione della portata del divieto convenzionale di *bis in idem* rispetto ai procedimenti sanzionatori misti, evoluzione che è stata suggellata dalla pronuncia della grande camera, resa il 15 novembre 2016 in relazione al caso A. e B. contro Norvegia, la quale – avvicinandosi armonicamente a quelle che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren contro Fransson), erano le declinazioni del medesimo divieto, per come espresso dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (...) – ha affermato che sottoporre a processo penale una persona già sanzionata a livello amministrativo con l'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale non viola di per sé il divieto di *bis in idem*, purché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, nel quadro di un approccio unitario e coerente e le risposte sanzionatorie cumulate non comportino un sacrificio eccessivo per l'interessato. Ne deriva che i due procedimenti possono non solo essere avviati, ma anche concludersi con l'irrogazione di due distinte sanzioni purché ricorrano, congiuntamente, le seguenti condizioni: le sanzioni perseguano finalità differenti ed abbiano in concreto ad oggetto profili diversi della medesima condotta antisociale; la duplicità dei procedimenti costituisca una conseguenza prevedibile della condotta; vi sia un'interazione probatoria tra i procedimenti, realizzata mediante la collaborazione tra le autorità preposte alla definizione degli stessi; ricorra una stretta connessione sul piano temporale tra i due procedimenti, pur non strettamente paralleli, tale da non assoggettare l'incolpato ad un eterno giudizio per il medesimo fatto; la sanzione comminata nel primo procedimento sia tenuta in considerazione nell'altro, in modo che venga rispettata una proporzionalità complessiva della pena. Pertanto, la previsione di un duplice binario sanzionatorio per il medesimo fatto non viola il principio di *ne bis in idem* allorché si tratti di procedimenti paralleli e integrati sotto l'aspetto sia sostanziale che temporale”. A fronte della riferita decisione, la sentenza n. 43 del 2018, “in ragione del 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”, “ha restituito gli atti al giudice *a quo* che aveva denunciato una violazione del principio del *ne bis in idem* nell’accezione convenzionale a fronte di una fattispecie normativa di cosiddetto doppio binario sanzionatorio, attraverso il parametro interposto dell’art. 117, primo comma, Cost., per una necessaria rivalutazione della questione”. La medesima sentenza ha sottolineato che, “a fronte della decisione resa dalla grande camera della Corte di Strasburgo nel caso A. e B. contro Norvegia, si è passati 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 come preordinati ad un’unica, prevedibile e non sproporzionata, risposta punitiva. Il principio del *ne bis in idem* ha quindi finito con l’acquisire una forte connotazione sostanziale pur non perdendo quella processuale, posto che presuppone l’esistenza di un duplice procedimento”.

14. I convergenti approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale (omesso versamento dell’IVA)

Si veda *supra*, in relazione all’ordinanza n. 114, la voce *La compatibilità del doppio binario sanzionatorio con il divieto di bis in idem (i convergenti approdi della giurisprudenza delle Corti europee nella prospettiva di una tutela multilivello dei diritti)* in *Diritto interno e diritto dell’Unione europea*.

15. L’estraneità del giudizio di responsabilità amministrativa alle garanzie convenzionali in materia penale

“(…) la Corte europea dei diritti dell’uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa Rigolio contro Italia, nel respingere il ricorso ha affermato che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all’immagine cagionato all’amministrazione non attiene a un’accusa penale ai sensi dell’art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e che, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello stesso art. 6. Analogamente, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all’art. 7 della CEDU e all’art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena”. Così la sentenza n. 61.

16. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell’interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 102, l’analoga voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

17. Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 102, l’analoga voce in *Diritto interno e diritto internazionale*.

18. L’ampio margine di apprezzamento degli Stati su temi di ordine etico e morale (il riconoscimento dell’omogenitorialità)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 230, la voce *La preclusione della possibilità di indicare due donne unite civilmente quali genitori nell’atto di nascita del figlio nato in Italia ma concepito all’estero con fecondazione eterologa (questione riservata all’apprezzamento discrezionale del legislatore) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

19. La preclusione alle coppie omosessuali dell'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – Procreazione medicalmente assistita*.

20. La giurisprudenza europea sulla libertà di espressione e la tendenziale incompatibilità convenzionale delle pene detentive per i giornalisti condannati per diffamazione

