



**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI



**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
DELL'ANNO 2023**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 18 marzo 2024  
presieduta da Augusto Antonio Barbera*

Palazzo della Consulta



**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
DELL'ANNO 2023**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 18 marzo 2024  
presieduta da Augusto Antonio Barbera*

A cura e con il coordinamento di Riccardo Nevola

Indici realizzati da Riccardo Nevola

Redazione dei testi:

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

Composizione: Mariangela Prestipino

# INDICE GENERALE

Sommario .....	pag. 7
Indice analitico .....	pag. 9
Introduzione.....	pag. 69
Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2023 .....	pag. 71
Elenco delle voci .....	pag. 525
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (Profili sostanziali) e relative pagine di trattazione o citazione.....	pag. 529



# SOMMARIO

<b>Introduzione</b> .....	pag. 69
---------------------------	---------

## **Parte I – Profili processuali**

<b>Capitolo I</b>	Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale .....	pag. 71
<b>Capitolo II</b>	Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.....	pag. 98
<b>Capitolo III</b>	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni....	pag. 113
<b>Capitolo IV</b>	Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.....	pag. 115

## **Parte II – Profili sostanziali**

<b>Capitolo I</b>	<b>Principi fondamentali</b> .....	pag. 123
<b>Capitolo II</b>	<b>Diritti e doveri degli individui</b> .....	pag. 148
	<i>Sezione I I rapporti civili</i> .....	pag. 148
	<i>Sezione II I rapporti etico sociali</i> .....	pag. 211
	<i>Sezione III I rapporti economici</i> .....	pag. 243
	<i>Sezione IV I rapporti politici</i> .....	pag. 261
	<i>Sezione V I tributi</i> .....	pag. 263
	<i>Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione</i> .....	pag. 274
<b>Capitolo III</b>	<b>L'ordinamento della Repubblica</b> .....	pag. 311
	<i>Sezione I L'ordinamento dello Stato</i> .....	pag. 311
	- <i>La funzione di garanzia costituzionale</i> .....	pag. 311
	- <i>Il Parlamento</i> .....	pag. 315
	- <i>La funzione normativa</i> .....	pag. 319
	- <i>La pubblica amministrazione</i> .....	pag. 341
	- <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....	pag. 366
	- <i>La Corte dei conti</i> .....	pag. 374
	<i>Sezione II Le autonomie territoriali</i> .....	pag. 376
	- <i>L'organizzazione delle Regioni</i> .....	pag. 376
	- <i>La funzione legislativa</i> .....	pag. 378
	- <i>La funzione amministrativa</i> .....	pag. 460
	- <i>Il principio cooperativo</i> .....	pag. 461
	- <i>Il potere sostitutivo</i> .....	pag. 469
	- <i>Gli enti locali</i> .....	pag. 470
	- <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....	pag. 475
	- <i>L'autonomia finanziaria</i> .....	pag. 497
<b>Capitolo IV</b>	<b>La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale</b> .....	pag. 504
	<i>Sezione I Diritto interno e diritto dell'Unione europea</i> .....	pag. 504
	<i>Sezione II Diritto interno e sistema CEDU</i> .....	pag. 513
	<i>Sezione III Diritto interno e diritto internazionale</i> .....	pag. 521





# INDICE ANALITICO

## Parte I

### Profili processuali

#### Capitolo I

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

<i>1. Premessa</i> .....	pag. 71
<i>2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i> .....	pag. 71
<i>3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i> .....	pag. 72
<i>4. L'ordinanza di rimessione</i> .....	pag. 77
4.1. La forma .....	pag. 77
4.2. Il contenuto .....	pag. 77
4.2.1. La descrizione della fattispecie concreta e la motivazione sulla rilevanza .....	pag. 77
4.2.2. La motivazione sulla non manifesta infondatezza .....	pag. 79
4.2.3. L'individuazione dei termini della questione .....	pag. 81
4.2.4. L'indicazione dell'intervento richiesto alla Corte .....	pag. 83
<i>5. La riproposizione delle questioni</i> .....	pag. 84
<i>6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i> .....	pag. 85
<i>7. Il parametro del giudizio</i> .....	pag. 86
<i>8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni</i> .....	pag. 88
8.1. Il tentativo di interpretazione adeguatrice e l'inammissibile richiesta di avallo interpretativo .....	pag. 88
8.2. Il diritto vivente .....	pag. 89
<i>9. Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....	pag. 90
9.1. La costituzione delle parti .....	pag. 90
9.2. L'intervento di terzi .....	pag. 91
9.3. I poteri delle parti costituite e degli intervenienti .....	pag. 92
<i>10. La trattazione congiunta e la riunione dei giudizi</i> .....	pag. 93
<i>11. Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 93
11.1. I provvedimenti interlocutori .....	pag. 93
11.2. Le decisioni processuali .....	pag. 93
11.3. Le decisioni di rigetto .....	pag. 95
11.4. Le decisioni di accoglimento .....	pag. 95
<i>12. La correzione degli errori materiali</i> .....	pag. 97

#### Capitolo II

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

<i>1. Premessa</i> .....	pag. 98
--------------------------	---------

2. <i>Il ricorso</i> .....	pag. 98
2.1. Il contenuto del ricorso .....	pag. 98
2.1.1. <i>L'individuazione delle disposizioni denunciate</i> .....	pag. 99
2.1.2. <i>L'indicazione dei parametri</i> .....	pag. 100
2.1.3. <i>La motivazione e la definizione dei termini delle questioni</i> .....	pag. 100
2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere .....	pag. 102
2.3. I rapporti con la delibera autorizzativa.....	pag. 103
3. <i>L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i> .....	pag. 104
4. <i>Il parametro del giudizio</i> .....	pag. 104
4.1. I parametri invocati .....	pag. 104
4.2. La diversa posizione costituzionale dello Stato e delle autonomie (la "ridondanza") .....	pag. 105
4.3. L'ordine di priorità nell'esame delle censure .....	pag. 105
5. <i>L'interesse a ricorrere</i> .....	pag. 105
5.1. La nozione e la verifica della sua sussistenza .....	pag. 106
5.2. L'irrelevanza dell'acquiescenza .....	pag. 106
5.3. Le vicende dell'interesse .....	pag. 106
5.3.1. <i>Le sopravvenienze normative e la cessazione della materia del contendere</i> .....	pag. 106
5.3.2. <i>La rinuncia al ricorso e l'estinzione del giudizio</i> .....	pag. 107
6. <i>La riunione e la separazione dei giudizi</i> .....	pag. 107
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....	pag. 108
7.1. La costituzione delle parti .....	pag. 108
7.2. L'intervento di terzi .....	pag. 108
8. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 109
8.1. I provvedimenti interlocutori .....	pag. 109
8.2. Le decisioni processuali .....	pag. 109
8.3. Le decisioni di rigetto.....	pag. 110
8.4. Le decisioni di accoglimento.....	pag. 110
9. <i>La correzione degli errori materiali</i> .....	pag. 112

### **Capitolo III**

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

1. <i>Premessa</i> .....	pag. 113
2. <i>I soggetti del conflitto</i> .....	pag. 113
3. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i> .....	pag. 113
4. <i>L'oggetto del conflitto</i> .....	pag. 113
5. <i>Il parametro del giudizio</i> .....	pag. 114
6. <i>La riunione dei giudizi</i> .....	pag. 114
7. <i>Le decisioni della Corte</i> .....	pag. 114
7.1. Le decisioni processuali .....	pag. 114
7.2. Le decisioni di merito .....	pag. 114

## Capitolo IV

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

#### Sezione I

##### La fase dell'ammissibilità

1. Premessa .....	pag. 115
2. I soggetti del conflitto .....	pag. 115
3. L'atto introduttivo .....	pag. 115
4. L'oggetto del conflitto .....	pag. 116
5. Le decisioni della Corte .....	pag. 116

#### Sezione II

##### La fase del merito

1. Premessa .....	pag. 118
2. I soggetti del conflitto .....	pag. 118
3. L'atto introduttivo .....	pag. 119
4. L'oggetto del conflitto .....	pag. 120
5. Le decisioni della Corte .....	pag. 121

## Parte II

### Profili sostanziali

#### Capitolo I

##### Principi fondamentali

1. La dignità della persona .....	pag. 123
1.1. La dignità dell'embrione (concepito con tecniche di PMA) e il carattere non assoluto della sua tutela .....	pag. 123
1.2. L'illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo (salvo il diritto dell'imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa) .....	pag. 123
2. I diritti inviolabili .....	pag. 123
2.1. L'incidenza sul bilancio della garanzia dei diritti incompressibili .....	pag. 123
2.2. L'estinzione <i>ex lege</i> dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale .....	pag. 123
3. Il diritto all'identità personale .....	pag. 124

3.1. Il nome quale segno distintivo della persona e nucleo della sua identità giuridica e sociale, oggetto di un autonomo diritto fondamentale .....	pag. 124
3.2. La correlazione tra il diritto al nome e la tutela dell'identità personale: il doppio vincolo genitoriale e la possibile o necessaria acquisizione di un ulteriore cognome .....	pag. 124
3.3. La (illegittima) preclusione al giudice della possibilità di aggiungere, anziché anteporre, con la sentenza di adozione, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, in conformità a quanto espresso da entrambi nel manifestare il consenso all'adozione .....	pag. 125
3.4. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte) .....	pag. 126
4. <i>La libertà di autodeterminazione</i> .....	pag. 126
4.1. L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità) .....	pag. 126
5. <i>Il diritto all'abitazione</i> .....	pag. 127
5.1. L'inclusione nel catalogo dei diritti inviolabili e il dovere dello Stato di garantire il soddisfacimento di un bisogno inerente a un bene di primaria importanza .....	pag. 127
6. <i>La solidarietà</i> .....	pag. 127
6.1. La decorrenza dei termini di decadenza del diritto all'indennizzo per danni vaccinali dalla conoscenza del danno e (per effetto di sentenza di accoglimento) della sua indennizzabilità (nella specie, a seguito della sentenza n. 107 del 2012 concernente la vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia) .....	pag. 127
6.2. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi .....	pag. 127
6.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'indennizzo in favore di chi abbia subito una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il contagio da papillomavirus umano (HPV) .....	pag. 127
7. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i> .....	pag. 127
7.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto .....	pag. 127
7.1.1. <i>Il raffronto tra le fattispecie normative</i> .....	pag. 127
7.1.2. <i>Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i> .....	pag. 128
7.1.3. <i>Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti (l'esigenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria)</i> .....	pag. 130
7.1.4. <i>L'(eccezionale) estensione di una norma derogatoria ad altre fattispecie purché ispirate alla medesima ratio</i> .....	pag. 133
7.1.5. <i>L'uguaglianza sostanziale</i> .....	pag. 133
7.1.6. <i>L'uguaglianza e le presunzioni assolute</i> .....	pag. 133
7.1.7. <i>L'uguaglianza e il fluire del tempo</i> .....	pag. 133
7.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità .....	pag. 133
7.2.1. <i>La ragionevolezza come criterio applicativo del principio di uguaglianza e canone autonomo di legittimità della legge</i> .....	pag. 133
7.2.2. <i>La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità</i> .....	pag. 133
7.2.3. <i>Le declinazioni della ragionevolezza: necessaria intellegibilità e razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo</i>	

<i>rispetto alle finalità perseguite, limite alla discrezionalità del legislatore, coerenza sistematica dell'ordinamento</i> .....	pag. 134
7.2.4. <i>Ragionevolezza e bilanciamento di interessi</i> .....	pag. 137
7.2.5. <i>La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore</i> .....	pag. 138
7.2.6. <i>Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i> .....	pag. 138
8. <i>Il legittimo affidamento</i> .....	pag. 139
8.1. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare in senso sfavorevole agli interessati la disciplina dei rapporti giuridici .....	pag. 139
8.2. Gli indici rilevatori dell'irragionevolezza delle disposizioni sopravvenute .....	pag. 139
8.3. La prevalenza dell'esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza nonché di rimuovere sperequazioni e incongruenze .....	pag. 139
8.4. L'imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall'iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell'ente al capitale della Banca d'Italia .....	pag. 139
8.5. L'(illegittima) abrogazione del premio corrisposto ai piloti militari alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età (reviviscenza della norma abrogata) .....	pag. 139
9. <i>Il diritto al lavoro</i> .....	pag. 140
9.1. L'insussistenza del diritto a svolgere l'attività lavorativa ove questa costituisca fattore di rischio per la salute pubblica .....	pag. 140
10. <i>La tutela dell'ambiente e del paesaggio</i> .....	pag. 140
10.1. La conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali quale oggetto di normativa di riforma economico-sociale .....	pag. 140
10.2. L'esigenza costituzionale di una tutela organica e di ampio respiro nonché di una strategia istituzionale fondata sulla pianificazione paesaggistica congiunta .....	pag. 140
10.3. L'immediata forza cogente del piano paesaggistico, pur in mancanza di richiamo alle sue previsioni .....	pag. 140
10.4. I piani di utilizzo delle aree demaniali e marittime .....	pag. 140
10.5. La (illegittima) sottrazione delle zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e l'(illegittima) imposizione alle Regioni dell'obbligo di modificare in tal senso i propri piani paesistici .....	pag. 141
10.6. La subordinazione del piano regolatore portuale al piano paesaggistico .....	pag. 141
10.7. La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia) .....	pag. 141
10.8. La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) .....	pag. 141
10.9. L'(illegittima) ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica (norme della Regione Calabria) .....	pag. 141
10.10. L'(illegittimo) ampliamento dei quantitativi di sabbie e ghiaie prelevabili, in assenza di piani estrattivi, negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e in spiagge e fondali di competenza regionale (norme della Regione Veneto) .....	pag. 142
10.11. L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e di quelle connesse (norme della Regione Puglia) .....	pag. 142

10.12. L'attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia) .....	pag. 142
10.13. La facoltà di realizzare in contesti tutelati, previa CILA, sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, nel rispetto del codice di settore e secondo le linee guida dell'assessorato regionale (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 142
10.14. La ripermetrazione per sottrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua (norme della Regione Liguria) .....	pag. 142
10.15. L'(illegittima) estensione, oggettiva e temporale, della disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui al Piano casa (norme della Regione Molise) .....	pag. 142
10.16. Il regime di alienabilità dei tratturi sdemanializzati (norme della Regione Molise) .....	pag. 142
10.17. L'affidamento ai Comuni della redazione dei piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con esclusiva finalità di valorizzazione (norme della Regione Molise) .....	pag. 143
<b>11. Lo straniero</b> .....	pag. 143
11.1. Il divieto di disparità di trattamento nel godimento di diritti fondamentali tra soggiornanti di lungo periodo e titolari di ordinario permesso di soggiorno .....	pag. 143
11.2. L'esigenza di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, regolazione dei flussi migratori e diritti costituzionali dello straniero (i limiti alla discrezionalità legislativa nella previsione dell'allontanamento dal territorio nazionale quale automatica conseguenza della commissione di reati) .....	pag. 143
11.3. La natura eccezionale dei procedimenti di legalizzazione del lavoro irregolare e la discrezionalità legislativa in materia .....	pag. 144
11.4. La (illegittima) previsione, quali cause automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, delle condanne non definitive per piccolo spaccio e di quelle definitive per commercio di prodotti con segni falsi a carico di stranieri privi di legami familiari nel territorio dello Stato .....	pag. 144
11.5. La (illegittima) previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito richiesto ai datori di lavoro stranieri per accedere alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare .....	pag. 145
11.6. La preclusione del rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di rigetto dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare per difetto del requisito reddituale in capo al datore .....	pag. 146
11.7. La sospensione dei termini di restrizione della libertà del soggetto trattenuto che abbia presentato domanda di protezione internazionale .....	pag. 147
11.8. La certificazione della competente autorità consolare che, per i redditi prodotti all'estero, attesta la veridicità di quanto indicato nell'istanza di ammissione al beneficio del patrocinio dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea .....	pag. 147

## **Capitolo II**

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

#### *Sezione I*

#### *I rapporti civili*

<i>1. La libertà personale</i> .....	pag. 148
--------------------------------------	----------

1.1. Il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza .....	pag. 148
1.2. La sospensione dei termini di restrizione della libertà dello straniero trattenuto che abbia presentato domanda di protezione internazionale .....	pag. 148
<b>2. La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione .....</b>	<b>pag. 149</b>
2.1. L'inerenza al nucleo essenziale dei valori della personalità (la necessità di un'interpretazione estensiva) .....	pag. 149
2.2. L'ampio concetto di corrispondenza, rilevante anche nell'ambito delle prerogative parlamentari, e l'estensione delle garanzie costituzionali allo scambio di messaggi elettronici .....	pag. 149
2.3. I limiti temporali finali della tutela costituzionale, anche in relazione alle prerogative parlamentari: il carattere di persistente attualità e interesse della comunicazione per i corrispondenti e l'irrelevanza dell'avvenuta ricezione e fruizione da parte del destinatario .....	pag. 149
2.4. La riferibilità delle garanzie costituzionali anche ai dati esteriori delle comunicazioni .....	pag. 150
2.5. L'attributo dell'invulnerabilità e la soggezione delle misure restrittive, assunte per soddisfare interessi pubblici di rilievo costituzionale, alla duplice garanzia della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione .....	pag. 151
2.6. Le limitazioni all'uso di determinati mezzi di comunicazione e il rispetto del nucleo essenziale del diritto .....	pag. 151
2.7. L'(illegittima) inclusione dei telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare il possesso o l'utilizzo al destinatario della misura di prevenzione dell'avviso orale "rafforzato" ..	pag. 151
<b>3. La libertà di associazione .....</b>	<b>pag. 152</b>
3.1. L'ampiezza della garanzia costituzionale, posta a tutela dei diritti sia di coloro che aspirano ad associarsi sia di coloro che si sono associati (la protezione degli organismi associativi) .....	pag. 152
3.2. L'ammissibilità di un bilanciamento, non irragionevole o sproporzionato, con altri diritti o interessi pubblici di analogo rango, espresso da norme incidenti sull'autonoma organizzazione o sull'attività dell'ente associativo .....	pag. 152
3.3. Il sistema dell'organizzazione sportiva (la connotazione privatistica della forma associativa delle federazioni sportive nazionali e la valenza pubblicistica di talune attività svolte) .....	pag. 153
3.4. L'illegittimo divieto, definitivo e irreversibile, di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate .....	pag. 153
<b>4. La libertà di manifestazione del pensiero .....</b>	<b>pag. 153</b>
4.1. La sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori (i vaccini anti COVID-19) .....	pag. 153
<b>5. Le prestazioni personali e patrimoniali .....</b>	<b>pag. 154</b>
5.1. Il carattere relativo della riserva di legge .....	pag. 154
5.2. La riduzione della "tariffa al cancello", corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna) .....	pag. 154
5.3. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi .....	pag. 154