L'ordinanza n. **132** ha richiamato la giurisprudenza della Corte EDU “in materia di libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 CEDU e ritenuta di regola violata laddove vengano applicate pene detentive a giornalisti condannati per diffamazione. (...) Tale giurisprudenza risale, in effetti, almeno alla sentenza della grande camera 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, nella quale la Corte EDU ha esaminato il ricorso di due giornalisti, condannati per diffamazione in quanto autori di un articolo nel quale accusavano un giudice di essere coinvolto in fatti di corruzione. La Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'affermazione di responsabilità penale degli imputati, osservando che le gravi accuse rivolte alla vittima fornissero una visione distorta dei fatti e fossero prive di adeguati riscontri fattuali (...); ma ha al contempo ritenuto che l'imposizione nei loro confronti di una pena di sette mesi di reclusione non sospesa, ancorché in concreto non eseguita per effetto di un provvedimento di grazia presidenziale, costituisse una interferenza sproporzionata – e pertanto non necessaria in una società democratica ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU – con il loro diritto alla libertà di espressione”, tutelato dal precedente paragrafo 1. La Corte EDU ha ricordato il proprio insegnamento secondo cui “la stampa svolge l'essenziale ruolo di cane da guardia della democrazia” (sentenza 27 marzo 1996, Goodwin contro Regno Unito), rilevando che, “se è vero che gli Stati parte hanno la facoltà, o addirittura il dovere, in forza dei loro obblighi positivi di tutela dell'art. 8 CEDU, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da assicurare per legge un'adeguata tutela della reputazione delle persone, non devono però farlo in una maniera che indebitamente dissuada i media dallo svolgimento del loro ruolo di segnalare all'opinione pubblica casi apparenti o supposti di abuso dei pubblici poteri”. “Il timore di sanzioni detentive produce, secondo la Corte di Strasburgo, un evidente effetto dissuasivo (*chilling effect*) rispetto all'esercizio della libertà di espressione dei giornalisti – in particolare nello svolgimento della loro attività di inchiesta e di pubblicazione dei risultati delle loro indagini – tale da riverberarsi sul giudizio di proporzionalità, e dunque di legittimità alla luce della Convenzione, di tali sanzioni”. Pur sottolineando come la scelta delle sanzioni sia in principio riservata ai tribunali nazionali, “la Corte EDU ha concluso che l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (*hate speech*) o di istigazione alla violenza”: circostanze non sussistenti nel caso allora esaminato. “I principi espressi dalla sentenza Cumpănă sono stati poi costantemente ribaditi dalla Corte EDU nella propria successiva giurisprudenza (*ex multis*, sentenza 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia), anche in due sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia” (sentenze 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia). “In tali ultime pronunce – rispetto alle quali risultano ancora pendenti i rispettivi procedimenti di supervisione sull'esecuzione delle sentenze avanti al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa – la Corte EDU da un lato ha ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti da parte dei giudici italiani, stante la non veridicità e la gravità degli addebiti rivolti alle persone offese, in assenza dei doverosi controlli da parte del giornalista (ovvero del direttore responsabile); ma, dall'altro lato, ha ritenuto sproporzionata l'inflizione nei loro confronti di una pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa ovvero cancellata da un provvedimento di grazia del Presidente della Repubblica”. D'altra parte, “numerosi documenti degli organi politici del Consiglio d'Europa raccomandano agli Stati membri di rinunciare alle sanzioni detentive per il delitto di diffamazione, allo scopo di tutelare più efficacemente la libertà di espressione dei giornalisti e, correlativamente, il diritto dei cittadini a essere informati. In particolare, il Comitato dei ministri ha adottato, il 12 febbraio 2004, una Dichiarazione sulla libertà dei dibattiti politici nei media, nella quale ha tra l'altro affermato che risarcimenti e sanzioni pecuniarie per la diffamazione a mezzo stampa devono essere proporzionati alla violazione dei diritti e della reputazione delle persone offese e tenere in considerazione eventuali condotte riparatorie intervenute, e che la pena detentiva non dovrebbe essere applicata, salvo in casi di grave violazione di altri diritti fondamentali, che

la rendano strettamente necessaria e proporzionata. Con la risoluzione 4 ottobre 2007, n. 1577, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha riaffermato il ruolo centrale dell'informazione, pietra angolare di una democrazia, con particolare riferimento alla funzione propulsiva rispetto a dibattiti di interesse pubblico. Essa ha, in particolare, esortato gli Stati contraenti ad abolire la pena detentiva per la diffamazione e a garantire che non sia fatto un uso distorto dei procedimenti penali per diffamazione. Nel contempo, è stata raccomandata la criminalizzazione delle condotte di incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione. Nella risoluzione 24 gennaio 2013, n. 1920, sullo stato della libertà dei media in Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha nuovamente stigmatizzato l'uso distorto dei procedimenti penali per fatti di diffamazione. Con specifico riferimento all'Italia, alla luce della condanna di un giornalista a una pena detentiva confermata dalla Corte di cassazione – condanna che ha poi dato origine alla sentenza della Corte EDU Sallusti contro Italia (...) – la medesima assemblea ha richiesto alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) di predisporre un parere sulla conformità della normativa italiana all'art. 10 CEDU. Il relativo parere della Commissione di Venezia (n. 715 del 6-7 dicembre 2013) ha concluso nel senso che la vigente legislazione italiana non sarebbe pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, individuando la problematica di maggior rilievo nella previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa”.

21. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU

21.1. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 2, l'analogo voce in *I tributi – La riscossione*.

21.2. L'inapplicabilità della disciplina dell'equo indennizzo per irragionevole durata alla liquidazione coatta amministrativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 12, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione*.

21.3. L'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado in caso di erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, preclusiva della valutazione dell'istanza di chiamata del terzo in garanzia

Si veda, in relazione alla sentenza n. 58, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

21.4. L'inammissibilità della domanda di equo indennizzo per l'eccessiva durata del processo presupposto, conseguente al mancato esperimento dei rimedi preventivi (nella specie, l'istanza di decisione a seguito di trattazione orale nel processo civile)

La sentenza n. 121 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., 6 e 13 CEDU, degli artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001 che subordinano l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo alla proposizione di un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale, come regolato dall'art. 281-sexies cod. proc. civ. La Corte ha ritenuto il caso di specie diverso da quelli presi in considerazione nelle sentenze nn. 34 e 169 del 2019, con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale rispettivamente del comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008 e dell'art. 2, comma 2-quinquies, lett. e), della “legge Pinto” (poi implicitamente abrogato dall'art. 1, comma 777, lett. c, della legge n. 208 del 2015), in quanto l'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo e l'istanza di accelerazione del processo penale, alla presentazione delle quali era subordinata l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo, sono state ritenute meri adempimenti formali, privi di concreta efficacia acceleratoria del processo. La disposizione censurata, invece, condiziona l'ammissibilità della richiesta di indennizzo alla proposizione di un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale, regolato dall'art. 281-sexies cod. proc. civ. che prevede che il giudice

possa fissare, all'esito della precisazione delle conclusioni, la discussione orale – nella stessa udienza di precisazione delle conclusioni o, su istanza di parte, in un'udienza successiva – e possa, all'esito, decidere la causa al termine della discussione, mediante lettura a verbale che riporti la sintetica motivazione delle ragioni della decisione. La richiesta di adozione del suddetto modello non si riduce ad un adempimento puramente formale ma configura la proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedurali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato. Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte non ha ritenuto irragionevole o non proporzionata la disposizione censurata nella parte in cui prevede la sanzione di inammissibilità, *sub* comma 1 dell'art. 2 della “legge Pinto”, della richiesta di equo indennizzo nel caso di mancata proposizione di un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale.

21.5. La sanzione amministrativa pecuniaria, in favore della Cassa delle ammende, a carico del genitore responsabile di condotte inadempienti (interpretazione adeguatrice che ne esclude l'operatività in caso di mancato pagamento dell'assegno di mantenimento della prole già sanzionato penalmente)

La sentenza n. 145 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, n. 4), cod. proc. civ., impugnato in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, nella parte in cui prevede che, nell'ambito di un giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio, il genitore che abbia posto in essere atti pregiudizievoli per il minore sia passibile della sanzione amministrativa pecuniaria» da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro, in favore della Cassa delle ammende, per l'inadempimento dell'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento, stabilito, nel caso di specie, dalla sentenza di separazione coniugale, in favore della figlia minore. La censurata disposizione è stata inserita nelle norme del codice di procedura civile dedicate alla separazione coniugale dall'art. 2 della legge n. 54 del 2006, che ha contestualmente introdotto la regola generale dell'affidamento condiviso della prole della coppia parentale in regime di separazione. In particolare, il primo comma dell'art. 709-ter demanda al giudice del procedimento in corso il potere di risolvere le controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della potestà genitoriale ovvero alle modalità dell'affidamento. Nelle ipotesi in cui vengano accertate gravi inadempienze rispetto agli obblighi contenuti nei provvedimenti sull'esercizio della potestà genitoriale o sull'affidamento della prole o, in alternativa, laddove venga accertato il compimento di atti che arrechino pregiudizio al minore ovvero ostacolino il corretto svolgimento delle modalità di affidamento, il medesimo giudice può non soltanto modificare i provvedimenti in vigore, ma anche pronunciare, a carico del genitore inadempiente, talune misure sanzionatorie, tra cui l'indicata sanzione amministrativa pecuniaria. La Corte non ha ravvisato l'asserito contrasto col divieto del *bis in idem* in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, ha ritenuto che la sanzione pecuniaria *de qua* non ha, in virtù dei canoni enunciati dalla Corte EDU sin dalla sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, natura sostanzialmente penale, e non deve essere comminata per il medesimo fatto (l'omesso pagamento dell'assegno di mantenimento disposto nella pronuncia di separazione coniugale in favore della figlia minore) per il quale il convenuto era stato già condannato in sede penale. La Corte – dopo aver ricordato l'evoluzione giurisprudenziale della Corte EDU che ha considerato legittima la doppia sanzione per l'*idem factum* purché rispettosa del canone della “stretta connessione nella sostanza e nel tempo” (sentenza A. e B. c. Norvegia della Grande Camera della Corte EDU, 15 novembre 2016) – ha ritenuto che l'art. 709-ter, secondo comma, cod. proc. civ. deve essere interpretato nel senso che il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento della prole, nella misura in cui è già sanzionato penalmente, non è compreso nel novero delle condotte inadempienti per le quali può essere irrogata dall'autorità giudiziaria adita la sanzione pecuniaria “amministrativa” in esame. Le condotte suscettibili di tale sanzione sono infatti “altre”, ossia le tante condotte, prevalentemente di fare infungibile, che possono costituire oggetto degli obblighi relativi alla responsabilità genitoriale e all'affidamento di minori. In altri termini, detta sanzione pecuniaria, introdotta dall'art. 2 della legge n. 54 del 2006 per far fronte a nuovi diritti e nuovi obblighi, spesso di fare infungibile, deve essere considerata simmetrica e parallela a quella prevista dal successivo art. 3 e non già complementare. L'art. 3, infatti, mira a rafforzare la già esistente tutela penale, con l'applicazione delle pene contemplate nell'art. 570 cod. pen., a fronte di una tipica obbligazione pecuniaria suscettibile di esecuzione forzata, oltre che di altre misure di garanzia della responsabilità patrimoniale, quale è quella avente ad oggetto l'assegno di mantenimento della prole nelle procedure di separazione dei coniugi e di scioglimento degli effetti civili

del matrimonio. Tale parallelismo consente di escludere, in forza del canone dell'interpretazione conforme, che le due norme si intersechino e che la condotta sanzionata come reato dall'art. 3 della legge n. 54 del 2006 con le pene dell'art. 570 cod. pen. possa essere sanzionata anche con la sanzione pecuniaria "amministrativa" dell'art. 2.

21.6. La preclusione della valorizzazione, a fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici non percepiti dai dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, da militari) nel quinquennio di blocco stipendiale (2011-2015)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, l'analogia voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

21.7. La ritenuta inapplicabilità retroattiva del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione ai fatti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina commessi prima dell'inserimento del delitto nel novero dei reati "ostativi" (l'attrazione nell'alveo dell'art. 25, secondo comma, Cost. delle norme sull'esecuzione della pena in caso di modifiche incidenti sulla libertà del condannato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. 193, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La sospensione dell'ordine di esecuzione*.

21.8. L'incidenza non sproporzionata sui crediti pensionistici del contributo di solidarietà sui trattamenti di importo elevato

Si veda, in relazione alla sentenza n. 234, la voce *Prestazione patrimoniale imposta avente natura endoprevidenziale e incidente in misura non sproporzionata sui crediti pensionistici in I rapporti economici – La previdenza – Il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato*.

21.9. L'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato quale inizio del processo penale ai fini del computo della durata ragionevole

La sentenza n. 249 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 (inserito dal d.l. n. 83 del 2012), impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato ai fini del computo della durata ragionevole. In via preliminare, la Corte ha ricordato che la sentenza n. 184 del 2015 ha giudicato illegittima, per violazione dei suddetti parametri, la disposizione *de qua*, con riguardo alla posizione dell'imputato, nella parte in cui prevedeva che il processo penale si considerasse iniziato con l'assunzione della qualità di imputato ovvero quando l'indagato avesse avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, avesse comunque avuto conoscenza del procedimento a suo carico. In quell'occasione si precisò che l'equa riparazione ha ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica "processo" ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione. È stato, poi, ribadito – in linea con la sentenza n. 36 del 2016 che ha dichiarato illegittima la denunciata disposizione nella parte in cui determinava la durata considerata ragionevole del processo di primo grado di equa riparazione – che l'intento della legge "Pinto" è quello di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine per affidarla a una previsione legale di carattere generale; e "che la discrezionalità che la CEDU accorda allo Stato aderente nella scelta del rimedio interno per far fronte alla violazione della ragionevole durata del processo, in particolare ove si opti per quello risarcitorio, incontra il limite dell'effettività" (sentenze nn. 88 del 2018 e 30 del 2014). Al fine di valutare più specificamente la congruità del termine di durata del processo penale per la persona offesa dal reato ai fini dell'equa riparazione, la Corte si è soffermata sugli interessi di cui essa è portatrice già prima del momento in cui l'ordinamento le attribuisce la qualità di parte civile. La giurisprudenza costituzionale "guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero". Nella previsione