5.4. La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati .....	pag. 154
6. I principi costituzionali in materia penale .....	pag. 154
6.1. Il principio di legalità .....	pag. 154
6.1.1. I requisiti minimi di chiarezza e precisione delle norme incriminatrici.....	pag. 154
6.1.2. Il divieto di retroattività in peius della legge penale .....	pag. 155
6.2. Il principio di offensività .....	pag. 155
6.2.1. La preclusione costituzionale di una pena concepita come misura volta al controllo della pericolosità sociale del reo, anziché come risposta a un singolo fatto di reato .....	pag. 155
6.2.2. La duplice dimensione del principio: l'offensività in astratto, quale precetto diretto a limitare le discrezionali scelte legislative di criminalizzazione, e l'offensività in concreto, quale criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune .....	pag. 155
6.2.3. L'ammissibilità di fattispecie non riconducibili al modello del reato di danno e la discrezionalità del legislatore nel predisporre forme di tutela anticipata dei beni giuridici, con il ricorso a figure di reato di pericolo anche presunto .....	pag. 156
6.3. Il principio di personalità della responsabilità penale .....	pag. 156
6.4. Il principio del finalismo rieducativo della pena .....	pag. 156
6.4.1. La (illegittima) preclusione alla corte d'appello della facoltà di rifiutare la consegna di persona cittadina di uno Stato non membro dell'Unione europea, destinataria di mandato d'arresto europeo, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano (da almeno cinque anni) e sufficientemente integrata in Italia (sentenza di accoglimento susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) .....	pag. 156
6.5. Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato .....	pag. 156
6.5.1. L'esigenza di una pena adeguatamente calibrata sul concreto contenuto di offensività e sul disvalore soggettivo del fatto .....	pag. 156
6.5.2. La rilevanza di fattori incidenti sulla capacità di intendere e di volere dell'autore e, dunque, sulla rimproverabilità soggettiva del fatto .....	pag. 157
6.6. I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale .....	pag. 157
6.6.1. L'omogeneità delle casistiche a confronto quale condizione del vaglio di ragionevolezza delle scelte legislative di dosimetria penale .....	pag. 157
6.6.2. L'esigenza di rinvenire nell'ordinamento una o più soluzioni costituzionalmente adeguate e il superamento del canone delle "rime obbligate" .....	pag. 157
6.7. I reati .....	pag. 157
6.7.1. La commissione di reati dolosi quale presupposto di istituti che comportano aggravamenti della pena o del suo regime esecutivo .....	pag. 157
6.7.2. La riconducibilità all'unica figura legale dell'omicidio volontario di condotte più o meno gravi, contrassegnate da un differente disvalore oggettivo e soggettivo e punite con pene adeguatamente graduabili .....	pag. 158
6.7.3. Il delitto di tortura .....	pag. 159
6.7.4. La configurazione delle lesioni personali stradali (oltre che dell'omicidio stradale) come autonomo titolo di reato e l'introduzione di plurime aggravanti .....	pag. 159
6.7.5. La natura di reato di pericolo presunto della guida in stato di ebbrezza .....	pag. 159
6.7.6. La configurazione come reato, anziché illecito amministrativo, della guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o con patente negata, sospesa o	



<i>revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale</i> .....	pag. 159
6.7.7. <i>La considerazione legislativa, nella normativa penale in materia di armi, dell'astratta capacità di offesa dei singoli strumenti e del relativo uso concreto in base all'esperienza</i> .....	pag. 160
6.7.8. <i>Il porto di armi improprie</i> .....	pag. 160
6.7.8.1. <i>L'ordine pubblico e la pacifica convivenza sociale quali beni tutelati dalla norma incriminatrice</i> .....	pag. 160
6.7.8.2. <i>L'irrelevanza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona ai fini della punibilità del fatto con riguardo agli strumenti "nominati" o "tipici"</i> .....	pag. 160
6.7.9. <i>La natura dell'ordine la cui inosservanza integra il reato militare di disobbedienza</i> .....	pag. 162
6.8. <i>Le pene</i> .....	pag. 162
6.8.1. <i>La mobilità o individualizzazione della pena come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali e la tendenziale incompatibilità di previsioni sanzionatorie rigide con il volto costituzionale del sistema penale (salvo il positivo riscontro di proporzionalità)</i> .....	pag. 162
6.8.2. <i>Il carattere perpetuo della pena dell'ergastolo al momento dell'irrogazione e la presenza di istituti volti a evitare, in fase di espiazione, una "restrizione senza speranza", assicurandone la compatibilità costituzionale</i> .....	pag. 163
6.8.3. <i>La pena di tre anni di reclusione per il conducente responsabile di lesioni personali stradali gravi che si sia dato alla fuga</i> .....	pag. 163
6.8.4. <i>La multa da 3.000 a 18.000 euro per la violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore allo straniero sottoposto a procedura di espulsione</i> .....	pag. 164
6.9. <i>Le circostanze del reato</i> .....	pag. 165
6.9.1. <i>L'ammissibilità di deroghe al regime ordinario del bilanciamento, purché rispettose dei principi costituzionali</i> .....	pag. 165
6.9.2. <i>L'incompatibilità costituzionale del divieto legislativo di bilanciamento tra circostanze riferito ad attenuanti espressive di minore offensività del fatto e minore colpevolezza dell'autore</i> .....	pag. 165
6.9.3. <i>La recidiva reiterata</i> .....	pag. 165
6.9.3.1. <i>La persistente natura non obbligatoria della circostanza e la facoltà del giudice di negarne la rilevanza aggravatrice (pur dopo le modifiche operate dalla legge n. 251 del 2005)</i> .....	pag. 165
6.9.3.2. <i>La natura di aggravante privilegiata; il divieto legislativo di prevalenza delle attenuanti e la sua progressiva erosione giurisprudenziale (l'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria)</i> .....	pag. 166
6.9.4. <i>L'attenuante della provocazione</i> .....	pag. 168
6.9.5. <i>Le attenuanti generiche</i> .....	pag. 168
6.9.5.1. <i>La funzione di adeguamento della misura concreta della pena</i> .....	pag. 168
6.9.5.2. <i>La funzione di valorizzazione di specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore non tipizzabili ex ante dal legislatore</i> .....	pag. 168
6.9.6. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata con riguardo ai delitti puniti con la pena edittale dell'ergastolo</i> .....	pag. 169
6.9.7. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'attenuante, fino a un terzo, della lieve entità del fatto per il reato di estorsione</i> .....	pag. 171
6.9.8. <i>L'esclusione della diminvente fino a due terzi per il reato di estorsione che risulti di lieve entità</i> .....	pag. 171
6.9.9. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante del danno patrimoniale di particolare tenuità sulla recidiva reiterata con riguardo ai delitti di rapina ed estorsione</i> .....	pag. 171

6.9.10. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante del delitto di autoriciclaggio sulla recidiva reiterata</i> .....	pag. 172
6.9.11. <i>La (illegittima) preclusione al giudice della valutazione di prevalenza dell'attenuante della provocazione e delle attenuanti generiche sull'aggravante del rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima del delitto di omicidio volontario</i> ....	pag. 173
6.9.12. <i>L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione sulla recidiva reiterata con riguardo al delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti</i> .....	pag. 174
6.9.13. <i>L'irrelevanza del valore economico della cosa o del pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti ai fini dell'integrazione della violenza reale quale aggravante del furto</i> .....	pag. 175
6.9.14. <i>L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante speciale della commissione della rapina in luoghi destinati a privata dimora o tali da ostacolare la pubblica o privata difesa</i> .....	pag. 176
6.10. <i>Gli effetti extrapenalì della condanna</i> .....	pag. 177
6.10.1. <i>La previsione di requisiti di onorabilità per il conseguimento di prestazioni o benefici ovvero per l'accesso a professioni o cariche</i> .....	pag. 177
6.10.2. <i>L'espiazione della pena in carcere quale condizione di legittimità della revoca di prestazioni previdenziali o assistenziali godute dal condannato in via definitiva per reati di particolare gravità</i> .....	pag. 178
6.10.3. <i>La revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali godute dal condannato per taluni reati di particolare allarme sociale, accertati in sentenze divenute definitive prima dell'entrata in vigore della misura</i> .....	pag. 179
6.10.4. <i>La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente per il reato di guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravato dalla provocazione di un incidente stradale</i> .....	pag. 179
6.11. <i>Le misure di sicurezza</i> .....	pag. 180
6.11.1 <i>La funzione di contenimento della pericolosità sociale espressa in concreto dai destinatari</i> .....	pag. 180
6.12. <i>Le misure di prevenzione</i> .....	pag. 181
6.12.1. <i>L'incompatibilità costituzionale di presupposti legislativi eccessivamente vaghi e imprecisi</i> .....	pag. 181
6.12.2. <i>Il significato sostanziale, e non puramente formale, dell'intervento dell'autorità giudiziaria in presenza di misure restrittive di diritti fondamentali assistiti da riserva di giurisdizione</i> .....	pag. 181
6.12.3. <i>Il necessario contemperamento tra il diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore proposto e l'esigenza di evitare che gli stessi siano restituiti ovvero destinati a soddisfare creditori conniventi</i> .....	pag. 181
6.13. <i>La confisca</i> .....	pag. 181
6.13.1. <i>La confisca penale allargata e la confisca di prevenzione: fattispecie distinte ma accomunate dall'esigenza di tutelare i terzi creditori del soggetto inciso (riferimenti di giurisprudenza costituzionale)</i> .....	pag. 181
6.13.2. <i>La destinazione delle cose oggetto di confisca penale: la regola della vendita e le eccezioni dell'assegnazione a soggetti terzi e, in particolare, della distruzione (per stupefacenti e armi)</i> .....	pag. 183
6.13.3. <i>La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione</i> .....	pag. 184
6.13.3.1. <i>La funzione essenzialmente preventiva, anziché punitiva, della misura</i> .....	pag. 184
6.13.3.2. <i>Il necessario accertamento giudiziale dei presupposti di legge (affermato con sentenza interpretativa di rigetto)</i> .....	pag. 184
6.13.4. <i>La destinazione alla distruzione di ogni arma, propria o impropria, confiscata, che non sia riconosciuta di interesse storico o artistico</i> .....	pag. 185

7. I principi costituzionali in materia processuale .....	pag. 186
7.1. Il diritto di azione e di difesa .....	pag. 186
7.1.1. L'appartenenza al novero dei diritti inalienabili della persona umana caratterizzanti l'identità costituzionale italiana .....	pag. 186
7.1.2. La compatibilità costituzionale di procedimenti a contraddittorio eventuale e differito .....	pag. 186
7.1.3. La garanzia costituzionale del ricorso per cassazione contro le sentenze (intese in senso sostanziale) e la progressiva estensione della reclamabilità di provvedimenti non definitivi né decisori .....	pag. 186
7.1.4. La garanzia costituzionale dell'esecuzione forzata e l'esigenza di rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale .....	pag. 187
7.1.5. Le condizioni di legittimità di una misura legislativa incidente sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale .....	pag. 187
7.1.6. L'incompatibilità costituzionale di previsioni sospensive o estintive di giudizi (esecutivi) in corso, ove non accompagnate da discipline sostanziali rivolte a garantire per altra via la realizzazione dei diritti degli interessati .....	pag. 187
7.1.7. L'essenziale corollario del diritto al silenzio (nemo tenetur se detegere/se ipsum accusare) .....	pag. 188
7.1.8. <i>Fattispecie</i> .....	pag. 189
7.1.8.1. L'(illegittima) introduzione con efficacia retroattiva, per le confische penali allargate, del termine decadenziale di 180 giorni dalla conoscenza della definitività della misura ablativa (in ipotesi già decorso in tutto o in parte) assegnato al creditore per proporre al giudice dell'esecuzione domanda di ammissione del credito al pagamento .....	pag. 189
7.1.8.2. La preclusione dell'oblazione allo straniero, sottoposto a procedura di espulsione, imputato della violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore .....	pag. 189
7.1.8.3. La (illegittima) previsione della natura non vincolante del parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione .....	pag. 190
7.1.8.4. La (illegittima) previsione del blocco delle azioni esecutive e dell'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari calabresi fino al 31 dicembre 2025 .....	pag. 190
7.1.8.5. L'estensione (conseguente a sentenza di accoglimento) del diritto al silenzio dell'indagato o imputato alle circostanze, diverse dalle generalità, riguardanti la sua persona: la formulazione degli avvertimenti di legge e l'esclusione della punibilità per le false dichiarazioni rese in carenza dell'indicato adempimento .....	pag. 191
7.1.8.6. L'estinzione <i>ex lege</i> dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale .....	pag. 193
7.1.8.7. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale .....	pag. 195
7.1.8.8. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del reclamo avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente ai fini della composizione della lite .....	pag. 195
7.1.8.9. La (illegittima) preclusione della consulenza tecnica preventiva per l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito .....	pag. 195
7.1.8.10. La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento .....	pag. 196

7.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà) .....	pag. 196
7.3. La facoltà del legislatore di articolare diversamente le discipline con riguardo alle specifiche esigenze di ogni modello processuale .....	pag. 196
7.4. Il principio di soggezione del giudice alla legge .....	pag. 196
7.4.1. <i>La garanzia dell'indipendenza (esterna) da ogni altro potere dello Stato e (interna) da tutti gli altri giudici</i> .....	pag. 196
7.4.2. <i>La compatibilità costituzionale di vincoli alla potestas iudicandi stabiliti dalla legge processuale</i> .....	pag. 196
7.4.3. <i>Il mantenimento nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, disposto con ordinanze cautelari in attesa della definizione della questione di costituzionalità della pertinente normativa regionale, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Veneto nei confronti dello Stato)</i> .....	pag. 197
7.5. Il principio di terzietà e imparzialità del giudice .....	pag. 197
7.5.1. <i>La garanzia di un giudice terzo, cioè scevro di interessi propri e sgombro da convinzioni precostituite</i> .....	pag. 197
7.5.2. <i>La costituzionalizzazione nel 1999 di un connotato essenziale e necessario dell'esercizio di ogni giurisdizione, riconosciuto anche nelle carte europee</i> .....	pag. 197
7.5.3. <i>Il pieno valore costituzionale del principio con riferimento a qualsiasi tipo di processo, ferme le peculiarità del giudizio penale</i> .....	pag. 197
7.5.4. <i>L'uniformità e la specificità degli istituti a presidio della garanzia costituzionale: astensione, ricusazione e incompatibilità del giudice</i> .....	pag. 198
7.5.5. <i>I rapporti tra astensione/ricusazione e incompatibilità nel processo penale: i differenti presupposti integrati da situazioni pregiudizievoli preesistenti o esterne al procedimento e dal pregresso esercizio di funzioni all'interno del medesimo</i> .....	pag. 198
7.5.6. <i>La salvaguardia dei principi costituzionali quale ratio della disciplina sull'incompatibilità del giudice</i> .....	pag. 199
7.5.7. <i>L'incompatibilità orizzontale e verticale nel processo penale</i> .....	pag. 199
7.5.8. <i>L'incompatibilità endoprocessuale e le condizioni che ne rendono costituzionalmente necessaria la previsione (la preesistente valutazione sul merito dell'ipotesi accusatoria in una diversa fase procedimentale); l'accezione "contenutistica" del giudizio</i> .....	pag. 200
7.5.9. <i>Gli istituti dell'astensione e della ricusazione del giudice civile</i> .....	pag. 200
7.5.10. <i>Il divieto per il medesimo giudice di ripercorrere (nel processo civile) l'identico itinerario logico seguito in precedenza</i> .....	pag. 200
7.5.11. <i>L'interpretazione adeguatrice del "grado" del processo civile, rilevante ai fini dell'incompatibilità endoprocessuale, tale da comprendere ogni fase autonoma a contenuto impugnatorio innanzi allo stesso organo giudiziario</i> .....	pag. 201
7.5.12. <i>L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) dal collegio giudicante sul reclamo del giudice dell'esecuzione che ha emesso l'ordinanza dichiarativa dell'estinzione del processo esecutivo ovvero di rigetto della relativa eccezione</i> .....	pag. 201
7.5.13. <i>La partecipazione al giudizio di rinvio del giudice persona fisica che abbia concorso a pronunciare l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, di accoglimento o rigetto della richiesta di riesame in materia cautelare reale</i> .....	pag. 202
7.5.14. <i>L'attribuzione al giudice che abbia emesso la pronuncia di merito della risoluzione dell'incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni assunte in sede di cognizione</i> .....	pag. 203
7.6. Il principio di parità delle parti processuali .....	pag. 204
7.6.1. <i>L'estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di</i>	

<i>crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale</i> .....	pag. 204
7.6.2. <i>La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale</i> .....	pag. 204
7.7. <i>Il principio di ragionevole durata del processo</i> .....	pag. 204
7.7.1. <i>La qualificazione come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e diritto delle parti, pur sempre correlati a un processo "giusto": il necessario bilanciamento tra confliggenti interessi pubblici e privati</i> .....	pag. 204
7.7.2. <i>La natura di connotato identitario della giustizia del processo</i> .....	pag. 205
7.7.3. <i>Il temperamento con le altre garanzie costituzionali, nell'ambito di un processo "giusto"</i> .....	pag. 205
7.7.4. <i>Il dovere costituzionale del legislatore di assicurare una sollecita definizione dei processi e il conseguente vincolo interpretativo per la giurisprudenza</i> .....	pag. 205
7.7.5. <i>L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza</i> .....	pag. 205
7.7.6. <i>Fattispecie</i> .....	pag. 205
7.7.6.1. <i>La rimessione all'originaria udienza di discussione (anziché a una nuova, fissata previa istanza di differimento) della decisione del giudice del lavoro di autorizzare o meno la chiamata in causa del terzo tempestivamente richiesta dal convenuto nella memoria di costituzione</i> .....	pag. 205
7.7.6.2. <i>La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato</i> .....	pag. 205
7.7.6.3. <i>Il rifiuto della consegna di persona destinataria di mandato d'arresto europeo per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato apposito meccanismo procedurale)</i> .....	pag. 206
7.7.6.4. <i>L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado</i> ...	pag. 206
7.8. <i>Il patrocinio a spese dello Stato</i> .....	pag. 206
7.8.1. <i>La finalità di assicurare ai non abbienti l'effettività dell'inviolabile diritto di agire e difendersi in giudizio, in armonia con il principio di uguaglianza sostanziale</i> ...	pag. 206
7.8.2. <i>Il bilanciamento imposto dalla scarsità delle risorse e la discrezionalità delle scelte legislative (i limiti della manifesta irragionevolezza e del rispetto del nucleo intangibile del diritto dei non abbienti)</i> .....	pag. 206
7.8.3. <i>La certificazione della competente autorità consolare che, per i redditi prodotti all'estero, attesta la veridicità di quanto indicato nell'istanza di ammissione al beneficio dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea</i> ...	pag. 206
7.9. <i>L'equa riparazione</i> .....	pag. 208
7.9.1. <i>La preferibilità di rimedi preventivi ed effettivi, volti a evitare l'eccessiva protrazione nel tempo dei procedimenti giudiziari (la differenza rispetto ad adempimenti con effetti di mera prenotazione della decisione)</i> .....	pag. 208
7.9.2. <i>La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione in caso di mancato deposito dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione almeno due mesi prima del decorso del termine annuale di ragionevole durata del giudizio di legittimità</i> .....	pag. 208
7.9.3. <i>L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado</i> .....	pag. 209

## **Sezione II**

### **I rapporti etico sociali**

<b>1. Famiglia e filiazione</b> .....	pag. 211
1.1. La procreazione medicalmente assistita .....	pag. 211
1.1.1. <i>L'erosione giurisprudenziale, imposta dalla tutela della salute psico-fisica della donna, del generale divieto di crioconservazione degli embrioni</i> .....	pag. 211
1.1.2. <i>L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità)</i> .....	pag. 211
1.2. L'adozione "piena" .....	pag. 215
1.2.1. <i>L'originario disegno legislativo dell'istituto in termini di "rinascita" del minore attraverso il duplice effetto costitutivo dello status di figlio nato nel matrimonio degli adottanti ed estintivo dei rapporti con la famiglia d'origine</i> .....	pag. 215
1.2.2. <i>La progressiva valorizzazione legislativa e giurisprudenziale dell'identità personale del minore nonché del diritto di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale</i> .....	pag. 215
1.2.3. <i>La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)</i> .....	pag. 216
<b>2. Il minore</b> .....	pag. 218
2.1. Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore .....	pag. 218
2.2. La garanzia del preminente interesse del minore quale concorrente finalità degli istituti nati a salvaguardia della maternità .....	pag. 219
2.3. La tutela dell'identità quale condizione di un equilibrato sviluppo della personalità del minore adottato ("la consapevolezza delle proprie radici") e l'inammissibilità di modelli rigidi o presunzioni assolute, insensibili alla complessità delle situazioni concrete .....	pag. 219
2.4. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte) .....	pag. 219
2.5. L'interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con il genitore detenuto e la necessità di un suo bilanciamento con le contrapposte esigenze di difesa sociale .....	pag. 219
2.6. Il colloquio visivo mensile dei detenuti in regime differenziato con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell'amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l'impiego del vetro divisorio a tutta altezza .....	pag. 220
2.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso .....	pag. 220
2.8. Il decesso della madre o la sua assoluta impossibilità di dare assistenza alla prole quale condizione di accesso del padre alla misura della detenzione domiciliare .....	pag. 220
<b>3. Il diritto alla salute</b> .....	pag. 220