censurata non sono stati ravvisati profili di illegittimità nonostante l'interpretazione emersa nella sentenza Arnoldi della Corte EDU secondo la quale, nel diritto italiano, la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e delle facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, "non differisce, ai fini dell'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale, da quella della parte civile". In tale decisione, la Corte EDU ha confermato che l'applicabilità dell'art. 6, par. 1, della Convenzione "non può dipendere dal riconoscimento dello *status* formale di parte ad opera del diritto nazionale, che lo spirito della Convenzione impone di non intendere il termine «contestazione» in un'accezione troppo tecnica e di darne una definizione materiale piuttosto che formale, e che non è determinante per la tutela convenzionale la data del deposito della domanda di risarcimento". Tuttavia, il Collegio ha ritenuto erroneo ravvisare "una necessaria, e non occasionale, identità tra il diritto di carattere civile spettante alla persona offesa già durante il periodo di svolgimento delle indagini preliminari e la posizione soggettiva di carattere privato da essa azionata a seguito della costituzione di parte civile". Infatti, il codice di procedura penale attribuisce alla persona offesa, e non al danneggiato, facoltà e diritti "volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole. Non si tratta, quindi, di poteri e facoltà funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile e il loro esercizio non deve perciò implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio da reato". Pertanto, la soluzione secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela "coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, il diritto di carattere civile al risarcimento".

21.10. La preclusione del giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo

La sentenza n. 260 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 6 e 7 CEDU, dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. che preclude il giudizio abbreviato agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo. La decisione della Corte EDU, 8 dicembre 2015, Mihail-Alin Podoleanu contro Italia afferma che "gli Stati contraenti non sono costretti dalla Convenzione a prevedere (...) delle procedure semplificate" e "lascia intenzionalmente aperta la questione se, quando essi esistano, i principi dell'equo processo impongano di non privare arbitrariamente un imputato della possibilità di chiederne l'adozione". A tale questione la giurisprudenza costituzionale offre una risposta positiva alla luce dell'art. 24 Cost. che, tuttavia, non viene in considerazione nel caso in cui si discute della legittimità della scelta legislativa – che non sembra incontrare alcun ostacolo sul piano convenzionale – di precludere in radice l'accesso al giudizio abbreviato agli imputati di reati puniti con l'ergastolo. La pronuncia ha poi dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, dell'art. 5 della legge n. 33 del 2019 che dispone l'applicazione della preclusione *de qua* ai fatti successivi alla sua entrata in vigore. La Corte ha sottolineato l'erroneità del presupposto interpretativo secondo cui la disposizione si riferirebbe, per i reati a evento differito, al momento dell'evento e non a quello anteriore della condotta. Invero, "la *ratio* della disposizione depone inequivocabilmente a favore dell'interpretazione secondo cui – nello stabilire l'applicazione della nuova disciplina soltanto ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge – essa identifichi il *tempus commissi delicti* nel momento di commissione della condotta criminosa, nel quale la norma svolge la propria funzione di orientamento della condotta dei consociati. Così interpretata, la disposizione si pone in conformità, anziché in contrasto, con il divieto di applicazione retroattiva della legge penale, sancito – oltre che dallo stesso art. 25, secondo comma, Cost. – dall'art. 7 CEDU, escludendo che una disciplina di natura processuale ma avente effetti peggiorativi sulla pena (...) possa applicarsi a condotte commesse prima della sua entrata in vigore, ancorché l'evento costitutivo del reato si sia verificato successivamente".

21.11. La facoltà del giudice del lavoro di valutare, ai fini della sola regolamentazione delle spese, il rifiuto ingiustificato opposto dalle parti alla proposta conciliativa o transattiva formulata nell'udienza di discussione

Si veda, in relazione alla sentenza n. 268, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

21.12. L'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica e l'applicazione nella zona interessata delle misure di salvaguardia, nelle more dell'adeguamento del piano del parco (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. 276 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 1 prot. addiz. CEDU, dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, che, nell'ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, ha disposto, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, l'applicazione alle zone interessate delle misure di salvaguardia *ex art. 8* della legge regionale n. 29 del 1997, con conseguente divieto dell'attività edificatoria. In tal modo è stata preclusa la realizzazione, su una frazione dell'area interessata dall'ampliamento, di un programma integrato di intervento (PRINT) approvato in precedenza. La disposizione censurata non incide sui giudizi pendenti al momento della sua entrata in vigore perché, non essendo retroattiva, risulta inidonea a influire sulla validità degli atti amministrativi in contestazione. In applicazione del principio *tempus regit actum*, il vaglio di legittimità su tali atti prescinde necessariamente da tale norma, che potrà al più incidere sulla loro esecuzione e non sulla loro validità. Pertanto, “anche a prescindere dalla questione dell'attitudine della finalità di tutela ambientale a concretare un motivo imperativo di interesse generale, idoneo a giustificare l'eventuale interferenza sul giudizio in corso in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo” (sentenza 2 aprile 2019, Dimopoulos contro Turchia), la norma non viola il diritto ad un processo equo, dal momento che non condiziona il giudizio sul merito dei ricorsi pendenti davanti al giudice amministrativo. Né è stata riscontrata la violazione dell'art. 1 prot. addiz. CEDU, erroneamente prospettata deducendo che la norma avrebbe determinato un sostanziale esproprio senza indennizzo. Lo stesso art. 1 riconosce, infatti, il diritto degli Stati di porre in vigore le leggi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. La norma censurata è riconducibile alla tipologia degli interventi legittimati dalla Convenzione. In proposito, la Corte europea ha sottolineato il margine d'apprezzamento delle autorità nazionali nella valutazione dell'interesse generale (sentenza 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia), anche con riferimento specifico alla materia ambientale (decisione sulla ricevibilità 2 marzo 2006, Ansay e altri contro Turchia), e ha definito “il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale come un limite volto a disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale” (decisione sulla ricevibilità 24 gennaio 2006, Galtieri contro Italia; sentenza della grande camera 29 marzo 2010, Depalle contro Francia), a differenza dei vincoli urbanistici espropriativi (sentenza 7 luglio 2015, Odescalchi e Lante della Rovere contro Italia). Il bilanciamento operato dalla norma censurata ha superato anche la verifica di proporzionalità che, sulla base di una lettura combinata delle due disposizioni contenute nell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, “deve essere operata per stabilire se sia stato raggiunto il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli interessi individuali sacrificati” (sentenza Depalle; sentenza 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi contro Italia)”. Sulla base della ricostruzione dei contrapposti interessi e del complesso *iter* amministrativo per l'ampliamento del parco, iniziato nel 2002 e sfociato nel 2018 con un provvedimento di natura legislativa, la Corte, pur dando atto del fatto che “la Regione Lazio è rimasta per molti anni inerte (ritardando l'approvazione del piano del parco) e che la sua condotta non è stata sempre coerente (giacché l'approvazione del PRINT si poneva in contraddizione con quanto emerso circa il valore ambientale delle aree)” ha evidenziato che la prospettiva di edificazione dell'area è sempre stata incerta e che le società interessate non sono state sollecitate nell'attuare il PRINT. È stato sottolineato che “le ragioni di vincolo dell'area derivano dai suoi caratteri di riconosciuto pregio ambientale, e che l'ambiente è, ad un tempo, valore di rango costituzionale preminente e condizione, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, per il godimento di vari diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione” (sentenza 24 gennaio 2019, Cordella e altri contro Italia; sentenza 9 dicembre 1994, Lopez Ostra contro Spagna). Sulla base di tali criteri, il sacrificio imposto all'interesse dei proprietari non è stato ritenuto sproporzionato rispetto all'interesse di tutela ambientale dell'area, che sarebbe stato invece irreversibilmente pregiudicato dalla sua edificazione.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. La nozione di diritto internazionale generale ex art. 10 Cost. (non comprende il diritto internazionale pattizio)

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **102**, “le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute cui l’ordinamento italiano si conforma ai sensi dell’art. 10, primo comma, Cost. sono soltanto quelle del cosiddetto diritto internazionale generale, certamente comprensivo delle norme consuetudinarie (sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996 e n. 168 del 1994), ma con esclusione del diritto internazionale pattizio” (sentenze nn. 224 del 2013, 113 del 2011, 348 e 349 del 2007).

2. L’idoneità del diritto internazionale pattizio a vincolare il potere legislativo statale e regionale e a porsi come strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali

La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, “come la generalità del diritto internazionale pattizio, vincola (...) il potere legislativo statale e regionale ai sensi e nei limiti di cui all’art. 117, primo comma, Cost., secondo le note scansioni enucleate dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 (nel senso, per l’appunto, del rilievo *ex art. 117, primo comma, Cost.* della Convenzione sui diritti del fanciullo, sentenza n. 7 del 2013). Ciò non impedisce, peraltro, alla predetta Convenzione – così come alla Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77 (...) nonché alla stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), che tra l’altro aspira a sintetizzare le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dell’intera Unione – di poter essere utilizzata quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali, tra le quali in particolare gli artt. 2, 30 e 31 Cost.”. Così la sentenza n. **102**.

3. Il principio di necessaria salvaguardia dei migliori interessi o dell’interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità

“Il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei migliori interessi (*best interests*) o dell’interesse superiore (*intérêt supérieur*) del minore, secondo le formule utilizzate nelle rispettive versioni ufficiali in lingua inglese e francese, nasce nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, e di qui confluito – tra l’altro – nell’art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e nell’art. 24, comma 2, CDFUE, per essere assunto altresì quale contenuto implicito del diritto alla vita familiare di cui all’art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) dalla stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (Grande Camera, sentenza 6 luglio 2010, Neulinger e Shuruk contro Svizzera, paragrafi da 49 a 56 e 135; Grande Camera, sentenza 26 novembre 2013, X contro Lettonia, paragrafo 96; sezione terza, sentenza 19 settembre 2000, Gnahoré contro Francia, paragrafo 59)”. Così la sentenza n. **102**.

4. Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori

Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori – riconosciuto oggi, a livello di legislazione ordinaria, dagli artt. 315-*bis*, commi primo e secondo, e 337-*ter*, primo comma, cod. civ. – “è affermato altresì da una pluralità di strumenti internazionali e dell’Unione europea, al cui rispetto il nostro Paese si è vincolato. L’art. 8, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo riconosce il diritto del minore alle proprie relazioni familiari; il successivo art. 9, comma 1, impone agli Stati parte di vigilare

affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo; e il comma 3 del medesimo art. 9 ulteriormente chiarisce che gli Stati parte rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo. L'art. 24, comma 3, CDFUE dal canto suo sancisce il diritto del minore di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse. E la stessa Corte EDU, in sede di interpretazione dell'art. 8 CEDU, riconosce parimenti il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia, paragrafo 202; sezione prima, sentenza 28 aprile 2016, Cincimino contro Italia, paragrafo 62; Grande Camera, sentenza 12 luglio 2001, K. e T. contro Finlandia, paragrafo 151; Grande Camera, sentenza 13 luglio 2000, Elsholz contro Germania, paragrafo 43; sezione terza, sentenza 7 agosto 1996, Johansen contro Norvegia, paragrafo 52)". Così la sentenza n. **102**.

5. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale

5.1. La possibilità di sostituire l'intervento sul fondo del percorso di talune manifestazioni storico-culturali (quali i "Carresi" o "Corse dei carri") con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, equidi o altri ungulati, impiegati (norme della Regione Molise)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – Il benessere degli animali*.

Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (profili sostanziali) e relative pagine di trattazione o citazione