3.1. L'art. 32 Cost. quale concreta esplicitazione in materia di salute della compresenza di diritti e doveri distintiva dell'impianto solidaristico della Costituzione.....	pag. 220
3.2. Il necessario contemperamento tra le declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute quale contenuto proprio dell'art. 32 Cost. (il dovere di non ledere né porre a rischio la salute altrui).....	pag. 221
3.3. La natura di diritto condizionato dal bilanciamento legislativo con altri interessi costituzionalmente protetti, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili.....	pag. 221
3.4. I trattamenti sanitari obbligatori.....	pag. 221
3.4.1. <i>Il principio di solidarietà quale fondamento dell'imposizione di un trattamento.....</i>	pag. 221
3.4.2. <i>La duplice natura relativa e rinforzata per contenuto della riserva di legge ex art. 32 Cost. e il concorso delle garanzie poste dall'art. 13 Cost. in caso di trattamenti anche coercibili.....</i>	pag. 221
3.4.3. <i>L'esigenza di chiarezza prescrittiva della legge introduttiva di un trattamento ...</i>	pag. 222
3.4.4. <i>L'ammissibilità di interventi normativi secondari (limitatamente ad aspetti influenzati da circostanze e possibilità materiali varie e variabili), ferma la riserva alla fonte primaria della determinazione dello specifico trattamento.....</i>	pag. 222
3.4.5. <i>Le condizioni di compatibilità con l'art. 32 Cost. di una legge impositiva di un trattamento (l'obbligo vaccinale) .....</i>	pag. 223
3.4.6. <i>L'equo indennizzo al danneggiato quale condizione di compatibilità costituzionale di un trattamento obbligatorio di tipo vaccinale .....</i>	pag. 223
3.4.7. <i>La compatibilità costituzionale di trattamenti, quali i vaccini, comportanti il rischio remoto di eventi avversi anche gravi, ferma la necessaria previsione di un meccanismo indennitario .....</i>	pag. 223
3.5. L'equo indennizzo per danni vaccinali .....	pag. 224
3.5.1. <i>Il dovere giuridico di solidarietà quale fondamento del diritto all'indennizzo .....</i>	pag. 224
3.5.2. <i>L'esigenza di un corretto bilanciamento tra le dimensioni individuale e collettiva della salute quale ragione fondante della legge n. 210 del 1992 e del diritto all'indennizzo .....</i>	pag. 224
3.5.3. <i>L'estensione del diritto all'indennizzo operata dalla giurisprudenza costituzionale e dal legislatore (il completamento del patto di solidarietà tra individuo e collettività con riguardo a vaccinazioni non solo obbligatorie ma anche raccomandate) .....</i>	pag. 224
3.5.4. <i>L'irrelevanza della distinzione fra trattamento sanitario obbligatorio e raccomandato ai fini della tutela indennitaria (la doverosa traslazione in capo alla collettività degli effetti dannosi patiti da chi abbia aderito a una campagna di profilassi promossa nell'interesse pubblico) .....</i>	pag. 225
3.6. Il carattere discrezionale della scelta del legislatore di imporre un obbligo vaccinale (a fronte del rischio di eventi avversi anche gravi).....	pag. 226
3.6.1. <i>Il conflitto tra le due dimensioni del diritto e la tragicità della scelta assunta dal legislatore, con l'imposizione di un obbligo vaccinale, in vista di un bene comportante il rischio di un male .....</i>	pag. 226
3.6.2. <i>La necessaria considerazione delle accertate condizioni sanitarie ed epidemiologiche e delle acquisizioni in evoluzione della ricerca medica .....</i>	pag. 227
3.6.3. <i>I limiti della ragionevolezza e del necessario riconoscimento di un indennizzo ...</i>	pag. 227
3.6.4. <i>La sindacabilità in termini di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità di discipline di per sé transitorie .....</i>	pag. 227
3.7. I vaccini anti COVID-19.....	pag. 228
3.7.1. <i>L'imposizione dell'obbligo vaccinale al personale sanitario e la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie in caso di inadempimento .....</i>	pag. 228

3.7.2. <i>La previsione dell'obbligo vaccinale, anziché dell'obbligo di frequente sottoposizione a test diagnostici dell'infezione, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie</i> .....	pag. 230
3.7.3. <i>La limitazione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, ai soli soggetti, esercenti professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario ovvero impiegati in strutture sanitarie e socio-sanitarie, per i quali può essere omessa o differita la vaccinazione</i> .....	pag. 232
3.7.4. <i>L'esclusione, per gli esercenti le professioni sanitarie, gli operatori di interesse sanitario, gli occupati in strutture sanitarie e socio-sanitarie e i lavoratori della scuola che non abbiano adempiuto all'obbligo vaccinale, dell'erogazione dell'assegno alimentare previsto in caso di sospensione cautelare o disciplinare</i> .....	pag. 232
3.7.5. <i>L'individuazione, con circolari del Ministero della salute, del termine di differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari contagiati e guariti</i> .....	pag. 233
3.7.6. <i>L'imposizione dell'obbligo vaccinale, a pena di sospensione dall'albo, a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari</i> .....	pag. 233
3.7.7. <i>La previsione dell'obbligo vaccinale quale requisito essenziale per il personale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie (l'irrelevanza delle modalità di svolgimento dell'attività e, in particolare, del lavoro agile)</i> .....	pag. 235
3.8. <i>L'(illegittima) autorizzazione alla sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali non previamente individuate in via legislativa</i> .....	pag. 236
3.9. <i>La decorrenza dei termini di decadenza del diritto all'indennizzo per danni vaccinali dalla conoscenza del danno e (per effetto di sentenza di accoglimento) della sua indennizzabilità (nella specie, a seguito della sentenza n. 107 del 2012 concernente la vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia)</i> .....	pag. 238
3.10. <i>La tutela indennitaria per chi abbia riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, antimeningococcica (di gruppo C)</i> .....	pag. 239
3.11. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'indennizzo in favore di chi abbia subito una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il contagio da papillomavirus umano (HPV)</i> .....	pag. 240
3.12. <i>La previsione di un termine ordinatorio per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni di personale degli enti del servizio sanitario regionale</i> .....	pag. 240
3.13. <i>La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale</i> .....	pag. 241
3.14. <i>Il rifiuto della consegna di persona destinataria di mandato d'arresto europeo per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato apposito meccanismo procedurale)</i> .....	pag. 241
4. <i>La disabilità</i> .....	pag. 242
4.1. <i>Le tutele assicurate dalla legge n. 104 del 1992</i> .....	pag. 242
5. <i>L'istruzione</i> .....	pag. 242
5.1. <i>La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della</i>	



popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente) ..... pag. 242

### **Sezione III**

#### **I rapporti economici**

1. Il lavoro .....	pag. 243
1.1. La garanzia costituzionale della giusta retribuzione .....	pag. 243
1.1.1. La necessità di una valutazione globale del trattamento complessivo del lavoratore .....	pag. 243
1.1.2. I corollari della congruità e della tempestività .....	pag. 243
1.2. La decorrenza della prescrizione dei diritti del lavoratore privato dalla fine del rapporto ovvero in costanza di esso (riferimenti giurisprudenziali).....	pag. 243
1.3. La temporanea sospensione dal servizio del lavoratore, esercente una professione sanitaria, operatore di interesse sanitario ovvero impiegato in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che non abbia assolto all'obbligo di vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 .....	pag. 243
1.4. La limitazione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, ai soli soggetti, esercenti professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario ovvero impiegati in strutture sanitarie e socio-sanitarie, per i quali può essere omessa o differita la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 .....	pag. 244
1.5. Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione progressiva del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Monito reiterato al legislatore .....	pag. 246
1.6. La decorrenza della prescrizione biennale dei diritti del personale di volo dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o risoluzione del contratto .....	pag. 247
1.7. La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti .....	pag. 248
1.8. La preclusione del rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di rigetto dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare per difetto del requisito reddituale in capo al datore .....	pag. 248
1.9. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso .....	pag. 248
1.10. Il compenso dell'amministratore giudiziario per l'attività di assistenza al giudice delegato nella verifica dei crediti nell'ambito delle procedure di prevenzione patrimoniale .....	pag. 248
2. La previdenza .....	pag. 249
2.1. La competenza del legislatore nella razionalizzazione dei sistemi previdenziali .....	pag. 249
2.2. Il principio di neutralizzazione della contribuzione dannosa successiva alla maturazione del diritto alla pensione e la regola dell'immodificabilità <i>in peius</i> della prestazione pensionistica acquisita .....	pag. 249

2.3. La garanzia del minimo vitale al soggetto cessato dall'attività lavorativa quale argine invalicabile alle azioni esecutive di soggetti terzi sui trattamenti di natura previdenziale .....	pag. 250
2.4. L'inapplicabilità al personale della Polizia penitenziaria dei più favorevoli criteri di calcolo della quota retributiva della pensione nel sistema misto previsti per il personale militare .....	pag. 250
2.5. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi .....	pag. 251
3. <i>L'assistenza</i> .....	pag. 252
3.1. L'esigenza di un collegamento, verificabile dalla Corte secondo i canoni del giudizio di ragionevolezza, tra la funzione del servizio sociale e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari .....	pag. 252
3.2. L'incompatibilità costituzionale del requisito della residenza protratta o del radicamento territoriale ove precluda l'accesso dei bisognosi a benefici sociali (incentivi occupazionali, alloggi di edilizia residenziale pubblica, misure anti-povertà) .....	pag. 252
3.3. La (illegittima) previsione del requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Liguria) .....	pag. 253
3.4. La (illegittima) previsione della residenza quinquennale consecutiva nel territorio regionale tra i requisiti per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (norme della Regione Marche) .....	pag. 253
4. <i>La libertà sindacale</i> .....	pag. 254
4.1. L'eccezionale efficacia generale dei contratti collettivi aziendali di prossimità ..	pag. 254
5. <i>L'iniziativa economica</i> .....	pag. 255
5.1. Le condizioni di legittimità di interventi legislativi restrittivi: il divieto di misure palesemente incongrue e l'esigenza di un giusto equilibrio tra l'interesse generale e l'ingerenza nel diritto individuale .....	pag. 255
5.2. La disciplina dei marchi e dei segni distintivi .....	pag. 255
5.2.1. <i>L'inammissibilità di una normativa interna, nazionale o regionale, ostativa alla libera circolazione delle merci; il divieto per il legislatore regionale di istituire marchi che attestino contestualmente la qualità e l'origine geografica dei prodotti</i> .....	pag. 255
5.2.2. <i>Il regime di protezione accordato ai titolari</i> .....	pag. 256
5.3. La (illegittima) previsione di un fabbisogno di centri diurni per anziani non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base (norme della Regione Campania) .....	pag. 256
5.4. La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati .....	pag. 257
5.5. L'inapplicabilità dell'aliquota ridotta dell'accisa gravante sul gasolio commerciale all'attività di trasporto occasionale di persone, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'esercente .....	pag. 257
6. <i>La proprietà</i> .....	pag. 257
6.1. I domini collettivi .....	pag. 257

6.1.1. La recente valorizzazione legislativa della proprietà collettiva e degli usi civici in ragione della stretta correlazione con la tutela dell'ambiente e del paesaggio .....	pag. 257
6.1.2. La persistente vigenza della legislazione anteriore, ispirata al diverso obiettivo di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario .....	pag. 258
6.2. La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione .....	pag. 258
6.3. La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP .....	pag. 258
6.4. La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati .....	pag. 258
6.5. L'imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall'iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell'ente al capitale della Banca d'Italia .....	pag. 258
6.6. L'esclusione (conseguente a sentenza di accoglimento) dal regime di inalienabilità delle terre di proprietà di privati gravate da usi civici non ancora liquidati .....	pag. 259
6.7. La cessione gratuita in proprietà (introdotta con sentenza di accoglimento) degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai Comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai relativi assegnatari .....	pag. 259

## **Sezione IV**

### ***I rapporti politici***

1. Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici .....	pag. 261
1.1. La tutela del fondamentale diritto di elettorato passivo quale limite alla competenza statutaria delle Regioni ad autonomia speciale in materia di ordinamento degli enti locali (riferimenti di giurisprudenza sulla disciplina delle elezioni e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità) .....	pag. 261
1.2. La (illegittima) previsione di un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi per i sindaci dei Comuni con popolazione fino a, rispettivamente, tremila e cinquemila abitanti (norme della Regione Sardegna) .....	pag. 262
1.3. La (illegittima) previsione in via transitoria dell'iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprano o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario (norme della Regione Sardegna) .....	pag. 262
1.4. L'esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e di superamento dell'esame finale per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari in servizio nelle autonomie speciali, ai fini dell'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali (norme della Regione Valle d'Aosta) .....	pag. 262

## Sezione V

### I tributi

1. <i>L'art. 53 Cost. come espressione specifica in materia tributaria dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i> .....	pag. 263
2. <i>La trasparenza, l'universalità e l'uguaglianza dell'imposizione tributaria</i> .....	pag. 263
3. <i>La capacità contributiva quale idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta e la sua desumibilità da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza</i> .....	pag. 263
4. <i>L'evoluzione del concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo</i> .....	pag. 263
5. <i>L'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei singoli fatti espressivi di capacità contributiva e il sindacato della Corte sulla ragionevolezza delle scelte normative (la coerenza interna e l'entità dell'imposta)</i> .....	pag. 263
6. <i>L'esigenza di un'adeguata giustificazione obiettiva di imposizioni differenziate per aree economiche o tipologia di contribuenti e l'ammissibilità di discriminazioni qualitative dei redditi</i> .....	pag. 264
7. <i>Il procedimento tributario</i> .....	pag. 264
7.1. <i>La rilevanza del contraddittorio endoprocedimentale</i> .....	pag. 264
7.2. <i>L'insussistenza di un obbligo generale dell'amministrazione finanziaria di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, al di fuori delle ipotesi tipizzate e dell'accertamento dei tributi armonizzati</i> .....	pag. 265
7.3. <i>L'inapplicabilità alle verifiche "a tavolino" dell'iter procedimentale prescritto per le verifiche fiscali precedute da accessi ai locali di pertinenza del contribuente – Richiamo al legislatore</i> .....	pag. 266
8. <i>Le imposte sui redditi</i> .....	pag. 267
8.1. <i>L'autoliquidazione delle imposte quale architrave di un sistema di fiscalità di massa e la rilevanza procedimentale della dichiarazione dei redditi</i> .....	pag. 267
8.2. <i>La presunzione di equiparazione dei prelievi su conto corrente, ingiustificati e non risultanti dalle scritture contabili, a ricavi dell'imprenditore commerciale</i> .....	pag. 267
8.2.1. <i>La facoltà del contribuente imprenditore (affermata con sentenza interpretativa di rigetto) di opporre, in ogni caso, la prova presuntiva contraria</i> .....	pag. 267
8.2.2. <i>L'operatività anche nei confronti degli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata</i> .....	pag. 268
8.3. <i>La sanzione amministrativa dal 120% al 240% dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di 250 euro, nei casi di omessa presentazione della dichiarazione, nonostante il parziale versamento spontaneo prima della ricezione di avvisi di accertamento</i> .....	pag. 269
9. <i>Le accise</i> .....	pag. 270
9.1. <i>L'inapplicabilità dell'aliquota ridotta dell'accisa gravante sul gasolio commerciale all'attività di trasporto occasionale di persone, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'esercente</i> .....	pag. 270
10. <i>I diritti di segreteria e di rogito</i> .....	pag. 271
11. <i>L'imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall'iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell'ente al capitale della Banca d'Italia</i> .....	pag. 271
12. <i>L'imposta municipale unica</i> .....	pag. 272

12.1. Il possesso di un'area edificabile, di diritto o di fatto, quale oggetto dell'imposizione .....	pag. 272
<b>13. L'imposta comunale sugli immobili .....</b>	<b>pag. 272</b>
13.1. L'attribuzione (con norma autoqualificata come interpretativa) di efficacia retroattiva alla richiesta di riconoscimento della ruralità del fabbricato e alla relativa registrazione catastale ai fini dell'esenzione dall'ICI (anche in caso di soppressione, conseguente a frazionamento, della particella identificativa e sua confluenza in un nuovo subalterno) .....	pag. 272
<b>14. Fattispecie di natura non tributaria .....</b>	<b>pag. 273</b>
14.1. La riduzione della "tariffa al cancello", corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna) .....	pag. 273
14.2. La riduzione quinquennale (diventa triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi .....	pag. 273

## **Sezione VI**

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

<b>1. Il procedimento civile .....</b>	<b>pag. 274</b>
1.1. Il <i>favor</i> per misure di contenimento del contenzioso (la giurisdizione quale risorsa non illimitata) .....	pag. 274
1.2. Il carattere espansivo delle norme sul procedimento cautelare uniforme .....	pag. 274
1.3. La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite .....	pag. 274
1.3.1. <i>La qualificazione dell'istituto come peculiare declinazione del diritto di azione</i> .....	pag. 274
1.3.2. <i>La duplice funzione conciliativa e istruttoria</i> .....	pag. 274
1.3.3. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del reclamo avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente</i> .....	pag. 275
1.3.4. <i>La (illegittima) preclusione del rimedio per l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito</i> ...	pag. 276
1.4. La difficile composizione degli interessi di rilievo costituzionale implicati dalla partecipazione dell'incapace al processo e il progressivo ampliamento giurisprudenziale e legislativo delle tutele, anche preventive, dell'incapace naturale .....	pag. 278
1.5. L'estraneità alla <i>res controversa</i> (e alla decisione sulle spese) del pubblico ministero che promuove l'azione civile .....	pag. 279
1.6. L'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri .....	pag. 279
1.6.1. <i>L'inoperatività, nel processo di cognizione, per gli atti iure imperii integranti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, e l'impignorabilità dei soli beni riferibili a funzioni pubblicistiche (l'"immunità ristretta")</i> .....	pag. 279
1.6.2. <i>L'azionabilità delle pretese risarcitorie individuali per crimini di guerra commessi dal Terzo Reich (delicta iure imperii): le pronunce della Corte internazionale di giustizia e della Corte costituzionale</i> .....	pag. 280
1.7. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale .....	pag. 282