S. 1	pag. 149, 151, 271
O. 2	pag. 155, 196, 260, 576
O. 3	pag. 155, 198, 204, 205, 272
S. 4	pag. 310, 312, 313, 389, 390, 396, 528, 552, 553
S. 5	pag. 248, 361, 363, 364, 365, 406, 437, 438, 504, 505
S. 7	pag. 341
O. 9	pag. 405
S. 10	pag. 246, 247, 329, 330
S. 11	pag. 149, 155, 223, 238, 244, 398, 559, 567
S. 12	pag. 151, 207, 272, 356, 397, 569, 576
S. 13	pag. 392, 407, 492
S. 14	pag. 149, 285, 286
S. 15	pag. 184, 313
S. 16	pag. 410, 414, 434, 438, 533, 538
S. 17	pag. 387, 521, 539
S. 18	pag. 145, 155, 218, 222, 300, 301
S. 19	pag. 196, 285, 286
S. 20	pag. 365, 405, 482
S. 21	pag. 373
S. 22	pag. 404
S. 24	pag. 151, 156, 160, 195, 381
S. 25	pag. 410, 436, 439, 505, 539
S. 26	pag. 151, 159, 244
S. 27	pag. 148, 152, 156
S. 31	pag. 478, 515
S. 32	pag. 152, 171, 172, 174, 289, 290, 295, 298, 300, 313, 572
S. 33	pag. 159, 258, 324
S. 34	pag. 180, 200, 201, 279, 399
S. 36	pag. 313, 361, 365
S. 38	pag. 405, 406, 483
S. 39	pag. 353, 355, 378, 418
S. 40	pag. 471, 515
S. 41	pag. 305
O. 42	pag. 285
S. 43	pag. 149, 361, 366, 387, 410, 434, 439, 440, 457, 477, 479, 505, 537, 538
S. 44	pag. 146, 147, 149, 155, 156, 233, 234
S. 45	pag. 486, 523, 582
O. 46	pag. 151, 152, 248, 527
S. 47	pag. 198, 204, 205, 272
S. 50	pag. 156, 284, 294, 302
S. 51	pag. 472, 533, 550
S. 52	pag. 149, 299
S. 53	pag. 406, 440
S. 54	pag. 152, 156, 255
S. 56	pag. 155, 161, 406, 409, 412, 413, 419, 518, 519, 523
S. 57	pag. 156, 239, 384

S. 58	pag. 149, 195, 198, 199, 200, 265, 573, 576
O. 60	pag. 318, 319, 322
S. 61	pag. 306, 308, 333, 334, 574
S. 62	pag. 146, 218, 233, 309, 343, 344, 456, 458, 484, 485, 505, 521, 538, 539, 540, 555
S. 63	pag. 463, 472
S. 64	pag. 487, 489
O. 65	pag. 149, 259, 424, 557
O. 66	pag. 152, 180, 198, 284
O. 67	pag. 156, 160, 292, 314
S. 70	pag. 159, 323, 324, 325, 350, 487, 488, 489
S. 71	pag. 162, 164, 314, 437, 441, 474, 475, 487
S. 72	pag. 219, 350, 456, 457, 458, 459, 485
S. 73	pag. 152, 180, 181, 182, 185
S. 74	pag. 149, 299, 303, 314
S. 75	pag. 160, 180, 186, 198, 285, 383
S. 76	pag. 341, 424, 522, 527, 552, 554, 555, 556
S. 77	pag. 314, 353, 355, 516, 523, 547
S. 78	pag. 156, 161, 353, 384, 407, 425, 436, 442, 504, 513, 514, 522, 541, 565
S. 79	pag. 149, 196, 198, 266, 267
S. 80	pag. 198, 203, 204, 206, 207, 314, 400
O. 81	pag. 152, 169, 383
S. 85	pag. 151, 152, 158, 238, 240, 353
O. 86	pag. 320
S. 88	pag. 427, 428, 430, 463, 468, 515
S. 89	pag. 156, 401, 402
S. 90	pag. 156, 223
S. 91	pag. 456, 459, 460, 506, 507, 509, 518
O. 93	pag. 337, 338, 340
O. 94	pag. 159, 232
S. 95	pag. 156, 198, 200, 304, 341, 397, 399, 400
S. 96	pag. 318, 332, 333, 334, 357, 358
S. 97	pag. 156, 296, 297
S. 98	pag. 418, 419
S. 99	pag. 152, 160, 382
S. 100	pag. 332, 335, 560, 565
S. 102	pag. 145, 151, 152, 160, 177, 186, 210, 217, 218, 314, 558, 565, 574, 581
S. 103	pag. 380, 410, 421, 551, 565, 567, 568
S. 106	pag. 156, 241, 314, 350, 353, 356, 464, 482, 497, 498, 499, 518, 568
S. 112	pag. 345, 390, 394, 443, 505
S. 113	pag. 152, 195, 196, 295, 309, 315
O. 114	pag. 563, 574
S. 115	pag. 310, 312, 315, 337, 338, 340, 389, 391, 395, 396, 530, 531, 532, 553, 554, 555
S. 116	pag. 159, 325, 326, 328, 355, 356, 357, 397, 569
S. 117	pag. 466, 566
S. 118	pag. 147, 149, 219, 220, 397, 398
S. 119	pag. 161, 407, 444, 492, 493, 527, 528
S. 120	pag. 152, 157, 209, 251, 256
S. 121	pag. 208, 569, 576
S. 122	pag. 157, 237
S. 123	pag. 160, 359, 375, 398
S. 126	pag. 363, 367, 407, 427, 444, 455, 460, 505, 517

S. 127	pag. 146, 152, 157, 211, 212
S. 128	pag. 154, 408, 444, 517
O. 129	pag. 320, 322
S. 130	pag. 218, 315, 408, 411, 474, 475, 485, 508, 509, 541
S. 131	pag. 148, 437, 445, 519, 567
O. 132	pag. 146, 170, 187, 312, 315, 570, 575
S. 133	pag. 159, 323, 324, 325, 360, 361, 363, 368, 516
S. 134	pag. 477, 479, 480, 481
S. 135	pag. 315, 353, 391, 533, 541, 554
S. 136	pag. 153, 160, 181, 183, 184, 188, 315
S. 137	pag. 153, 157, 168, 169, 183, 276, 316
S. 138	pag. 408, 476, 515, 523
S. 139	pag. 153, 217, 218, 284, 287
S. 141	pag. 316, 406, 412, 413, 418, 422
S. 142	pag. 153, 252, 261, 332, 333, 336
S. 143	pag. 345, 388, 391, 406
S. 144	pag. 157, 340, 473, 542
S. 145	pag. 153, 173, 197, 213, 214, 357, 563, 573, 577
O. 147	pag. 260
S. 149	pag. 337, 338
S. 150	pag. 153, 158, 161, 224, 316
S. 151	pag. 153, 353, 361, 369
S. 152	pag. 145, 157, 234, 235, 311, 316, 350, 389
S. 153	pag. 379
S. 155	pag. 501, 502, 503, 520, 552, 557
S. 156	pag. 157, 182, 190
S. 157	pag. 157, 354, 391, 395, 521
S. 158	pag. 157, 254, 316, 398
S. 159	pag. 434, 436, 446
S. 161	pag. 408, 416, 542
S. 163	pag. 341, 342, 345
S. 164	pag. 153, 159, 351, 354, 360, 362, 369, 376
S. 165	pag. 151, 153, 159, 354, 370
S. 166	pag. 362, 371, 508, 509, 510
S. 167	pag. 148, 150, 227, 232, 257, 373, 374, 569, 578
S. 168	pag. 157, 170, 177, 196, 241, 323, 325, 326, 327, 385, 566
S. 169	pag. 333, 387, 388, 520, 521, 522, 524
S. 170	pag. 346, 447, 484, 485
S. 171	pag. 359
S. 172	pag. 430
S. 173	pag. 380
S. 174	pag. 406, 436, 447, 485, 510, 550, 551
O. 175	pag. 318
O. 176	pag. 321
S. 177	pag. 428, 429, 430, 431, 432, 448, 508, 510
S. 178	pag. 467, 470, 471, 473
S. 179	pag. 150, 190
S. 180	pag. 350, 409
O. 181	pag. 394
O. 182	pag. 166, 209, 216, 236, 558, 559, 560, 561
S. 186	pag. 150, 153, 157, 165, 166, 336, 339

S. 187	pag. 415, 448, 468, 548, 549
S. 188	pag. 150, 157, 225, 226
S. 189	pag. 154, 308, 392, 393, 394, 407, 408, 434, 448, 552
S. 190	pag. 150, 153, 160, 191, 316, 559
S. 191	pag. 153, 154, 158, 168, 177, 274, 275, 570
S. 192	pag. 196, 280, 288, 564, 570
S. 193	pag. 173, 292, 578
S. 194	pag. 347, 371, 375, 434, 436, 437, 449, 504, 506, 510, 516, 543
O. 195	pag. 352
O. 196	pag. 246
O. 197	pag. 321
O. 198	pag. 317
S. 199	pag. 360, 364, 371, 372, 435, 449, 543, 544, 567
S. 200	pag. 150, 216, 218, 372, 435, 450, 516, 517
S. 201	pag. 153, 195, 196, 250, 252
O. 204	pag. 337, 338, 340
S. 208	pag. 161, 354, 428, 495, 522
S. 209	pag. 485, 514
S. 212	pag. 150, 155, 158, 262, 263
S. 214	pag. 354, 469
S. 217	pag. 487, 491, 520, 525, 526
S. 218	pag. 158, 278
O. 219	pag. 174
S. 222	pag. 416
S. 223	pag. 150, 158, 270, 528
S. 224	pag. 150, 355, 377
S. 227	pag. 347, 354, 372, 436, 451, 452, 468, 469, 506
S. 230	pag. 146, 154, 209, 210, 215, 218, 565, 574, 575
S. 231	pag. 351, 397, 414, 415, 544
S. 233	pag. 417, 488, 491, 508, 512, 567
S. 234	pag. 158, 159, 170, 171, 228, 229, 230, 231, 243, 257, 317, 323, 352, 578
S. 235	pag. 341, 342, 347, 348, 426, 545
S. 236	pag. 429, 430, 433, 520
S. 237	pag. 148, 150, 158, 385, 398, 497
S. 238	pag. 158, 176, 178, 572
S. 239	pag. 462
S. 240	pag. 163, 463, 474, 521, 524
S. 244	pag. 313, 342, 348, 389, 393, 394, 434, 452, 462, 518
S. 245	pag. 154, 197, 221, 293, 399
S. 246	pag. 496
S. 247	pag. 238, 423, 455, 457, 460, 493, 494
S. 248	pag. 154, 160, 179, 183, 317, 336
S. 249	pag. 272, 273, 578
S. 250	pag. 390, 411, 425, 426, 453, 454, 506, 549, 550
S. 251	pag. 349, 435, 453, 504, 512
S. 252	pag. 169, 273, 277, 309, 317
S. 253	pag. 155, 158, 197, 198, 199, 264, 397
S. 254	pag. 225, 559, 561
S. 255	pag. 423
S. 256	pag. 351, 386
S. 257	pag. 150, 354, 435, 454

S. 258	pag. 463, 464, 465, 497, 500, 501
S. 260	pag. 150, 154, 160, 173, 177, 196, 197, 199, 200, 281, 282, 283, 579
O. 261	pag. 259
S. 262	pag. 250, 253
S. 263	pag. 154, 159, 161, 170, 227, 228, 233, 250, 258, 545
S. 264	pag. 504
S. 265	pag. 466, 515
S. 267	pag. 150, 400, 564
S. 268	pag. 198, 203, 268, 269, 568, 579
S. 270	pag. 241, 243, 379, 493, 495
S. 272	pag. 351, 356, 469
S. 273	pag. 151, 354, 355, 363, 435, 455, 461, 506, 516, 518, 533, 534, 535, 557
S. 274	pag. 424
S. 275	pag. 158, 355, 362, 372
S. 276	pag. 151, 154, 160, 163, 165, 241, 242, 243, 474, 478, 495, 580
S. 278	pag. 171, 174, 175, 176, 192, 193, 194, 560, 569, 570
S. 281	pag. 158, 233, 411, 412, 461, 481, 485, 536, 537

ELENCO DELLE VOCI

ACQUE	sentenze nn. 44, 65, 119, 148, 153
AGRICOLTURA	sentenza n. 88
AIUTI PUBBLICI	sentenze nn. 117, 141
AMBIENTE E PAESAGGIO	sentenze nn. 31, 43, 63, 71, 106, 134, 138, 144, 178, 214, 240, 258, 265, 276, 281
AMMORTIZZATORI SOCIALI	sentenza n. 90
ANIMALI	sentenza n. 45
ASSISTENZA	sentenze nn. 44, 72, 122, 135, 152, 281; ordinanza n. 182
ATTO E PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	sentenze nn. 103, 153, 247
BANCA E BORSA	sentenza n. 17
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA	sentenze nn. 4, 62, 76, 112, 143, 157, 163, 235, 250; ordinanza n. 181
CACCIA	sentenze nn. 40, 51, 63, 88, 178
CAMERE DI COMMERCIO	sentenza n. 169
CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO	ordinanza n. 46
CASELLARIO GIUDIZIALE	sentenza n. 179
CIRCOLAZIONE STRADALE	sentenze nn. 24, 75, 99; ordinanza n. 81
COMUNICAZIONI	sentenza n. 246
CONSIGLIO DI STATO	sentenza n. 13
CONSORZI	sentenza n. 187
CONTRATTI PUBBLICI	sentenze nn. 39, 85, 98, 100
CORTE DEI CONTI	sentenze nn. 4, 61, 112, 115, 157, 189, 244; ordinanza n. 181
DEMANIO MARITTIMO	sentenze nn. 161, 222