1.8. La rimessione all'originaria udienza di discussione (anziché a una nuova, fissata previa istanza di differimento) della decisione del giudice del lavoro di autorizzare o meno la chiamata in causa del terzo tempestivamente richiesta dal convenuto nella memoria di costituzione .....	pag. 283
1.9. L'anticipazione erariale (introdotta con sentenza di accoglimento) delle spettanze dell'ausiliario del magistrato nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero .....	pag. 284
2. <i>Il procedimento penale</i> .....	pag. 285
2.1. L'intangibilità del diritto dell'imputato all'autodifesa e l'esigenza della sua cosciente partecipazione al processo .....	pag. 285
2.2. La vicenda degli "eterni giudicabili": l'evoluzione normativa e giurisprudenziale fino all'introduzione di una pronuncia di rito per l'imputato infermo di mente irreversibile .....	pag. 286
2.3. La (illegittima) limitazione della definizione del processo per improcedibilità alle ipotesi di irreversibile incapacità mentale, anziché psicofisica, dell'imputato .....	pag. 287
2.4. Il processo in assenza .....	pag. 288
2.4.1. <i>L'evoluzione normativa dall'istituto della contumacia a quello dell'assenza e il quadro delle garanzie ex ante ed ex post (riferimenti di giurisprudenza costituzionale e convenzionale)</i> .....	pag. 288
2.4.2. <i>L'illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo (salvo il diritto dell'imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa)</i> .....	pag. 290
2.5. Il pubblico ministero quale titolare diretto ed esclusivo delle indagini finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (la legittimazione al conflitto interorganico) .....	pag. 291
2.6. La preclusione all'imputato, medico "strutturato", della facoltà di citare in giudizio, quale responsabile civile, l'assicuratore con cui ha stipulato apposita polizza a copertura dei rischi derivanti dall'esercizio della professione .....	pag. 292
2.7. La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento .....	pag. 293
2.8. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato ...	pag. 294
2.9. I procedimenti speciali alternativi al giudizio .....	pag. 295
2.9.1. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i> .....	pag. 295
2.9.1.1. La qualificazione come istituto del diritto penale non carcerario, rivolto a contrastare l'inflazione e la crisi della sanzione penale .....	pag. 295
2.9.1.2. Il <i>favor</i> per l'istituto espresso dalla giurisprudenza costituzionale .....	pag. 296
2.9.1.3. La preclusione del beneficio all'imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Auspicio rivolto al legislatore .....	pag. 296
2.10. L'esecuzione penale .....	pag. 297
2.10.1. <i>L'ordine di esecuzione</i> .....	pag. 297
2.10.1.1. Il tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine con i casi di accesso alle misure alternative quale punto di equilibrio ottimale .....	pag. 297

2.10.1.2. La discrezionalità del legislatore nell'individuare eccezioni alla regola di corrispondenza tra i limiti di pena stabiliti per l'accesso alle misure alternative e per la sospensione dell'ordine (il controllo stretto di legittimità costituzionale) .....	pag. 298
2.10.1.3. L'illegittimo divieto di sospensione nei confronti dei condannati per incendio boschivo colposo .....	pag. 299
2.10.2. <i>Il regime carcerario speciale</i> .....	pag. 299
2.10.2.1 La finalità di contenere la pericolosità dei detenuti impedendo i collegamenti tra appartenenti alle organizzazioni criminali .....	pag. 299
2.10.2.2. I limiti applicativi costituzionalmente imposti: la sospensione dei soli istituti in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza, l'inderogabile finalità rieducativa della pena e il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità .....	pag. 299
2.10.2.3. Il divieto di passaggio di oggetti durante i colloqui visivi .....	pag. 300
2.10.2.4. Il colloquio visivo mensile con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell'amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l'impiego del vetro divisorio a tutta altezza .....	pag. 300
2.10.3. <i>Le misure alternative alla detenzione</i> .....	pag. 302
2.10.3.1. La detenzione domiciliare .....	pag. 302
<i>i) Il decesso della madre o la sua assoluta impossibilità di dare assistenza alla prole quale condizione di accesso del padre alla misura</i> .....	pag. 302
2.10.3.2. La liberazione condizionale .....	pag. 303
<i>i) La natura di misura alternativa finalizzata al graduale reinserimento del condannato nella società</i> .....	pag. 303
2.10.3.3. La libertà vigilata conseguente all'ammissione alla liberazione condizionale ....	pag. 303
<i>i) La non assimilabilità alla comune figura di libertà vigilata e la finalità di accompagnare la prova in libertà del condannato e verificare la tenuta della prognosi sul suo sicuro ravvedimento</i> .....	pag. 303
<i>ii) L'applicazione obbligatoria per cinque anni al condannato all'ergastolo</i> .....	pag. 304
2.10.4. <i>Il mandato d'arresto europeo</i> .....	pag. 306
2.10.4.1. Il rifiuto della consegna della persona destinataria per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato apposito meccanismo procedurale) ..	pag. 306
2.10.4.2. La (illegittima) preclusione alla corte d'appello della facoltà di rifiutare la consegna di persona ricercata cittadina di uno Stato non membro dell'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano (da almeno cinque anni) e sufficientemente integrata in Italia (sentenza di accoglimento susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) .....	pag. 306
3. <i>La giurisdizione amministrativa</i> .....	pag. 306
3.1. Le misure cautelari: la sospensione dell'atto impugnato e i provvedimenti atipici, a contenuto propulsivo o sostitutivo .....	pag. 306
3.2. Il mantenimento nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, disposto con ordinanze cautelari in attesa della definizione della questione di costituzionalità della pertinente normativa regionale, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Veneto nei confronti dello Stato) .....	pag. 306
4. <i>La giurisdizione contabile</i> .....	pag. 307
4.1. Le peculiarità della responsabilità amministrativa rispetto alla responsabilità civile (la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, il potere riduttivo del giudice, le regole generali dell'intrasmissibilità e della parziarietà) .....	pag. 307
4.2. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione come peculiare figura di danno erariale (l'art. 97 Cost. quale fondamento normativo della relativa	

responsabilità, connessa all'esigenza di preservare il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni) .....	pag. 307
4.3. La preclusione al procuratore contabile dell'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale all'immagine nel caso in cui sia pronunciata sentenza di estinzione del reato .....	pag. 308
5. <i>La giurisdizione tributaria</i> .....	pag. 309
5.1. La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Pressante auspicio rivolto al legislatore delegato .....	pag. 309

## **Capitolo III**

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

#### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

1. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i> .....	pag. 311
1.1. L'ambito oggettivo della giurisdizione della Corte (la cognizione della legittimità costituzionale delle leggi e degli aventi forza di legge; la scrutinabilità delle norme scaturenti dal congiunto operare della disposizione legislativa e della fonte secondaria) .....	pag. 311
1.2. La soggezione delle scelte discrezionali del legislatore al sindacato della Corte circa il rispetto dei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà .....	pag. 311
1.3. La presenza di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, anziché di un'unica costituzionalmente obbligata, quale condizione di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale .....	pag. 312
1.4. Il potere della Corte di individuare la pronuncia più idonea alla <i>reductio ad legitimitatem</i> della disposizione censurata (indipendentemente dallo specifico <i>petitum</i> ) .....	pag. 312
1.5. L'inammissibilità di questioni rivolte a impugnare innanzi alla Corte le interpretazioni e le decisioni del giudice di legittimità .....	pag. 312
1.6. Il nesso di pregiudizialità o strumentalità quale presupposto del potere della Corte di sollevare innanzi a sé una questione in via incidentale (l'autorimessione) ...	pag. 313
1.7. Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami, moniti .....	pag. 313
1.7.1. <i>L'intricata e farraginoso situazione legislativa relativa alle risorse statali destinate alle Province</i> .....	pag. 313
1.7.2. <i>La necessità di un tempestivo intervento normativo volto a estendere il contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria</i> .....	pag. 313
1.7.3. <i>Il richiamo alla Regione Molise a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei Comuni per il rimborso del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011</i> .....	pag. 313
1.7.4. <i>Il richiamo al legislatore a superare tempestivamente una soluzione perequativa ibrida non coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria comunale</i> .....	pag. 313
1.7.5. <i>Il richiamo alla Regione Siciliana ad assegnare adeguati mezzi finanziari ai Comuni cui siano state trasferite la manutenzione e la gestione delle infrastrutture stradali già appartenenti ai consorzi ex ASI</i> .....	pag. 313
1.7.6. <i>La sollecitazione al legislatore valdostano a operare una coerente riforma delle modalità di iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali</i> .....	pag. 314



1.7.7. <i>L'esigenza di un intervento riformatore volto a eliminare il differimento della corresponsione dei trattamenti di fine servizio ai dipendenti pubblici cessati dal rapporto non anticipatamente e a rivedere l'attuale meccanismo di rateizzazione</i> .....	pag. 314
1.7.8. <i>L'auspicabile ampliamento dell'ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova anche per reati meno gravi in applicazione di attenuanti ad effetto speciale</i> .....	pag. 314
1.7.9. <i>L'incidenza sulla libertà di autodeterminazione dell'uomo derivante dall'irrevocabilità, dopo la fecondazione dell'ovulo, del consenso prestato alle tecniche procreative, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia</i> .....	pag. 314
1.7.10. <i>Il pressante auspicio rivolto al Governo per un'efficace attuazione dei principi e criteri direttivi relativi alla revisione del sistema nazionale della riscossione</i> .....	pag. 314
1.7.11. <i>Il richiamo alle istituzioni regionali a condividere periodicamente dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo</i> .....	pag. 314
1.7.12. <i>L'auspicio rivolto al legislatore per attuare pienamente l'autonomia finanziaria regionale e per incentivare il concorso delle Regioni alla lotta all'evasione fiscale</i> .....	pag. 314
<b>2. Il Parlamento</b> .....	pag. 315
2.1. <i>L'autonomia normativa quale connotato essenziale della posizione di assoluta indipendenza delle Camere</i> .....	pag. 315
2.2. <i>I regolamenti parlamentari</i> .....	pag. 315
2.2.1. <i>La riserva alle Camere del giudizio sull'interpretazione e applicazione delle previsioni regolamentari</i> .....	pag. 315
2.2.2. <i>La disciplina dei vitalizi quali trattamenti con funzione previdenziale posti a presidio dell'accesso alle cariche elettive e dell'esecuzione indipendente delle relative funzioni</i> .....	pag. 315
2.3. <i>Le prerogative dell'assemblea</i> .....	pag. 315
2.3.1. <i>La portata derogatoria del principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e l'esigenza di evitare improprie letture estensive</i> .....	pag. 315
2.3.2. <i>L'ambito oggettivo dell'autorizzazione delle Camere al compimento di specifici atti del potere giudiziario</i> .....	pag. 315
2.3.3. <i>L'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i parlamentari a intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza</i> ....	pag. 316
2.3.3.1. <i>La finalità di tutelare la libertà della funzione, l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere; le diverse autorizzazioni, preventiva e successiva, previste per le intercettazioni dirette, indirette e occasionali</i> .....	pag. 316
2.3.3.2. <i>La distinzione tra intercettazioni indirette e occasionali: la rilevanza della direzione dell'atto di indagine e gli indici sintomatici elaborati dalla Corte</i> .....	pag. 317
2.3.3.3. <i>La tutela della corrispondenza (l'irrilevanza dell'avvenuta ricezione e della natura mirata o occasionale dell'acquisizione dei messaggi, anche elettronici, del parlamentare)</i> .....	pag. 318
2.4. <i>L'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari</i> .....	pag. 318
2.4.1. <i>La ratio e l'ambito oggettivo della prerogativa</i> .....	pag. 318
2.4.2. <i>La riferibilità della prerogativa alle opinioni espresse extra moenia (l'identificabilità di dichiarazioni o comportamenti come opinioni e l'esigenza di un nesso funzionale con atti tipici della funzione)</i> .....	pag. 318
<b>3. La funzione normativa</b> .....	pag. 319
3.1. <i>La necessaria osservanza di standard minimi di intellegibilità dei precetti normativi</i> .....	pag. 319
3.1.1. <i>Il divieto costituzionale di disposizioni irrimediabilmente oscure e foriere di un'intollerabile incertezza applicativa: il rispetto dei principi di ragionevolezza, uguaglianza, legalità e separazione dei poteri in diversi rami dell'ordinamento</i>	

<i>(diritto penale, diritti fondamentali, rapporti tra amministrazione e cittadini e tra privati)</i> .....	pag. 319
3.1.2. <i>L'ammissibilità dell'impiego di clausole generali o concetti tecnici e l'essenziale compito della giurisprudenza di dipanare gradualmente gli inevitabili dubbi interpretativi sollevati dagli enunciati normativi</i> .....	pag. 319
3.1.3. <i>Riferimenti di diritto comparato</i> .....	pag. 320
3.2. <i>Il procedimento legislativo</i> .....	pag. 320
3.2.1. <i>La disciplina costituzionale della vacatio legis e dell'entrata in vigore delle leggi (l'esigenza di consentire l'effettiva conoscibilità della legge, specie penale)</i> .....	pag. 320
3.2.2. <i>L'apposizione della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione di un provvedimento d'urgenza</i> .....	pag. 320
3.2.3. <i>Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio</i> .....	pag. 321
3.3. <i>La legge retroattiva</i> .....	pag. 321
3.3.1. <i>La facoltà del legislatore di adottare leggi retroattive nel rispetto, innanzitutto, del principio di uguaglianza</i> .....	pag. 321
3.3.2. <i>L'(illegittima) introduzione con efficacia retroattiva, per le confische penali allargate, del termine decadenziale di 180 giorni dalla conoscenza della definitività della misura ablativa (in ipotesi già decorso in tutto o in parte) assegnato al creditore per proporre al giudice dell'esecuzione domanda di ammissione del credito al pagamento</i> .....	pag. 321
3.4. <i>La legge di interpretazione autentica</i> .....	pag. 322
3.4.1. <i>Nozione e funzione: la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e l'unitarietà del precetto risultante dalla saldatura di essa con la disposizione interpretativa (l'"apparenza" della retroattività)</i> .....	pag. 322
3.5. <i>La delegazione legislativa</i> .....	pag. 322
3.5.1. <i>Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo</i> .....	pag. 322
3.5.1.1. <i>La legge delega quale fondamento e limite del potere legislativo delegato (l'ammissibilità di enunciazioni ampie purché idonee a indirizzare la discrezionale attività normativa del Governo)</i> .....	pag. 322
3.5.1.2. <i>I principi e i criteri della delega come base e limite delle norme delegate nonché strumenti per la loro interpretazione</i> .....	pag. 322
3.5.2. <i>I criteri di esercizio della delega</i> .....	pag. 322
3.5.2.1. <i>La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega</i> .....	pag. 322
3.5.3. <i>Il perimetro e i criteri del sindacato di legittimità costituzionale</i> .....	pag. 322
3.5.3.1. <i>Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli</i> .....	pag. 322
3.5.4. <i>Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)</i> .....	pag. 323
3.5.4.1. <i>L'(illegittima) eliminazione dell'infermità definitivamente impeditiva dell'esercizio delle funzioni quale autonoma causa di dispensa, anche d'ufficio, del magistrato onorario</i> .....	pag. 323
3.6. <i>La decretazione d'urgenza</i> .....	pag. 323
3.6.1. <i>La necessaria omogeneità materiale o teleologica del provvedimento d'urgenza</i> .....	pag. 323
3.6.2. <i>La rilevanza del profilo teleologico nei decreti ab origine a contenuto plurimo ed eterogeneo per fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate e l'esigenza di continuità tra provvedimento governativo e legge di conversione</i> .....	pag. 323
3.6.3. <i>L'idoneità del decreto-legge a innovare parzialmente discipline di settore</i> .....	pag. 324
3.6.4. <i>Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione: i corollari della necessaria coerenza materiale o finalistica con il decreto-legge e della limitata emendabilità</i> .....	pag. 324
3.6.5. <i>La rilevanza istituzionale del requisito dell'omogeneità e dell'interrelazione funzionale tra le disposizioni del decreto e quelle della legge di conversione</i> .....	pag. 325

3.6.6. <i>Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme intrusive ovvero estranee all'oggetto, al contenuto e alle finalità del decreto-legge</i> .....	pag. 325
3.6.7. <i>Gli indicatori rilevanti per la valutazione della correlazione funzionale tra la disposizione introdotta in fase di conversione e l'originario decreto-legge</i> .....	pag. 325
3.6.8. <i>I limiti del sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge (l'evidente mancanza e la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione governativa)</i> .....	pag. 325
3.6.9. <i>Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)</i> .....	pag. 326
3.6.9.1. <i>Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio</i> .....	pag. 326
3.6.9.2. <i>La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti</i> .....	pag. 326
3.6.10. <i>Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)</i> .....	pag. 327
3.6.10.1. <i>La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP)</i> ...	pag. 327
3.6.10.2. <i>La (illegittima) previsione, quale illecito amministrativo, del divieto di circolazione con veicoli immatricolati all'estero a carico di chi risulti residente in Italia da più di 60 giorni</i> .....	pag. 327
3.6.10.3. <i>La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti</i> .....	pag. 328
3.6.10.4. <i>L'illegittimo riassetto transitorio del sistema delle Camere di commercio nella Regione Siciliana</i> .....	pag. 329
3.7. <i>La reviviscenza di norme abrogate (fenomeno circoscritto a casi tassativi)</i> .....	pag. 329
3.8. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa</i> .....	pag. 329
3.8.1. <i>La copertura economica delle spese quale presupposto dell'equilibrio di bilancio</i> .....	pag. 329
3.8.2. <i>L'art. 81, terzo comma, Cost. quale clausola generale della copertura finanziaria e dell'equilibrio, dotata di forza espansiva e direttamente operante, a prescindere da norme interposte e anche nei confronti delle autonomie speciali</i> .....	pag. 330
3.8.3. <i>Gli inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio</i> .....	pag. 330
3.8.4. <i>Il principio di continuità del bilancio e il necessario rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi</i> .....	pag. 330
3.8.5. <i>La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.</i> .....	pag. 330
3.8.5.1. <i>L'esigenza costituzionale di apprestare risorse idonee, congrue e attendibili</i> .....	pag. 330
3.8.5.2. <i>Il necessario fondamento giuridico della copertura finanziaria delle spese</i> .....	pag. 331
3.8.5.3. <i>La contestualità dei presupposti delle previsioni di spesa e di entrata</i> .....	pag. 331
3.8.5.4. <i>La necessaria copertura degli oneri o delle nuove spese, anche solo ipotetiche</i> ....	pag. 331
3.8.5.5. <i>L'osservanza delle regole dell'esperienza e della pratica contabile in sede preventiva</i> .....	pag. 331
3.8.5.6. <i>La quantificazione dell'onere e l'indicazione della relativa copertura, anche in relazione a spese di carattere continuativo</i> .....	pag. 331
3.8.5.7. <i>La relazione tecnica a corredo degli atti normativi comportanti conseguenze finanziarie</i> .....	pag. 331
3.8.5.8. <i>La riferibilità dell'obbligo di copertura anche alle autonomie speciali</i> .....	pag. 332
3.8.5.9. <i>L'obbligo del legislatore regionale di soddisfare la fondamentale esigenza costituzionale di chiarezza e solidità del bilancio</i> .....	pag. 332
3.8.5.10. <i>Il divieto per il legislatore regionale di individuare gli interventi e la relativa copertura in modo generico</i> .....	pag. 332
3.8.5.11. <i>L'obbligo del legislatore regionale di garantire una copertura delle nuove spese credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale</i> .....	pag. 332

3.8.5.12. L'obbligo del legislatore regionale di redigere la relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri, anche in presenza di una clausola di neutralità finanziaria .....	pag. 332
3.8.5.13. Il rinvio della copertura di spese non obbligatorie alla singola legge (regionale) di bilancio annuale .....	pag. 333
3.8.5.14. L'inscindibile collegamento funzionale tra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura della legge regionale di riconoscimento del debito fuori bilancio, con risorse disponibili nell'esercizio in corso ..	pag. 333
3.8.5.15. L'inoperatività del canone costituzionale per le disposizioni prive di prescrittività e vincolatività in relazione al possibile impiego di risorse .....	pag. 333
3.8.6. <i>Fattispecie</i> .....	pag. 334
3.8.6.1. La copertura degli oneri derivanti dagli interventi a sostegno delle comunità di energia rinnovabile (CER) e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (norme della Regione Abruzzo) .....	pag. 334
3.8.6.2. La (illegittima) previsione dell'organizzazione nel 2022 di un corso di formazione interno per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'abbia persa a seguito di progressione verticale (norme della Regione Puglia) .....	pag. 334
3.8.6.3. Le modalità di copertura dei futuri eventuali oneri derivanti dall'attuazione delle norme della Regione Sardegna in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale .....	pag. 334
3.8.6.4. L'istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 335
<i>i) La (illegittima) previsione dell'adozione annuale di un programma rivolto a individuare gli indirizzi delle relative politiche regionali e della copertura dei conseguenti oneri finanziari nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, anche con risorse extraregionali</i> .....	pag. 335
<i>ii) L'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo e degli strumenti per perseguirle</i> .....	pag. 335
3.8.6.5. La (illegittima) copertura dell'incremento delle spese per il personale relative ai trattamenti accessori e ai rinnovi contrattuali mediante le maggiori entrate derivanti dal positivo andamento del gettito a legislazione vigente (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 336
3.8.6.6. L'affluenza a beneficio del bilancio regionale dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area dirigenziale e del comparto non dirigenziale (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 336
3.8.6.7. Norme della Regione Abruzzo sul mototurismo .....	pag. 337
<i>i) La (illegittima) clausola di invarianza finanziaria della spesa per il compimento di attività di promozione e sostegno, in assenza della relazione tecnica</i> .....	pag. 337
<i>ii) L'istituzione di un apposito stanziamento di bilancio per finanziare dal 2023 interventi per la diffusione di mezzi ecologici e idonei al trasporto dei disabili nonché interventi per la sicurezza</i> .....	pag. 337
3.8.6.8. La (illegittima) previsione di risorse limitate nel tempo per finanziare oneri obbligatori per la retribuzione di personale precario stabilizzato (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 337
3.8.6.9. Il rinvio alle singole leggi di bilancio annuale per la copertura della spesa, relativa agli esercizi successivi al 2022, derivante dal recupero, dalla promozione e dalla valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria (norme della Regione Abruzzo) .....	pag. 338
3.8.6.10. La (illegittima) previsione dell'istituzione e della disciplina della Scuola regionale di protezione civile (norme della Regione Molise) .....	pag. 338
3.8.6.11. L'(illegittima) autorizzazione alla Giunta a procedere alla stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della relativa professionalità (norme della Regione Molise) .....	pag. 339

3.8.6.12. L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura del debito fuori bilancio, derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nel 2020, riconosciuto nel 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 339
3.8.6.13. L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura di debiti fuori bilancio, scaturenti da fatture in favore di aziende del trasporto pubblico extra-urbano, riconosciuti nel 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 339
3.8.6.14. La (illegittima) copertura di spese correnti mediante il rinvio del recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020 (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 339
3.9. La delegificazione .....	pag. 340
3.9.1. <i>La generale tendenza alla flessibilità dei moduli organizzativi dei pubblici uffici</i> .....	pag. 340
3.9.2. <i>Le norme generali regolatrici della materia (la stringente funzione delimitativa e l'idoneità anche delle norme di scopo, purché non generiche, a orientare la potestà regolamentare)</i> .....	pag. 340
3.10. Gli atti normativi secondari .....	pag. 341
3.10.1. <i>Le linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (la vincolatività e l'inderogabilità nell'intero territorio nazionale)</i> .....	pag. 341
3.10.2. <i>La definizione, con decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo</i> .....	pag. 341
3.10.3. <i>La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali in materia di spettacolo</i> .....	pag. 341
3.10.4. <i>La ripartizione, con decreto avente natura non regolamentare, del contingente organico dei dirigenti scolastici</i> .....	pag. 341
4. <i>La pubblica amministrazione</i> .....	pag. 341
4.1. I principi .....	pag. 341
4.1.1. <i>Il principio di legalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa</i> .....	pag. 341
4.1.1.1. Il fondamento costituzionale e la duplice dimensione, formale e sostanziale, del principio .....	pag. 341
4.1.1.2. La definizione, con decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo .....	pag. 342
4.1.1.3. La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali in materia di spettacolo .....	pag. 342
4.1.1.4. L'attribuzione a un decreto interministeriale della fissazione dei limiti di reddito del datore ai fini dell'ammissione alla procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari .....	pag. 342
4.1.2. <i>Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione</i> .....	pag. 343
4.1.2.1. La qualificazione come cardine della vita amministrativa e condizione di ordinato svolgimento della vita sociale; la funzione di limite alle scelte discrezionali del legislatore, statale e regionale, in tema di assunzione del personale, da operare avendo riguardo alle necessità concrete dell'amministrazione .....	pag. 343
4.1.2.2. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 343
4.1.2.3. L'eseguibilità di interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) .....	pag. 343

4.1.2.4. La (illegittima) decadenza automatica degli incarichi di direttore sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie regionali alla cessazione del direttore generale (norme della Regione Calabria) .....	pag. 343
4.1.2.5. L'onere per le Regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di accedere alle quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale .....	pag. 344
4.1.2.6. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 344
4.1.2.7. La (illegittima) previsione della pregressa esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario quale requisito (alternativo) per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla carica di direttore amministrativo delle aziende sanitarie (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 344
4.1.2.8. La (illegittima) previsione dell'assunzione a tempo determinato di 300 dirigenti da distaccare presso gli enti locali (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 344
4.1.2.9. La (illegittima) previsione della modifica permanente della programmazione urbanistica determinata dai titoli abilitativi rilasciati in deroga per progetti edilizi concernenti comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per disabili gravi, indipendentemente dall'effettiva destinazione ventennale dell'immobile (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 345
4.1.2.10. L'eventuale ricorso, per ragioni di opportunità, a figure esterne all'amministrazione regionale per l'espletamento di funzioni di accertamento, vigilanza e controllo nel settore della formazione professionale (norme della Regione Molise) .....	pag. 346
4.1.2.11. La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti .....	pag. 346
4.1.2.12. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente) .....	pag. 347
<b>4.1.3. Il procedimento amministrativo</b> .....	pag. 347
4.1.3.1. Il contraddittorio endoprocedimentale quale espressione del principio del giusto procedimento .....	pag. 347
<b>4.1.4. Le sanzioni</b> .....	pag. 347
4.1.4.1. Il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle pene e dei relativi statuti costituzionali .....	pag. 347
4.1.4.2. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito .....	pag. 347
<i>i) L'individuazione del fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 3 Cost. e delle norme costituzionali di volta in volta pertinenti</i> .....	pag. 347
<i>ii) L'applicabilità alla generalità delle sanzioni amministrative</i> .....	pag. 348
<i>iii) L'esigenza di una concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto</i> .....	pag. 348
<i>iv) La congruità della risposta sanzionatoria come limite alla discrezionalità del legislatore</i> .....	pag. 348
<i>v) Le condizioni di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide (il rispetto del principio di ragionevolezza e l'esigenza di evitare esiti manifestamente sproporzionati)</i> .....	pag. 348
4.1.4.3. La retroattività della <i>lex mitior</i> .....	pag. 348
<i>i) L'applicabilità del principio alle sanzioni amministrative di portata afflittiva</i> .....	pag. 348
4.1.4.4. I margini di intervento della Corte sulle scelte sanzionatorie del legislatore (manifestamente irragionevoli) .....	pag. 348
<i>i) L'esigenza di rinvenire nell'ordinamento una o più soluzioni costituzionalmente adeguate e il superamento del canone delle "rime obbligate"</i> .....	pag. 348
<i>ii) La necessità di rinvenire nel sistema legislativo precisi punti di riferimento</i> .....	pag. 349

iii) <i>L'insufficienza di una pronuncia meramente ablativa e l'esigenza di evitare insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa</i> .....	pag. 349
4.1.4.5. <i>La connotazione punitiva della revoca della patente, disposta dal prefetto o dal giudice penale (riferimenti giurisprudenziali)</i> .....	pag. 349
4.2. <i>L'impiego presso le pubbliche amministrazioni</i> .....	pag. 350
4.2.1. <i>La persistente diversità di status del personale militare e del personale civile del comparto di pubblica sicurezza (la dicotomia e la non comparabilità delle relative discipline previdenziali)</i> .....	pag. 350
4.2.2. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i> .....	pag. 350
4.2.2.1. <i>Il concorso quale modalità generale e ordinaria di reclutamento iniziale del personale pubblico</i> .....	pag. 350
4.2.2.2. <i>La natura aperta della selezione quale elemento essenziale del pubblico concorso e la connessa esigenza di adeguate modalità di pubblicazione dei bandi</i> .....	pag. 350
4.2.2.3. <i>La procedura concorsuale quale strumento di garanzia dei principi di buon andamento, imparzialità e uguaglianza</i> .....	pag. 350
4.2.2.4. <i>La disciplina statale dei concorsi quale declinazione, possibile ma non esclusiva, del principio di buon andamento, vincolante per le Regioni</i> .....	pag. 350
4.2.2.5. <i>L'esigenza del concorso per il nuovo inquadramento in una qualifica superiore (dirigenziale) di dipendenti già in servizio</i> .....	pag. 351
4.2.2.6. <i>Le deroghe al principio del pubblico concorso (limiti e condizioni): il sindacato della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore</i> .....	pag. 351
4.2.2.7. <i>La stabilizzazione del personale precario quale deroga temporanea al principio del pubblico concorso (il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte del legislatore)</i> .....	pag. 351
4.2.2.8. <i>L'ammissibilità di una selezione per soli titoli e di un accertamento facoltativo delle conoscenze informatiche per il reclutamento di personale a tempo determinato</i> .....	pag. 351
4.2.2.9. <i>La non equiparabilità al concorso di un corso-concorso non preceduto da una selezione pubblica degli aspiranti</i> .....	pag. 352
4.2.2.10. <i>La (illegittima) previsione in via transitoria dell'iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprono o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario (norme della Regione Sardegna)</i> .....	pag. 352
4.2.2.11. <i>L'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali (norme della Regione Valle d'Aosta)</i> .....	pag. 352
4.2.2.12. <i>L'(illegittima) autorizzazione alla Giunta a procedere alla stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della relativa professionalità (norme della Regione Molise)</i> .....	pag. 352
4.2.2.13. <i>L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (norme della Regione Valle d'Aosta)</i> .....	pag. 353
i) <i>La comparazione dei candidati per titoli e prova orale</i> .....	pag. 353
ii) <i>La (illegittima) previsione della pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'Azienda</i> .....	pag. 353
4.2.2.14. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso</i> .....	pag. 353
4.2.3. <i>Il rapporto d'impiego</i> .....	pag. 353
4.2.3.1. <i>Il principio generale di esclusività del rapporto</i> .....	pag. 353
4.2.3.2. <i>La collocazione della dirigenza in posizione apicale, autonoma e intermedia tra il livello politico e quello burocratico</i> .....	pag. 354
4.2.3.3. <i>Il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale (l'ammissibilità di deroghe purché ragionevolmente giustificate)</i> .....	pag. 354
4.2.3.4. <i>L'attività libero-professionale intramuraria dei dirigenti sanitari</i> .....	pag. 354

4.2.3.5. Le indennità di fine servizio .....	pag. 354
i) <i>La qualificazione come retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale</i> .....	pag. 354
ii) <i>L'eccezionale facoltà del legislatore di comprimere, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione (i limiti della ragionevolezza, proporzionalità e temporaneità delle misure)</i> .....	pag. 355
iii) <i>La differente disciplina di erogazione del TFR e del TFS (pur accomunati dalla medesima natura e funzione nonché dal generale ambito di applicazione)</i> .....	pag. 355
4.2.3.6. Il prepensionamento dei dipendenti pubblici in soprannumero: il carattere eccezionale dell'istituto e il riconoscimento all'interessato di un diritto condizionato alla determinazione organizzativa dell'amministrazione .....	pag. 355
4.2.3.7. La specificità dell'impiego militare (con riguardo al regime delle incompatibilità) .....	pag. 356
4.2.3.8. La smilitarizzazione della Polizia penitenziaria e l'esclusione della contrattualizzazione del relativo rapporto di lavoro .....	pag. 356
4.2.3.9. La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) degli psicologi militari di esercitare la libera professione .....	pag. 357
4.2.3.10. Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione progressiva del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Monito reiterato al legislatore .....	pag. 358
4.2.3.11. L'automatico accesso dei dipendenti dell'Autorità portuale a qualifica superiore non dirigenziale per effetto dell'assegnazione e dell'esercizio delle relative mansioni .....	pag. 358
4.2.3.12. L'(illegittima) abrogazione del premio corrisposto ai piloti militari alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età (reviviscenza della norma abrogata) ....	pag. 358
4.3. L'attività .....	pag. 359
4.3.1. <i>L'evoluzione normativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (la mutata natura vincolante del parere del Consiglio di Stato e l'ampliamento delle garanzie e degli strumenti di tutela per il ricorrente)</i> .....	pag. 359
4.3.2. <i>L'informazione antimafia interdittiva</i> .....	pag. 360
4.3.2.1. La natura cautelare e preventiva .....	pag. 360
4.3.2.2. L'incidenza sui contratti pubblici: la regola generale dell'obbligo di risoluzione e le relative deroghe .....	pag. 360
4.3.3. <i>La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP</i> .....	pag. 361
4.3.4. <i>Il permesso in sanatoria per abusi edilizi di natura formale</i> .....	pag. 362
4.3.4.1. La differenza rispetto al condono di abusi sostanziali .....	pag. 362
4.3.4.2. La natura (tendenzialmente) vincolata del provvedimento .....	pag. 362
4.3.4.3. La formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di parte .....	pag. 363
4.3.5. <i>La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati</i> .....	pag. 363
4.3.6. <i>Il dimezzamento della durata della sospensione della patente, disposto dal prefetto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova</i> .....	pag. 364
4.4. La finanza pubblica .....	pag. 365
4.4.1. <i>Il bilancio quale bene pubblico, finalizzato a comporre interessi diversi e potenzialmente confliggenti</i> .....	pag. 365
4.4.2. <i>Il principio dell'equilibrio di bilancio</i> .....	pag. 365



4.4.2.1. I principi statali, applicabili anche alle autonomie speciali, funzionali a prevenire disavanzi, a preservare l'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica .....	pag. 365
4.4.3. <i>Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)</i> .....	pag. 366
4.4.3.1. L'affluenza a beneficio del bilancio regionale dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area dirigenziale e del comparto non dirigenziale (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 366
4.4.3.2. La (illegittima) copertura finanziaria di interventi di carattere pluriennale riguardanti la stabilizzazione di personale precario (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 366
4.4.3.3. La (illegittima) facoltà degli enti locali di impiegare le risorse ottenute dal fondo di rotazione a copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e la previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata – Richiamo alle istituzioni locali .....	pag. 366
5. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....	pag. 366
5.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità .....	pag. 366
5.1.1. <i>La legittimazione a quo</i> .....	pag. 366
5.1.1.1. Il giudice di rinvio .....	pag. 366
5.1.2. <i>L'onere di interpretazione conforme</i> .....	pag. 366
5.1.2.1. Il limite del tenore letterale della disposizione .....	pag. 366
5.1.2.2. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sulla correttezza dell'opzione ermeneutica motivatamente prescelta o comunque presupposta dal rimettente .....	pag. 367
5.1.2.3. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sull'esistenza e sulla legittimità di un'ulteriore interpretazione della norma scrutinata .....	pag. 367
5.1.2.4. L'assolvimento dell'onere con l'esplicitazione delle ragioni ostative alla praticabilità di un'interpretazione adeguatrice .....	pag. 367
5.1.2.5. L'assolvimento dell'onere con la consapevole esclusione di un'interpretazione adeguatrice .....	pag. 367
5.1.3. <i>Il diritto vivente</i> .....	pag. 368
5.1.3.1. Nozione .....	pag. 368
5.1.3.2. L'identificazione con un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità o espresso a sezioni unite (anziché in alcune pronunce di merito) .....	pag. 368
5.1.3.3. La desumibilità di un'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità dalla <i>ratio decidendi</i> delle relative pronunce e l'irrilevanza di eventuali <i>obiter dicta</i> .....	pag. 368
5.1.3.4. L'inidoneità della prassi amministrativa ad assumere il valore di diritto vivente (le linee guida ANAC) .....	pag. 368
5.1.3.5. La "vivenza" della norma quale vicenda per definizione aperta .....	pag. 368
5.1.3.6. Il compito della Corte di verificare la compatibilità costituzionale dell'interpretazione offerta dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (ferma l'impossibilità di sostituirsi a quest'ultima) .....	pag. 368
5.1.4. <i>La (obbligatoria) rimessione della questione in pendenza del giudizio di costituzionalità sulla medesima norma per garantire la partecipazione delle parti al processo innanzi alla Corte</i> .....	pag. 369
5.2. La giurisdizione e gli altri poteri .....	pag. 369
5.2.1. <i>La (illegittima) disapplicazione della norma regolamentare che estende ai vitalizi dei deputati i generali limiti di pignorabilità dei crediti previdenziali (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri della Camera e conseguente annullamento parziale dell'ordinanza di assegnazione dell'intero vitalizio al creditore procedente)</i> .....	pag. 369
5.2.2. <i>L'illegittimo diniego da parte della Camera dei deputati dell'autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche, effettuate nell'ambito di un procedimento penale contro terzi, nei confronti di un deputato, magistrato fuori</i>	

<i>ruolo, nel giudizio disciplinare a suo carico (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri della Sezione disciplinare del CSM e necessità di una nuova valutazione della Camera in ossequio al canone di leale collaborazione istituzionale) .....</i>	<i>pag. 370</i>
<i>5.2.3. L’(illegittima) acquisizione agli atti di un procedimento penale, senza previa autorizzazione del Senato, di corrispondenza scritta riguardante un senatore (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri del Senato, relativamente a messaggi WhatsApp e di posta elettronica, e annullamento parziale del sequestro; rigetto del ricorso, in ordine all’acquisizione dell’estratto del conto corrente bancario del medesimo senatore) .....</i>	<i>pag. 370</i>
<i>5.2.4. La sindacabilità delle condotte contestate a un senatore ai sensi degli artt. 326 (rivelazione ed utilizzazione di segreti d’ufficio), 336 (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e 338 (violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti) cod. pen. (accoglimento parziale del ricorso per conflitto tra poteri dell’autorità giudiziaria e annullamento in parte della delibera di insindacabilità del Senato) .....</i>	<i>pag. 371</i>
<i>5.2.5. La (illegittima) disposizione, effettuazione e utilizzazione di intercettazioni che hanno coinvolto un senatore, nell’ambito di procedimenti penali anche a suo carico, e l’(illegittima) acquisizione e utilizzazione come elementi di prova, nei medesimi procedimenti, di messaggi WhatsApp scambiati tra lo stesso senatore e altro coimputato (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri del Senato e annullamento parziale degli atti dell’autorità giudiziaria) .....</i>	<i>pag. 372</i>
<b>5.3. L’organizzazione giudiziaria .....</b>	<b>pag. 373</b>
<i>5.3.1. La posizione di vertice della Corte di cassazione nell’ordinamento giudiziario ..</i>	<i>pag. 373</i>
<i>5.3.2. Il compenso dell’amministratore giudiziario per l’attività di assistenza al giudice delegato nella verifica dei crediti nell’ambito delle procedure di prevenzione patrimoniale .....</i>	<i>pag. 373</i>
<b>6. La Corte dei conti .....</b>	<b>pag. 374</b>
<b>6.1. Il progressivo ampliamento giurisprudenziale della legittimazione a quo del giudice contabile: l’esigenza di fugare “zone d’ombra” e di assicurare il sindacato di costituzionalità a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio .....</b>	<b>pag. 374</b>
<b>6.2. La legittimazione a sollevare questione incidentale di costituzionalità nell’ambito del procedimento di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi di lavoro con gli strumenti di programmazione e di bilancio (nell’ordinamento statale e siciliano) .....</b>	<b>pag. 374</b>
<b>6.3. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e sugli equilibri di bilancio degli enti locali .....</b>	<b>pag. 375</b>