DEPENALIZZAZIONE	sentenza n. 96
DIRITTO D'AUTORE	sentenza n. 149
DISABILE	sentenze nn. 18, 72
EDILIZIA E URBANISTICA	sentenze nn. 13, 43, 64, 70, 119, 130, 217, 233, 247
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA.....	sentenza n. 44
ENERGIA.....	sentenze nn. 106, 155, 237, 256, 258
ENTI LOCALI.....	sentenze nn. 4, 88, 115, 119, 223; ordinanza n. 46
EQUA RIPARAZIONE	sentenze nn. 12, 121, 249
ESECUZIONE PENALE	sentenze nn. 18, 32, 50, 52, 74, 95, 97, 113, 193, 245; ordinanza n. 67
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	sentenza n. 270
FALLIMENTO E PROCEDURE CONCORSUALI	sentenza n. 20
FAMIGLIA E FILIAZIONE	sentenze nn. 127, 145, 230
FARMACIA	sentenza n. 11
FINANZA LOCALE	sentenze nn. 115, 135
FINANZA REGIONALE	sentenze nn. 76, 155, 274
FONDI EUROPEI	sentenza n. 62
FORZE DI POLIZIA	sentenza n. 21
IMPIEGO PUBBLICO	sentenze nn. 5, 16, 20, 21, 25, 36, 39, 43, 77, 112, 123, 126, 128, 133, 135, 151, 164, 165, 166, 167, 174, 194, 199, 200, 224, 227, 244, 250, 251, 257, 264, 273, 275
IMPOSTE E TASSE	sentenze nn. 33, 54, 120, 142, 158, 201, 274; ordinanze nn. 2, 65, 147, 261, 262
IMPRESA E IMPRENDITORE	sentenze nn. 85, 103, 141, 247, 281
ISTRUZIONE	sentenza n. 151
LAVORO	sentenze nn. 90, 150, 159, 173, 188, 254, 281
LEGGE ELETTORALE	sentenza n. 10
LOCAZIONI	sentenza n. 79

MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	sentenza n. 57
MAGISTRATI	sentenza n. 267
MINIERE, CAVE E TORBIERE	sentenza n. 31
MINORE	sentenza n. 18
MISURE DI PREVENZIONE	sentenza n. 99
MISURE DI SICUREZZA	sentenza n. 24
OPERE PUBBLICHE	sentenza n. 168
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	sentenze nn. 177, 236
PARLAMENTO	ordinanze nn. 60, 86, 129, 176, 197
PARTITI POLITICI	ordinanza n. 196
PATROCINIO A SPESE DELLO STATO	sentenze nn. 47, 80; ordinanza n. 3
PESCA	sentenze nn. 172, 178
PORTI E AEROPORTI	sentenza n. 208
POSTE	sentenza n. 26
PREVIDENZA	sentenze nn. 62, 167, 234, 235, 239, 244, 263; ordinanza n. 94
PRIVILEGIO	sentenza n. 1
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	ordinanze nn. 60, 197
PROCEDIMENTO PENALE	sentenze nn. 14, 19, 34, 47, 137, 139, 191, 192, 218, 238, 249, 252, 260; ordinanze nn. 3, 42, 66, 114
PROCEDURE CONCORSUALI	sentenza n. 85
PROCESSO CIVILE	sentenze nn. 1, 58, 79, 212, 223, 253, 268
PROCESSO CONTABILE	sentenza n. 41
PROFESSIONI	sentenza n. 209
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	sentenze nn. 7, 78, 88, 164, 235
REATI E PENE	sentenze nn. 15, 73, 102, 136, 156, 179, 190, 238, 248, 278; ordinanze nn. 132, 219

REFERENDUM.....	sentenza n. 10; ordinanza n. 195
REGIONE (IN GENERE)	sentenza n. 22; ordinanze nn. 9, 198
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME ...	sentenze nn. 16, 17, 25, 43, 51, 62, 77, 103, 130, 135, 144, 161, 174, 187, 189, 194, 199, 231, 235, 250, 255, 263, 264, 273, 281
REGIONI ORDINARIE	sentenze nn. 5, 7, 13, 20, 27, 31, 36, 38, 39, 40, 44, 45, 53, 63, 64, 70, 71, 72, 88, 91, 98, 106, 112, 117, 119, 126, 128, 131, 133, 134, 138, 141, 143, 159, 163, 166, 170, 172, 177, 178, 180, 200, 209, 214, 217, 222, 227, 233, 236, 239, 240, 244, 246, 247, 251, 257, 258, 265, 270, 272, 274, 276; ordinanze nn. 65, 175, 181
RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA	sentenze nn. 61, 189, 267
RICORSI AMMINISTRATIVI	sentenza n. 13
RIFIUTI	sentenze nn. 88, 227, 272
SALUTE	sentenza n. 118; ordinanza n. 175
SANITÀ PUBBLICA	sentenze nn. 20, 38, 43, 53, 62, 72, 78, 91, 106, 116, 130, 157, 166, 170, 174, 180, 194, 217, 233, 251, 255, 281
SANZIONI AMMINISTRATIVE	sentenze nn. 96, 145, 171, 173
SANZIONI DISCIPLINARI	sentenze nn. 123, 188
SERVIZI PUBBLICI LOCALI	sentenza n. 16
SERVIZI SOCIALI	sentenza n. 91
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	sentenze nn. 187, 231
SPESE DI GIUSTIZIA	sentenze nn. 89, 189, 268
STRANIERO	sentenze nn. 186, 281; ordinanza n. 182
TRASPORTO	sentenza n. 56; ordinanze nn. 93, 204
UNIVERSITÀ	sentenza n. 165
USI CIVICI	sentenza n. 71
VACCINAZIONI	sentenza n. 118
VOLONTARIATO E TERZO SETTORE.....	sentenze nn. 27, 131, 255