## **Sezione II**

### **Le autonomie territoriali**

<b>1. L’organizzazione delle Regioni .....</b>	<b>pag. 376</b>
<b>1.1. Gli organi regionali .....</b>	<b>pag. 376</b>
<i>1.1.1. L’ordinaria forma di governo caratterizzata dall’elezione diretta del Presidente della Regione e il vincolo costituzionale imposto dal principio funzionale aut simul stabunt aut simul cadent .....</i>	<i>pag. 376</i>
<i>1.1.2. La (illegittima) previsione della presa d’atto consiliare quale dies a quo del termine (nonché atto presupposto) per l’indizione delle nuove elezioni del Presidente della Regione e del Consiglio nei casi statuari di scioglimento anticipato di quest’ultimo a carattere non sanzionatorio (norme della Regione Puglia) .....</i>	<i>pag. 376</i>

1.1.3. <i>La Giunta regionale</i> .....	pag. 377
1.1.3.1. L’(illegittima) autorizzazione alla delegificazione dell’ordinamento amministrativo della Giunta (norme della Regione Campania) .....	pag. 377
1.2. Il Servizio sanitario regionale .....	pag. 378
2. <i>La funzione legislativa</i> .....	pag. 378
2.1. Il mutato assetto delle competenze legislative nel novellato Titolo V e il principio di continuità .....	pag. 378
2.2. La sovraordinazione degli statuti e la conseguente illegittimità delle norme regionali primarie contrastanti con essi .....	pag. 378
2.3. L’inderogabile esigenza costituzionale di chiarezza del precetto normativo .....	pag. 378
2.3.1. <i>La censurabilità di una tecnica normativa foriera di incertezza per la pubblica amministrazione</i> .....	pag. 378
2.3.2. <i>La (illegittima) previsione di interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e le aree di piano (norme della Regione Molise)</i> .....	pag. 378
2.4. Le materie .....	pag. 379
2.4.1. <i>L’individuazione dell’ambito materiale</i> .....	pag. 379
2.4.1.1. I criteri teleologico e ontologico .....	pag. 379
2.4.1.2. L’identificazione dell’interesse tutelato secondo il criterio di prevalenza .....	pag. 379
2.4.1.3. L’irrelevanza dell’autoqualificazione legislativa .....	pag. 379
2.4.1.4. La considerazione del quadro normativo sovranazionale e interno .....	pag. 379
2.4.2. <i>Ambiti materiali non tipizzati</i> .....	pag. 379
2.4.2.1. I lavori pubblici .....	pag. 379
2.4.2.2. Le sanzioni amministrative .....	pag. 379
2.4.2.3. I contratti pubblici .....	pag. 380
2.4.2.4. Lo spettacolo .....	pag. 380
2.4.3. <i>L’intreccio di competenze statali e regionali</i> .....	pag. 380
2.4.3.1. La disciplina dell’agriturismo .....	pag. 380
2.4.3.2. La programmazione del personale e la fissazione di limiti alle assunzioni .....	pag. 380
2.4.3.3. La tutela e la valorizzazione dei beni culturali .....	pag. 380
2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) .....	pag. 380
2.5.1. <i>“Rapporti dello Stato con l’Unione europea” (lett. a)</i> .....	pag. 380
2.5.1.1. La salvaguardia delle competenze regionali (con riferimento agli impegni assunti con il PNRR) .....	pag. 380
2.5.1.2. L’istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 381
2.5.2. <i>“Tutela della concorrenza” (lett. e)</i> .....	pag. 381
2.5.2.1. La definizione e l’estensione del concetto di concorrenza, coincidente con la nozione operante in ambito europeo e comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione .....	pag. 381
2.5.2.2. I contratti pubblici .....	pag. 381
i) <i>La non estraneità alla materia della concorrenza della fase dell’esecuzione e, in particolare, delle norme intese a garantire la correttezza (anche sul piano contributivo) degli operatori</i> .....	pag. 381
ii) <i>L’(illegittimo) esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dalla ritenuta dello 0,50% a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti sotto-soglia di servizi, forniture e noleggio attrezzature (norme della Regione Veneto)</i> .....	pag. 381
2.5.2.3. Le grandi derivazioni idroelettriche .....	pag. 382
i) <i>La disciplina statale della fase di assegnazione delle concessioni e i limitati poteri regolatori delle Regioni</i> .....	pag. 382
ii) <i>La (illegittima) sottrazione alle procedure prescritte a tutela della concorrenza per il mercato delle concessioni destinate a soddisfare per almeno l’80% il consumo energetico annuo del soggetto autoproduttore (norme della Regione Abruzzo)</i> .....	pag. 383
2.5.3. <i>“Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)</i> .....	pag. 383

2.5.3.1. La disciplina dei tributi regionali propri derivati .....	pag. 383
2.5.3.2. L’(illegittima) inclusione dei proventi dell’IRAP e dell’addizionale regionale all’IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale (norme della Regione Veneto) – Auspicio rivolto al legislatore .....	pag. 383
2.5.4. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e) .....	pag. 384
2.5.4.1. L’esigenza di un linguaggio comune, di regole uniformi e di documenti contabili omogenei e confrontabili in un sistema ispirato al pluralismo istituzionale .....	pag. 384
2.5.4.2. L’indefettibilità e l’inderogabilità dei principi contabili statali contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011 .....	pag. 384
2.5.4.3. Il vincolo per gli enti territoriali derivante dalle norme statali funzionali a preservare l’equilibrio economico-finanziario delle pubbliche amministrazioni e a garantire l’unità economica della Repubblica .....	pag. 384
2.5.4.4. I principi di annualità del bilancio e di continuità degli esercizi finanziari: il divieto per il legislatore regionale di alterare la tempistica dettata dal legislatore statale e di intervenire <i>ex post</i> su un esercizio già chiuso .....	pag. 385
2.5.4.5. L’(illegittima) individuazione, a valere sull’esercizio 2021 anziché sull’esercizio 2022, della copertura di debiti fuori bilancio relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011 (norme della Regione Molise) – Richiamo alle istituzioni regionali .....	pag. 385
2.5.4.6. La (illegittima) copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 mediante variazione delle poste contabili dell’esercizio 2021 (norme della Regione Molise) .....	pag. 385
2.5.4.7. La (illegittima) previsione di elevati oneri a regime per gli enti utilizzatori di personale precario stabilizzato, in assenza di copertura finanziaria integrale (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 386
2.5.4.8. L’(illegittima) individuazione nelle risorse dell’esercizio 2021 della copertura del debito fuori bilancio, derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nel 2020, riconosciuto nel 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 386
2.5.4.9. L’(illegittima) individuazione nelle risorse dell’esercizio 2021 della copertura del debito fuori bilancio, derivante da servizi resi da Fastweb spa nel 2020, riconosciuto nel 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 387
2.5.4.10. L’(illegittima) individuazione nelle risorse dell’esercizio 2021 della copertura di debiti fuori bilancio, scaturenti da fatture in favore di aziende del trasporto pubblico extra-urbano, riconosciuti nel 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 387
2.5.4.11. L’(illegittima) individuazione nelle risorse dell’esercizio 2021 della copertura di debiti fuori bilancio, derivanti da forniture di servizi resi da Olivetti spa nel 2017 e nel 2019 e dal servizio di fonia fissa prestato da TIM spa nel 2020, riconosciuti nel 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 388
2.5.5. “Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g) .....	pag. 388
2.5.5.1. La natura non trasversale del titolo competenziale .....	pag. 388
2.5.5.2. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell’istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente): la prevalenza dei titoli di competenza esclusiva statale .....	pag. 389
2.5.6. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h) .....	pag. 390
2.5.6.1. Le diverse dimensioni della sicurezza .....	pag. 390
i) La sicurezza in senso stretto o “primaria” (collegata alla prevenzione e repressione dei reati nonché alla tutela dell’ordine pubblico) .....	pag. 390
ii) La dimensione pluralista e il concetto di sicurezza “integrata” .....	pag. 390
2.5.6.2. La disciplina della circolazione stradale .....	pag. 391
2.5.6.3. La disciplina statale dell’autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e sostanze psicotrope e del loro impiego a scopi medici .....	pag. 391

2.5.6.4. Norme della Regione Sardegna in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale .....	pag. 391
2.5.6.5. Norme della Regione Lombardia in materia di polizia locale .....	pag. 391
<i>i) La promozione di intese tra Regione, organi decentrati dello Stato, enti locali e gestori del servizio di trasporto pubblico rivolte a favorire il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale .....</i>	<i>pag. 391</i>
<i>ii) La previsione del patto locale di sicurezza urbana quale strumento per consentire alla polizia municipale di operare al di là dei confini territoriali di riferimento .....</i>	<i>pag. 392</i>
<i>iii) La facoltà della Giunta di prevedere ulteriori strumenti tecnologici idonei ad agevolare il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli inquinanti.....</i>	<i>pag. 392</i>
2.5.6.6. La (illegittima) previsione dell'operatività fino al 31 dicembre 2022 della SCIA, presentata dall'interessato al SUAP o ufficio analogo, in luogo dell'atto amministrativo vincolato prescritto per la realizzazione di spettacoli dal vivo (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 393
2.5.7. "Ordinamento civile" (lett. l) .....	pag. 394
2.5.7.1. L'avvenuta codificazione nel 2001 del limite del diritto privato già operante nel precedente assetto costituzionale .....	pag. 394
2.5.7.2. La garanzia di una disciplina dei rapporti tra privati uniforme sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale .....	pag. 394
2.5.7.3. Le condizioni di legittimità costituzionale di una disposizione regionale che intersechi la materia privatistica .....	pag. 394
2.5.7.4. Il perseguimento di un interesse pubblico rilevante ai sensi dell'art. 41 Cost. quale condizione di legittimità di una misura incidente sull'autonomia contrattuale dei privati, purché assunta dal legislatore statale .....	pag. 394
2.5.7.5. La riserva al legislatore statale della disciplina del rapporto contrattuale .....	pag. 394
2.5.7.6. L'inerenza alla materia di tutte le disposizioni incidenti sulla regolazione del rapporto di lavoro.....	pag. 395
2.5.7.7. La riserva al legislatore statale della disciplina del rapporto di pubblico impiego .....	pag. 395
2.5.7.8. L'inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (l'esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego alle dipendenze delle Regioni) .....	pag. 395
2.5.7.9. La riserva al legislatore statale e alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche regionali .....	pag. 395
2.5.7.10. La riserva di contrattazione collettiva quale limite all'autonomia regionale .....	pag. 395
2.5.7.11. I principi statali sul pubblico impiego quali tipici limiti di diritto privato, vincolanti per le autonomie speciali e fondati sull'esigenza costituzionale dell'uniformità di trattamento .....	pag. 396
2.5.7.12. La restrittiva disciplina statale del ricorso delle pubbliche amministrazioni a forme di lavoro flessibile (il contratto a tempo determinato) .....	pag. 396
2.5.7.13. Il divieto per il legislatore regionale di trasformare il rapporto di lavoro pubblico precario in rapporto a tempo indeterminato .....	pag. 396
2.5.7.14. Il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale .....	pag. 396
2.5.7.15. La proroga al 31 marzo 2023 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso del 2022 (norme della Provincia di Trento) .....	pag. 396
2.5.7.16. L'(illegittimo) affidamento alla contrattazione collettiva provinciale dell'individuazione di altre funzioni tecniche, nell'ambito dei contratti pubblici, ammissibili alle retribuzioni incentivanti (norme della Provincia di Trento) .....	pag. 397
2.5.7.17. Il limite di 65 anni per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli IRCCS (norme della Regione Puglia) .....	pag. 397
2.5.7.18. La (illegittima) proroga per un ulteriore anno, fino al 31 dicembre 2022, della facoltà dei Comuni di avvalersi, per la prosecuzione delle attività di ricostruzione	

successive al sisma del 31 ottobre 2002, di personale esterno contrattualizzato a tempo determinato (norme della Regione Puglia) .....	pag. 398
2.5.7.19. L'(illegittima) estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 dell'autorizzazione all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani, attingendo ad apposito albo (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 398
2.5.7.20. L'(illegittima) estensione delle misure di stabilizzazione di personale precario ai lavoratori inseriti in apposito elenco regionale, impiegati da Regione e Comuni anche in base a convenzioni e protocolli (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 398
2.5.7.21. La (illegittima) facoltà di Irfis FinSicilia spa di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 399
2.5.7.22. L'autorizzazione ai Comuni siciliani ad avviare procedure per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, valorizzando la professionalità maturata con forme contrattuali flessibili (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 399
2.5.7.23. La (illegittima) previsione, in deroga al piano triennale di fabbisogno, della procedura di stabilizzazione e dell'avvio di selezioni riservate in favore del personale precario diverso da quello sanitario e socio-sanitario, contrattualizzato a qualunque titolo e in servizio da 18 mesi al 31 dicembre 2022 (norme della Regione Molise) .....	pag. 400
2.5.7.24. La facoltà degli specializzandi di prestare, con forme di lavoro flessibile e nel triennio 2022-2024, attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza (norme della Regione Veneto) .....	pag. 400
2.5.7.25. La priorità di scelta in fase di trasferimento riconosciuta dalle aziende sanitarie ai medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni e abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) .....	pag. 401
2.5.7.26. La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) .....	pag. 401
2.5.7.27. La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) .....	pag. 401
2.5.7.28. La facoltà degli infermieri dipendenti degli enti sanitari di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) .....	pag. 401
2.5.7.29. Norme della Regione Calabria tese a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 (la stipula di contratti di lavoro autonomo con medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta ovvero privi di specializzazione; la previsione di percorsi formativi negli ambiti di potenziale impiego di medici non specializzati) .....	pag. 402
2.5.7.30. L'(illegittimo) onere per l'appaltatore di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi del collaudo, correlati alla verifica delle riserve iscritte sui documenti contabili in ragione dell'aumento dell'importo dell'opera, a pena di decadenza dalle relative pretese (norme della Regione Puglia) .....	pag. 402
2.5.7.31. La previsione di indicazioni del competente assessorato regionale alle ASL al fine di potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di <i>screening</i> del tumore al colon-retto (norme della Regione Puglia) .....	pag. 403
2.5.7.32. L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (norme della Regione Valle d'Aosta) .....	pag. 403

2.5.7.33. L'autorizzazione alle aziende sanitarie a liquidare un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, previo accordo tra l'assessorato regionale alla salute e i sindacati (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 403
2.5.7.34. L'eventuale ricorso, per ragioni di opportunità, a figure esterne all'amministrazione regionale per l'espletamento di funzioni di accertamento, vigilanza e controllo nel settore della formazione professionale (norme della Regione Molise) .....	pag. 403
2.5.7.35. La (illegittima) copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio mediante procedura selettiva riservata a soggetti in possesso di specifica esperienza professionale (norme della Regione Molise) .....	pag. 404
2.5.7.36. La (illegittima) stabilizzazione del personale precario dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (norme della Regione Molise) .....	pag. 404
2.5.7.37. La (illegittima) previsione di un contributo <i>una tantum</i> , non inferiore a 1.000 euro, in favore dei dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona impiegati nelle attività di contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Abruzzo) ...	pag. 405
2.5.8. "Ordinamento penale" (lett. l) .....	pag. 405
2.5.8.1. La regola della prevalenza della legge penale statale sulle sanzioni amministrative regionali .....	pag. 405
2.5.8.2. La riserva alla discrezionalità del legislatore statale delle scelte in tema di sanzionabilità penale, estinzione del reato o della pena e improcedibilità, anche in occasione di sanatorie amministrative (il versamento dell'oblazione quale elemento della fattispecie estintiva dei reati edilizi in sede di condono) .....	pag. 406
2.5.8.3. L'utilizzo delle risorse derivanti dall'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono edilizio per finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle contemplate dalla legislazione statale (norme della Regione Veneto) .....	pag. 406
2.5.8.4. La (illegittima) sanatoria <i>extra ordinem</i> di edifici provvisori, non conformi agli originari strumenti urbanistici, realizzati per sostituire immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma del 1997 (norme della Regione Umbria) .....	pag. 407
2.5.8.5. La (illegittima) previsione di sanzioni amministrative in materia di tutela degli animali concorrenti (anziché subordinate) con quelle penali nonché di una sanzione amministrativa per fatti di abbandono già riconducibili a una figura di reato (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 407
2.5.9. "Norme generali sull'istruzione" (lett. n) .....	pag. 407
2.5.9.1. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente): la prevalenza dei titoli di competenza esclusiva statale .....	pag. 407
2.5.10. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s) .....	pag. 408
2.5.10.1. Profili competenziali .....	pag. 408
i) Il divieto per il legislatore regionale di alterare l'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale a tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario e di valore primario .....	pag. 408
ii) La facoltà delle Regioni di innalzare i livelli statali di tutela ambientale nell'esercizio delle proprie attribuzioni legislative per la cura di interessi funzionalmente collegati .....	pag. 408
2.5.10.2. Le acque .....	pag. 408
i) L'autorizzazione alle strutture territorialmente competenti della Giunta a effettuare taluni interventi di prevenzione e riduzione del rischio idraulico (norme della Regione Veneto) .....	pag. 408
2.5.10.3. La gestione dei rifiuti .....	pag. 408
i) La riconducibilità alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema .....	pag. 408
ii) La riduzione della "tariffa al cancello", corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti	

<i>pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna)</i> .....	pag. 409
2.5.10.4. La bonifica dei siti inquinati .....	pag. 409
i) <i>La riserva alla disciplina statale della considerazione di altri interessi costituzionalmente rilevanti</i> .....	pag. 409
ii) <i>La (illegittima) previsione della realizzazione della messa in sicurezza permanente in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale fissati dalla disciplina statale, anziché secondo i criteri e le modalità ivi stabilite (norme della Regione Lombardia)</i> .....	pag. 409
iii) <i>L'(illegittima) attribuzione di funzioni amministrative ai Comuni (norme della Regione Lombardia)</i> .....	pag. 410
2.5.10.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico .....	pag. 410
i) <i>Il punto di equilibrio stabilito dalla legge n. 157 del 1992, derogabile solo in melius dalla legislazione regionale, tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria</i> .....	pag. 410
ii) <i>La riserva di provvedimento amministrativo per l'adozione dei calendari venatori e dei piani regionali per l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani quale standard minimo di tutela inderogabile in peius dal legislatore regionale</i> .....	pag. 411
iii) <i>L'(illegittima) approvazione con legge del piano faunistico-venatorio regionale 2022-2027 e l'(illegittima) esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi (norme della Regione Veneto)</i> .....	pag. 412
2.5.10.6. I beni culturali e paesaggistici .....	pag. 412
i) <i>Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica</i> .....	pag. 412
– <i>L'opzione, ove praticabile, per un'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale (anche attuativa del Piano casa); la condizione dell'operatività di un piano paesaggistico codeciso</i> .....	pag. 412
– <i>La preclusione al legislatore regionale di deroghe unilaterali ai piani paesaggistici</i> ..	pag. 413
ii) <i>La pianificazione paesaggistica</i> .....	pag. 413
– <i>Il sistema di pianificazione quale attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. e la sua finalità di apprestare una tutela organica e di ampio respiro</i> .....	pag. 413
– <i>L'impronta unitaria della pianificazione quale valore imprescindibile e non derogabile dal legislatore regionale</i> .....	pag. 413
– <i>La forza imperativa e la prevalenza della pianificazione paesaggistica sulle leggi regionali attuative del Piano casa, espressive della competenza concorrente in materia di governo del territorio</i> .....	pag. 413
iii) <i>I tratturi quali beni di interesse archeologico del demanio regionale accidentale</i> ...	pag. 414
iv) <i>L'inesistenza di un principio generale di irrevocabilità dei vincoli di tutela paesaggistica</i> .....	pag. 414
v) <i>L'idoneità della disciplina regolamentare sull'esonero e sulla semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica (d.P.R. n. 31 del 2017) a vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni, anche ad autonomia speciale, in quanto espressiva di principi costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale</i> ....	pag. 415
vi) <i>I rischi per l'ordinato sviluppo edilizio e per la tutela ambientale e paesaggistica derivanti da reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria come quella sul Piano casa</i> .....	pag. 415
vii) <i>La subordinazione del piano regolatore portuale al piano paesaggistico</i> .....	pag. 415
viii) <i>La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia)</i> .....	pag. 415
ix) <i>La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia)</i> .....	pag. 416



x) L' (illegittima) ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica (norme della Regione Calabria) .....	pag. 416
xi) L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e di quelle connesse (norme della Regione Puglia) .....	pag. 417
xii) L'attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia) .....	pag. 417
xiii) La ripermimetrazione per sottrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua (norme della Regione Liguria) .....	pag. 417
xiv) La proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, delle misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge siciliana n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici dei Comuni (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 418
xv) La (illegittima) proroga al 30 aprile 2023 dell'eccezionale e transitoria possibilità di realizzare interventi edilizi per il recupero di sottotetti, locali interrati e seminterrati e porticati, comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di vigenti decreti ministeriali (norme della Regione Molise) .....	pag. 418
xvi) L' (illegittima) estensione, oggettiva e temporale, della disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui al Piano casa (norme della Regione Molise) .....	pag. 418
xvii) L'affidamento ai Comuni della redazione dei piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con esclusiva finalità di valorizzazione (norme della Regione Molise) .....	pag. 418
2.5.10.7. Le aree protette .....	pag. 419
i) La ripermimetrazione per sottrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua (norme della Regione Liguria) .....	pag. 419
2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) .....	pag. 420
2.6.1. La portata dell'intervento statale: l'individuazione dei principi fondamentali e le ipotesi di chiamata in sussidiarietà .....	pag. 420
2.6.2. L'identificazione dei principi fondamentali alla stregua del contenuto e della funzione della norma statale .....	pag. 420
2.6.3. "Rapporti con l'Unione europea delle Regioni" .....	pag. 420
2.6.3.1. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 420
2.6.4. "Istruzione" .....	pag. 420
2.6.4.1. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente) .....	pag. 420
i) La prevalenza dei titoli di competenza esclusiva statale .....	pag. 420
ii) Il carattere non tassativo dei criteri per la definizione del contingente .....	pag. 420
iii) L'adozione del decreto ministeriale di definizione del contingente, anche in assenza di accordo in sede di Conferenza unificata .....	pag. 421
iv) L'invarianza o progressiva riduzione del contingente .....	pag. 421
v) La ripartizione del contingente dei dirigenti ad opera degli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni .....	pag. 421
vi) La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del parere della Conferenza unificata sulla ripartizione, predisposta con decreto ministeriale, del fondo di transito, alimentato anche dai risparmi conseguenti al nuovo sistema .....	pag. 422
vii) La consultazione delle sole organizzazioni sindacali sull'impiego del fondo per la valorizzazione del personale scolastico .....	pag. 422
2.6.5. "Professioni" .....	pag. 422

2.6.5.1. La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali e l'ammissibilità di discipline regionali per gli aspetti specificamente collegati con le corrispondenti realtà (il divieto di istituire nuovi e diversi albi regionali che non abbiano funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e aggiornamento) .....	pag. 422
2.6.5.2. Norme della Regione Calabria tese a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 (la stipula di contratti di lavoro autonomo con medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta ovvero privi di specializzazione; la previsione di percorsi formativi negli ambiti di potenziale impiego di medici non specializzati) .....	pag. 423
2.6.5.3. L'(illegittima) istituzione dell'Albo unico regionale degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (norme della Regione Molise) .....	pag. 423
2.6.6. "Tutela della salute" .....	pag. 424
2.6.6.1. L'organizzazione sanitaria .....	pag. 424
i) <i>La disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria</i> .....	pag. 424
ii) <i>La disciplina statale di principio sui requisiti per l'iscrizione negli elenchi degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie regionali (il principio di buon andamento dell'azione amministrativa)</i> .....	pag. 424
iii) <i>La disciplina statale di principio sulle modalità di conferimento e cessazione degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli enti del SSN</i> .....	pag. 424
iv) <i>I requisiti statali di professionalità del personale medico quali inderogabili principi fondamentali posti a presidio della salute dei cittadini</i> .....	pag. 424
v) <i>Il possesso del titolo di formazione specialistica ai fini dell'accesso al ruolo della dirigenza medica quale principio fondamentale della materia</i> .....	pag. 424
vi) <i>Il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale ai fini dell'esercizio dell'attività quale principio fondamentale della materia</i> .....	pag. 425
vii) <i>La formazione degli specializzandi: il principio fondamentale espresso dall'obiettivo della qualità della formazione specialistica e la regola, non assoluta, dell'impegno a tempo pieno</i> .....	pag. 425
viii) <i>La formazione dei medici di medicina generale: il principio fondamentale espresso dall'obiettivo della qualità della formazione e la regola, strumentale e non assoluta, della frequenza a tempo pieno</i> .....	pag. 425
ix) <i>Il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti quale principio fondamentale della materia (la diversità delle relative valutazioni)</i> .....	pag. 426
x) <i>Il divieto per il legislatore regionale di anettere all'autorizzazione di strutture sanitarie effetti vincolanti ai fini dell'accredimento istituzionale, in ragione dell'autonomia dei relativi procedimenti</i> .....	pag. 427
xi) <i>La configurazione del rapporto pubblico-privato nell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, fondato sulla netta autonomia dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento</i> .....	pag. 427
xii) <i>La duplice autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie quale filtro allo svolgimento dell'iniziativa economica privata nel settore</i> .....	pag. 427
xiii) <i>La vincolatività dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria e dei programmi operativi, per la Regione che li abbia sottoscritti, e l'attivazione del potere sostitutivo straordinario del Governo in caso di persistente inerzia regionale</i> ...	pag. 428
xiv) <i>Il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale</i> .....	pag. 428
– <i>La predisposizione del Piano quale onere per le Regioni al fine di accedere alle quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale</i> .....	pag. 428
– <i>La previsione di un termine ordinario per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni degli enti del servizio sanitario regionale</i> .....	pag. 428
– <i>La sottoposizione del Piano alla valutazione e all'approvazione del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA (con riguardo alle Regioni sottoposte a piano di rientro)</i> .....	pag. 429

xv) <i>L'(illegittima) attribuzione di effetti vincolanti, ai fini dell'accreditamento istituzionale, all'autorizzazione di strutture sanitarie già accreditate, nei casi di modifiche, ampliamento e trasformazione (norme della Regione Puglia)</i> .....	pag. 429
xvi) <i>La facoltà delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili di svolgere parte delle attività, per un limitato periodo e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura (norme della Regione Puglia)</i> .....	pag. 429
xvii) <i>La (illegittima) previsione della pregressa esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario quale requisito (alternativo) per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla carica di direttore amministrativo delle aziende sanitarie (norme della Regione Siciliana)</i> .....	pag. 430
xviii) <i>La facoltà delle aziende sanitarie regionali di innalzare da 1.000 a 1.200 il massimale di pazienti che, dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici in formazione in medicina generale (norme della Regione Veneto)</i> .....	pag. 430
xix) <i>La (illegittima) proroga al 31 gennaio 2024 di un sistema di reclutamento della dirigenza sanitaria che valorizza, in luogo del diploma di specializzazione, la concreta esperienza del candidato nei servizi di emergenza-urgenza (norme della Regione Veneto)</i> .....	pag. 431
xx) <i>La facoltà degli specializzandi di prestare, con forme di lavoro flessibile e nel triennio 2022-2024, attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza (norme della Regione Veneto)</i> .....	pag. 431
xxi) <i>La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i> .....	pag. 432
xxii) <i>La (illegittima) previsione di un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate (norme della Regione Abruzzo)</i> .....	pag. 432
2.6.6.2. <i>La salute dei cittadini</i> .....	pag. 432
i) <i>La disciplina statale di principio sull'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e sostanze psicotrope e sul loro impiego a scopi medici quale livello uniforme di tutela del diritto alla salute</i> .....	pag. 432
ii) <i>Norme della Regione Sardegna in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale</i> .....	pag. 432
2.6.7. <i>"Protezione civile"</i> .....	pag. 432
2.6.7.1. <i>La competenza dell'apposito ufficio tecnico regionale a esprimere preventivamente il parere di compatibilità sismica sull'atto pianificatorio comunale quale principio fondamentale della materia</i> .....	pag. 432
2.6.7.2. <i>La (illegittima) previsione del rilascio in sanatoria del parere comunale di compatibilità sismica sul piano regolatore generale già approvato (norme della Regione Umbria)</i> .....	pag. 433
2.6.8. <i>"Governo del territorio"</i> .....	pag. 433
2.6.8.1. <i>Il riparto di competenza tra Stato e Regioni</i> .....	pag. 433
2.6.8.2. <i>Le disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa</i> .....	pag. 433
2.6.8.3. <i>L'edilizia</i> .....	pag. 433
i) <i>La riserva allo Stato della definizione degli interventi edilizi e del regime dei relativi titoli abilitativi</i> .....	pag. 433
ii) <i>La disciplina di principio sui titoli edilizi e la facoltà del legislatore regionale di estendere i casi di attività edilizia libera a ipotesi ulteriori (e non integralmente nuove) rispetto a quelle previste dalla normativa statale</i> .....	pag. 433
iii) <i>I principi fondamentali sulla formazione del titolo edilizio a seguito di DIA o SCIA (la struttura complessa delle relative fattispecie)</i> .....	pag. 434
iv) <i>La riserva al legislatore statale della disciplina di principio sulla durata dei titoli abilitativi (i termini di inizio e ultimazione dei lavori, le eventuali eccezionali proroghe)</i> .....	pag. 434

v) La “doppia conformità” richiesta per il rilascio del permesso in sanatoria quale principio della materia e norma fondamentale di riforma economico-sociale .....	pag. 434
vi) Le differenti nozioni di titolo edilizio in sanatoria e di condono; la fondamentale scelta del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso .....	pag. 435
vii) La riserva alla legislazione statale delle scelte di principio relative all’an del condono .....	pag. 435
viii) I rischi per l’ordinato sviluppo edilizio e per la tutela ambientale e paesaggistica derivanti da reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria come quella sul Piano casa .....	pag. 435
ix) La necessaria eccezionalità e transitorietà delle normative sul recupero volumetrico a fini abitativi e l’esigenza di evitare una legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e gli operatori giuridici .....	pag. 435
x) L’incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all’esercizio dell’attività agricola e di quelle connesse (norme della Regione Puglia) .....	pag. 436
xi) L’attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia) .....	pag. 436
xii) La (illegittima) previsione di interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti (norme della Regione Toscana) .....	pag. 437
xiii) La (illegittima) sanatoria extra ordinem di edifici provvisori, non conformi agli originari strumenti urbanistici, realizzati per sostituire immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma del 1997 (norme della Regione Umbria) .....	pag. 438
2.6.8.4. L’urbanistica .....	pag. 439
i) Il principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio e l’ammissibilità di leggi regionali derogatorie dei piani urbanistici, purché eccezionali e temporanee: le criticità insite in proroghe reiterate che favoriscono interventi parcellizzati .....	pag. 439
ii) Gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana .....	pag. 439
iii) La disciplina statale di principio sulle misure di salvaguardia di piani adottati ma non ancora approvati e la sua preordinazione al contenimento di contrapposti interessi pubblici e privati .....	pag. 440
iv) La competenza dell’apposito ufficio tecnico regionale a esprimere preventivamente il parere di compatibilità sismica sull’atto pianificatorio comunale quale principio fondamentale della materia .....	pag. 440
v) La (illegittima) possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell’istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia) .....	pag. 440
vi) La (illegittima) possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) .....	pag. 441
vii) La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell’adozione del decreto interministeriale recante la determinazione del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun Comune .....	pag. 441
viii) La (illegittima) previsione del rilascio in sanatoria del parere comunale di compatibilità sismica sul piano regolatore generale già approvato (norme della Regione Umbria) .....	pag. 441
2.6.9. “Porti civili” .....	pag. 442
2.6.9.1. La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP) ...	pag. 442

2.6.9.2. La prevalenza dei piani regolatori dei porti nazionali e internazionali sui piani urbanistici .....	pag. 443
2.6.9.3. L'applicabilità della novella (d.l. n. 121 del 2021) ai PRP già approvati .....	pag. 443
2.6.9.4. L'obbligo di adeguamento degli ordinamenti regionali entro tre mesi .....	pag. 444
2.6.10. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" .....	pag. 444
2.6.10.1. Le energie rinnovabili .....	pag. 444
i) <i>Il principio della massima diffusione degli impianti per il contrasto ai cambiamenti climatici</i> .....	pag. 444
ii) <i>Il favor del legislatore per gli impianti di produzione di biogas</i> .....	pag. 444
iii) <i>Il favor del legislatore europeo e nazionale per le comunità di energia rinnovabile</i> .....	pag. 444
iv) <i>L'evoluzione della disciplina statale sull'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti</i> .....	pag. 445
– Il disegno originario del d.lgs. n. 387 del 2003, attuato dalle linee guida ministeriali del 2010: l'individuazione delle aree non idonee da parte delle Regioni all'esito di apposito procedimento amministrativo .....	pag. 445
– La riforma operata dal d.lgs. n. 199 del 2021 (in attesa di definizione con l'adozione dei decreti interministeriali e l'aggiornamento delle linee guida): l'individuazione delle aree idonee in sede legislativa da parte delle Regioni .....	pag. 445
v) <i>La vincolatività e l'inderogabilità delle linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi, espressive della leale collaborazione tra Stato e Regioni</i> .....	pag. 445
vi) <i>L'istruttoria regionale prescritta dalle linee guida ministeriali ai fini dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti per ragioni di tutela ambientale e paesaggistica; il divieto per il legislatore regionale di creare preclusioni assolute e aprioristiche (la riserva di procedimento amministrativo)</i> .....	pag. 446
vii) <i>La procedura abilitativa semplificata per gli impianti con bassa potenza</i> .....	pag. 446
viii) <i>La (illegittima) proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 della sospensione delle procedure di autorizzazione degli impianti in zone agricole caratterizzate da particolari produzioni, nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti inidonei (norme della Regione Abruzzo)</i> .....	pag. 446
ix) <i>La (illegittima) previsione dell'individuazione entro il 31 maggio 2022, con delibera del Consiglio comunale, delle zone inidonee all'installazione degli impianti, limitatamente alle aree agricole caratterizzate da particolari produzioni, e del divieto di introdurre in seguito limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione (norme della Regione Abruzzo)</i> .....	pag. 447
x) <i>Norme della Regione Abruzzo sulle comunità di energia rinnovabile (CER)</i> .....	pag. 447
– La facoltà delle CER di stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione per ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia .....	pag. 447
– L'(illegittimo) affidamento alla Giunta regionale della definizione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER .....	pag. 448
xi) <i>Il regime della segnalazione certificata di inizio attività per l'installazione di impianti con potenza inferiore a determinate soglie (norme della Provincia di Trento)</i> .....	pag. 448
2.6.10.2. Le grandi derivazioni idroelettriche .....	pag. 448
i) <i>Il riparto di competenze in ordine alla disciplina del rapporto concessorio; il contenuto della legge regionale</i> .....	pag. 448
ii) <i>La normativa statale di principio sul canone concessorio e sulla fornitura gratuita</i> .....	pag. 449
2.6.11. "Promozione e organizzazione di attività culturali" .....	pag. 449
2.6.11.1. La materia dello spettacolo .....	pag. 449
2.6.11.2. Norme statali in materia di spettacolo .....	pag. 449
i) <i>Il concorso delle Regioni all'attuazione dei principi fondamentali individuati dallo Stato</i> .....	pag. 449

ii) <i>La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali</i> .....	pag. 450
iii) <i>Le funzioni regionali di condivisione e scambio di dati e informazioni e di verifica dell'efficacia dell'intervento pubblico</i> .....	pag. 450
2.6.12. <i>"Coordinamento della finanza pubblica"</i> .....	pag. 450
2.6.12.1. <i>Il contenimento dei costi degli apparati amministrativi</i> .....	pag. 450
i) <i>Il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici</i> .....	pag. 450
ii) <i>Il divieto di soccorso finanziario delle società partecipate quale principio fondamentale della materia</i> .....	pag. 450
iii) <i>La (illegittima) previsione della procedura di stabilizzazione del personale precario diverso da quello sanitario e socio-sanitario, in servizio da 18 mesi al 31 dicembre 2022, anche in deroga al piano triennale di fabbisogno (norme della Regione Siciliana)</i> .....	pag. 451
iv) <i>La (illegittima) previsione, in deroga al piano triennale di fabbisogno, della procedura di stabilizzazione e dell'avvio di selezioni riservate in favore del personale precario diverso da quello sanitario e socio-sanitario, contrattualizzato a qualunque titolo e in servizio da 18 mesi al 31 dicembre 2022 (norme della Regione Molise)</i> .....	pag. 451
v) <i>L'illegittimo stanziamento di 100.000 euro per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa (norme della Regione Molise)</i> .....	pag. 452
vi) <i>La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)</i> .....	pag. 452
2.6.12.2. <i>La spesa sanitaria</i> .....	pag. 452
i) <i>Il difetto di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento ove non concorra al finanziamento del servizio sanitario delle autonomie speciali</i> .....	pag. 452
ii) <i>Il principio di programmazione della spesa sanitaria, vincolante anche per le autonomie speciali, e la possibilità di remunerare le prestazioni eccedenti con il meccanismo della regressione tariffaria</i> .....	pag. 452
iii) <i>Il principio di omnicomprensività delle tariffe per le prestazioni acquisite da soggetti privati accreditati</i> .....	pag. 453
iv) <i>La vincolatività dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria e dei programmi operativi, per la Regione che li abbia sottoscritti, e l'attivazione del potere sostitutivo straordinario del Governo in caso di persistente inerzia regionale</i> ...	pag. 453
v) <i>Il divieto per le Regioni assoggettate ai piani di rientro dal disavanzo sanitario di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali</i> .....	pag. 454
vi) <i>La (illegittima) disciplina dell'organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza (norme della Regione Molise) – Segnalazione dell'anomala durata del commissariamento della sanità</i> .....	pag. 454
vii) <i>La (illegittima) previsione per il 2022 di trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale, calcolati sul consolidato del 2019 (norme della Regione Siciliana)</i> .....	pag. 454
viii) <i>La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i> .....	pag. 454
ix) <i>Norme della Regione Puglia per la prevenzione, la diagnosi e la sorveglianza del tumore al colon-retto</i> .....	pag. 455
– <i>La (illegittima) previsione dello screening in regime di gratuità per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico strumentale</i> .....	pag. 455

– La previsione di indicazioni del competente assessorato regionale alle ASL al fine di potenziare le risorse delle strutture coinvolte nel programma di <i>screening</i> e di organizzare una rete regionale <i>hub e spoke</i> .....	pag. 455
x) <i>L'attribuzione di un'indennità, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari in servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo durante l'emergenza pandemica (norme della Regione Siciliana)</i> .....	pag. 456
xi) <i>L'illegittimo rinvio alle norme statali, operato al di fuori del periodo emergenziale, per il ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione e ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbo dello spettro autistico che hanno sospeso l'attività a causa della pandemia da COVID-19 e non hanno attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti (norme della Regione Siciliana)</i> .....	pag. 456
xii) <i>La (illegittima) stabilizzazione del personale precario dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (norme della Regione Molise)</i> .....	pag. 457
xiii) <i>Il rifinanziamento di interventi sociali in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia (norme della Regione Abruzzo)</i> .....	pag. 457
xiv) <i>La (illegittima) previsione di un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate (norme della Regione Abruzzo)</i> .....	pag. 457
2.7. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) .....	pag. 457
2.7.1. <i>Caccia</i> .....	pag. 457
2.7.1.1. Il mantenimento nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, disposto con ordinanze cautelari in attesa della definizione della questione di costituzionalità della pertinente normativa regionale, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Veneto nei confronti dello Stato) .....	pag. 457
2.7.2. <i>Istruzione e formazione professionale</i> .....	pag. 458
2.7.2.1. L'esclusione dall'ambito oggettivo della materia della formazione aziendale (attinente all'ordinamento civile) .....	pag. 458
2.7.2.2. La (illegittima) limitazione dell'applicazione dei tirocini extracurricolari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale .....	pag. 458
2.7.3. <i>Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali</i> .....	pag. 458
2.7.3.1. Le norme regionali sulle procedure concorsuali e sui relativi bandi .....	pag. 458
2.7.3.2. La disciplina delle graduatorie concorsuali .....	pag. 458
i) <i>L'inerenza a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego regionale</i> .....	pag. 458
ii) <i>Il necessario rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione</i> .....	pag. 458
2.7.3.3. Norme statali in materia di spettacolo .....	pag. 459
i) <i>La definizione, con decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo</i> .....	pag. 459
ii) <i>La (illegittima) previsione del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali – Richiamo alle istituzioni regionali</i> .....	pag. 459
iii) <i>La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali</i> .....	pag. 460
iv) <i>Le funzioni regionali di condivisione e scambio di dati e informazioni e di verifica dell'efficacia dell'intervento pubblico</i> .....	pag. 460
2.7.4. <i>Organizzazione del personale regionale</i> .....	pag. 460
2.7.4.1. Il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale .....	pag. 460
2.7.5. <i>Polizia amministrativa locale</i> .....	pag. 460
2.7.5.1. Norme della Regione Lombardia in materia di polizia locale .....	pag. 460
2.7.6. <i>Servizi sociali</i> .....	pag. 460

2.7.6.1. Il rifinanziamento di interventi sociali in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia (norme della Regione Abruzzo) .....	pag. 460
3. <i>La funzione amministrativa</i> .....	pag. 460
3.1. L’allocazione delle funzioni amministrative, ad opera del legislatore statale o regionale, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza .....	pag. 460
3.2. L’affidamento al documento di programmazione strategica di sistema dell’individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali e dei loro collegamenti con l’esterno .....	pag. 460
3.3. La (illegittima) previsione della competenza del documento di programmazione strategica di sistema a ricomprendere negli ambiti portuali le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale, esterne alla sua circoscrizione .....	pag. 461
3.4. La sottrazione della funzione pianificatoria su porto e retro-porto al piano urbanistico comunale .....	pag. 461
3.5. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell’istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente) .....	pag. 461
4. <i>Il principio cooperativo</i> .....	pag. 461
4.1. La diversificazione degli strumenti di collaborazione in relazione agli interessi coinvolti, alle esigenze unitarie e alle competenze incise .....	pag. 461
4.2. L’idoneità della procedura di acquisizione dell’intesa in Conferenza permanente a garantire la leale collaborazione .....	pag. 462
4.3. L’ambito applicativo del principio di leale collaborazione .....	pag. 462
4.3.1. <i>La tendenziale inapplicabilità alle procedure legislative (salvo il caso della delega in materie strettamente intrecciate)</i> .....	pag. 462
4.3.2. <i>L’irrilevanza della consultazione con le Regioni in caso di ricorso alla decretazione d’urgenza</i> .....	pag. 462
4.3.3. <i>L’inestricabile intreccio di competenze esclusive e concorrenti, non risolvibile con il criterio della prevalenza</i> .....	pag. 462
4.4. L’attrazione in sussidiarietà .....	pag. 462
4.4.1. <i>Le condizioni di legittimità costituzionale dell’intervento normativo statale “in attrazione”</i> .....	pag. 462
4.4.2. <i>La necessaria garanzia di momenti partecipativi per gli enti territoriali “espropriati” delle proprie prerogative costituzionali</i> .....	pag. 463
4.4.3. <i>L’intesa quale forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione</i> .....	pag. 463
4.4.4. <i>L’affidamento transitorio all’Autorità di sistema portuale della “zonizzazione” delle aree nei soli porti privi di strumenti con valore pianificatorio</i> ....	pag. 463
4.5. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali .....	pag. 463
4.5.1. <i>La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP)</i> .....	pag. 463
4.5.1.1. L’omessa consultazione delle Regioni nell’adozione della disciplina statale .....	pag. 463
4.5.1.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di una relazione illustrativa dell’Autorità di sistema portuale di accompagnamento al DPSS .....	pag. 463
4.5.1.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di un termine per l’approvazione del DPSS da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e dell’applicabilità delle norme della legge n. 241 del 1990 per il superamento del dissenso tra le amministrazioni chiamate a raggiungere l’intesa .....	pag. 464
4.5.1.4. Il parere regionale e comunale nel procedimento di approvazione del PRP .....	pag. 464



4.5.2. La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia) .....	pag. 465
4.5.3. L'(illegittima) ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica (norme della Regione Calabria) .....	pag. 465
4.5.4. L'attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia) .....	pag. 465
4.5.5. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto interministeriale recante la determinazione del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun Comune .....	pag. 465
4.5.6. L'inclusione di talune concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico ("Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo", "Collicello" e "Saviner") nell'elenco di quelle soggette alla fornitura gratuita di energia (ricorso per conflitto tra enti della Provincia di Trento nei confronti della Regione Veneto, dichiarato inammissibile e non fondato) .....	pag. 466
4.5.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa, anziché del parere, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, ai fini dell'adozione dei decreti del Ministro della cultura per la disciplina dell'Osservatorio e del Sistema informativo nazionale dello spettacolo ...	pag. 466
4.5.8. La definizione condivisa tra Stato e Regioni delle modalità e dei criteri delle attività di informazione, verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo .....	pag. 466
4.5.9. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente) .....	pag. 467
4.5.9.1. Il carattere non tassativo dei criteri per la definizione del contingente .....	pag. 467
4.5.9.2. L'adozione del decreto ministeriale di definizione del contingente, anche in assenza di accordo in sede di Conferenza unificata .....	pag. 467
4.5.9.3. L'invarianza o progressiva riduzione del contingente .....	pag. 468
4.5.9.4. La ripartizione del contingente dei dirigenti ad opera degli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni .....	pag. 468
4.5.9.5. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del parere della Conferenza unificata sulla ripartizione, predisposta con decreto ministeriale, del fondo di transito, alimentato anche dai risparmi conseguenti al nuovo sistema .....	pag. 468
4.5.9.6. La consultazione delle sole organizzazioni sindacali sull'impiego del fondo per la valorizzazione del personale scolastico .....	pag. 469
5. Il potere sostitutivo .....	pag. 469
5.1. La necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo e l'obbligo per lo Stato di raggiungere l'effetto utile .....	pag. 469
5.2. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria .....	pag. 469
5.2.1. Il divieto di interferenza regionale, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario ad acta nominato dal Governo nell'esercizio del potere sostitutivo .....	pag. 469
5.2.2. La (illegittima) disciplina dell'organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza (norme della Regione Molise) – Segnalazione dell'anomala durata del commissariamento della sanità .....	pag. 470

6. <i>Gli enti locali</i> .....	pag. 470
6.1. La doverosa istituzione delle Città metropolitane e la natura costituzionalmente necessaria degli enti autonomi costitutivi della Repubblica .....	pag. 470
6.2. Gli organi .....	pag. 470
6.2.1. <i>L’(illegittimo) ulteriore rinvio di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, con contestuale proroga del mandato dei commissari straordinari regionali (norme della Regione Siciliana) – Richiamo alle istituzioni regionali</i> .....	pag. 470
6.3. Le funzioni amministrative .....	pag. 471
6.3.1. <i>La funzione di pianificazione comunale: il divieto per il legislatore regionale di vanificare l’autonomia comunale e la necessaria previsione di idonee procedure collaborative ove lo Stato eserciti l’attrazione in sussidiarietà</i> .....	pag. 471
6.3.2. <i>L’ammissibilità di limitazioni della funzione urbanistica comunale per esigenze generali</i> .....	pag. 471
6.4. L’amministrazione .....	pag. 472
6.4.1. <i>Il segretario comunale</i> .....	pag. 472
6.4.1.1. <i>La limitazione dell’attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all’ente locale ai segretari che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti</i> .....	pag. 472
6.5. La finanza .....	pag. 473
6.5.1. <i>L’esigenza di una quantificazione delle risorse destinate alle Province funzionale e proporzionata alla realizzazione degli obiettivi</i> .....	pag. 473
6.5.2. <i>Le anticipazioni di liquidità</i> .....	pag. 474
6.5.2.1. <i>La ratio di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza</i> .....	pag. 474
6.5.2.2. <i>Il divieto di impiego per risanare bilanci strutturalmente in perdita</i> .....	pag. 474
6.5.2.3. <i>L’obbligo di sterilizzazione</i> .....	pag. 474
6.5.2.4. <i>La (illegittima) facoltà di impiegare le risorse ottenute dal fondo di rotazione a copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e la previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma pari alle anticipazioni incassate nell’esercizio e non restituite, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata – Richiamo alle istituzioni locali</i> .....	pag. 474
6.5.3. <i>La spesa per il personale quale meccanismo suppletivo previsto, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province – Segnalazione al legislatore</i> .....	pag. 475
7. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....	pag. 475
7.1. Le norme di attuazione statutaria .....	pag. 475
7.1.1. <i>La prevalenza sulle leggi ordinarie, in virtù dello speciale procedimento di adozione e del carattere riservato e separato della disciplina posta</i> .....	pag. 475
7.1.2. <i>La relativa adozione quale ineludibile condizione per il trasferimento di funzioni amministrative statali</i> .....	pag. 476
7.2. Le clausole di salvaguardia .....	pag. 476
7.2.1. <i>La puntuale verifica di compatibilità delle singole previsioni statali con i parametri statutari</i> .....	pag. 476
7.3. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali .....	pag. 476
7.3.1. <i>Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica</i> .....	pag. 476
7.3.1.1. <i>La disciplina statale sui titoli abilitativi edilizi</i> .....	pag. 476
7.3.2. <i>I principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica</i> .....	pag. 477
7.3.2.1. <i>I profili basilari del diritto dei contratti relativi alla conclusione ed esecuzione dell’appalto e le sottese esigenze di uguaglianza e uniformità di disciplina dei rapporti tra privati</i> .....	pag. 477

7.4. La competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (l'accesso all'albo dei segretari comunali) .....	pag. 477
7.5. La Regione Friuli-Venezia Giulia .....	pag. 477
7.5.1. <i>La priorità di scelta in fase di trasferimento riconosciuta dalle aziende sanitarie ai medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni e abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni</i> .....	pag. 477
7.5.2. <i>La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza</i> .....	pag. 478
7.5.3. <i>La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale</i> .....	pag. 478
7.5.4. <i>La facoltà degli infermieri dipendenti degli enti sanitari di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali</i> .....	pag. 478
7.5.5. <i>Norme statali in materia di spettacolo (disciplina, con decreti ministeriali, dell'Osservatorio dello spettacolo, del Sistema informativo nazionale dello spettacolo e del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; individuazione dei principi fondamentali; funzioni regionali)</i> .....	pag. 478
7.6. La Regione Sardegna .....	pag. 479
7.6.1. <i>Norme in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale</i> .....	pag. 479
7.6.1.1. <i>L'applicabilità della disciplina alla canapa, ovvero alle sole piante e non anche ai prodotti da esse ricavati, con contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea</i> .....	pag. 479
7.6.1.2. <i>La facoltà della Regione di promuovere attività di sperimentazione e ricerca orientate all'individuazione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale, all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico nonché alla formazione degli operatori della filiera e all'informazione sulle proprietà della canapa</i> .....	pag. 479
7.6.1.3. <i>L'(illegittima) inclusione di piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati nonché di polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento, tra i prodotti ricavabili dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata</i> .....	pag. 480
7.6.1.4. <i>Il compito della Regione di sostenere e promuovere la coltivazione e la trasformazione della canapa terapeutica a uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio</i> .....	pag. 480
7.6.2. <i>La (illegittima) previsione di un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi per i sindaci dei Comuni con popolazione fino a, rispettivamente, tremila e cinquemila abitanti</i> .....	pag. 481
7.6.3. <i>La (illegittima) previsione in via transitoria dell'iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprano o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario</i> .....	pag. 481
7.7. La Regione Siciliana .....	pag. 481
7.7.1. <i>Il limite delle leggi costituzionali dello Stato e il rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione nell'esercizio di potestà esclusive</i> .....	pag. 481
7.7.2. <i>Le disposizioni del testo unico sul pubblico impiego quali norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a limitare le competenze regionali esclusive</i> .....	pag. 481
7.7.3. <i>La potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio</i> .....	pag. 481

7.7.4. La potestà concorrente in materia di sanità pubblica (coincidente, per ampiezza, con la competenza sulla tutela della salute) .....	pag. 482
7.7.5. Il dovere del legislatore siciliano di istituire i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane e di rispettarne la natura di enti autonomi garantiti dalla Costituzione .....	pag. 482
7.7.6. La sostanziale inattuazione dell'assetto istituzionale degli enti di area vasta .....	pag. 482
7.7.7. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto .....	pag. 482
7.7.8. L'(illegittima) estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 dell'autorizzazione all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani, attingendo ad apposito albo .....	pag. 483
7.7.9. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI... ..	pag. 483
7.7.10. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali .....	pag. 483
7.7.11. L'(illegittima) estensione delle misure di stabilizzazione di personale precario ai lavoratori inseriti in apposito elenco regionale, impiegati da Regione e Comuni anche in base a convenzioni e protocolli .....	pag. 484
7.7.12. La (illegittima) previsione di interventi edilizi realizzabili senza titolo abilitativo (ascensori esterni, strade poderali, strutture murarie su suoli agricoli, cisterne, muri a secco, opere interrato di smaltimento reflui, piscine pertinenziali) .....	pag. 484
7.7.13. La facoltà di realizzare senza titolo abilitativo pannelli solari e fotovoltaici .....	pag. 484
7.7.14. La (illegittima) previsione di interventi edilizi realizzabili previa CILA (strade interpoderali, opere murarie di recinzione, costruzione e ricostruzione di muri a secco, opere interrato di smaltimento reflui) .....	pag. 485
7.7.15. La facoltà di ripristinare muri a secco previa CILA .....	pag. 485
7.7.16. La facoltà di realizzare in contesti tutelati, previa CILA, sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, nel rispetto del codice di settore e secondo le linee guida dell'assessorato regionale ..	pag. 485
7.7.17. La (illegittima) previsione della prevalenza della disciplina legislativa dell'attività edilizia libera o soggetta a CILA sugli strumenti urbanistici e sui regolamenti edilizi vigenti .....	pag. 486
7.7.18. Il recupero volumetrico a fini abitativi degli immobili esistenti, anche oggetto di sanatoria .....	pag. 486
7.7.19. La (illegittima) previsione di interventi di recupero volumetrico a fini abitativi realizzabili in deroga alla disciplina urbanistica e al codice dei beni culturali e del paesaggio .....	pag. 487
7.7.20. La (illegittima) previsione di interventi di demolizione e ricostruzione nonché ripristino di edifici vincolati crollati, realizzabili nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA .....	pag. 487
7.7.21. L'(illegittima) estensione della sanatoria paesaggistica ex post a ipotesi diverse da quelle tassativamente previste dal legislatore statale .....	pag. 487
7.7.22. L'(illegittima) estensione degli interventi del Piano casa agli immobili che abbiano fruito del condono edilizio .....	pag. 487
7.7.23. La (illegittima) facoltà di presentare, a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del Piano casa, istanze per la realizzazione di interventi edilizi straordinari .....	pag. 488
7.7.24. L'autorizzazione ai Comuni siciliani ad avviare procedure per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, valorizzando la professionalità maturata con forme contrattuali flessibili .....	pag. 488

7.7.25. L'(illegittimo) ulteriore rinvio di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, con contestuale proroga del mandato dei commissari straordinari regionali – Richiamo alle istituzioni regionali .....	pag. 488
7.7.26. La (illegittima) previsione dell'operatività fino al 31 dicembre 2022 della SCIA, presentata dall'interessato al SUAP o ufficio analogo, in luogo dell'atto amministrativo vincolato prescritto per la realizzazione di spettacoli dal vivo .....	pag. 488
7.7.27. La (illegittima) previsione della modifica permanente della programmazione urbanistica determinata dai titoli abilitativi rilasciati in deroga per progetti edilizi concernenti comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per disabili gravi, indipendentemente dall'effettiva destinazione ventennale dell'immobile .....	pag. 489
7.7.28. La (illegittima) sanatoria paesaggistica ex post di concessioni edilizie relative ad aree dichiarate di notevole interesse pubblico .....	pag. 489
7.7.29. La (illegittima) facoltà di effettuare interventi di recupero abitativo di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati anche in immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 e comunque entro il 30 giugno 2023 (reviviscenza della normativa abrogata) .....	pag. 489
7.7.30. La (illegittima) previsione della possibilità di realizzare, in territori comunali carenti di un piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime ovvero di un piano paesaggistico, opere destinate alla diretta fruizione del mare entro 150 metri dalla battigia nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati ..	pag. 490
7.7.31. La proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, delle misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici dei Comuni .....	pag. 490
7.7.32. L'illegittima ulteriore proroga ex lege al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione dei lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016 .....	pag. 490
7.8. La Regione Valle d'Aosta .....	pag. 491
7.8.1. La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale (in virtù della clausola di maggior favore) .....	pag. 491
7.8.2. La disciplina dei segretari degli enti locali (dipendenti regionali): le relative competenze statutarie .....	pag. 491
7.8.3. L'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali .....	pag. 491
7.8.3.1. L'(illegittimo) esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione "professionalizzante" e di superamento dell'esame finale per i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea magistrale .....	pag. 491
7.8.3.2. L'esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e di superamento dell'esame finale per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari in servizio nelle autonomie speciali .....	pag. 492
7.8.3.3. La sollecitazione al legislatore regionale a riformare coerentemente la disciplina in materia .....	pag. 492
7.8.4. L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale .....	pag. 492
7.8.4.1. La comparazione dei candidati per titoli e prova orale .....	pag. 492
7.8.4.2. La pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'Azienda .....	pag. 493
7.9. Le Province di Trento e Bolzano .....	pag. 493
7.9.1. La potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio (le modalità di classificazione dei beni protetti) .....	pag. 493
7.9.2. La soggezione della competenza provinciale primaria sul paesaggio agli obiettivi nazionali sul consumo e sull'incremento dell'energia rinnovabile nonché alle norme di principio relative alla localizzazione degli impianti .....	pag. 494
7.9.3. La competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e i relativi limiti statutarie .....	pag. 494

7.9.4. La proroga al 31 marzo 2023 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso del 2022 (norme della Provincia di Trento) .....	pag. 495
7.9.5. Il regime della segnalazione certificata di inizio attività per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza inferiore a determinate soglie (norme della Provincia di Trento) .....	pag. 495
7.9.6. L'(illegittimo) esonero dell'aggiudicatario di appalti di lavori di importo inferiore a 500.000 euro dall'obbligo di stipulare una polizza che assicuri la stazione appaltante contro i rischi di distruzione o danneggiamento di impianti e opere e i danni causati a terzi in corso di esecuzione, purché sia munito di polizza generica di responsabilità civile, salvi casi eccezionali e previa idonea motivazione (norme della Provincia di Bolzano) .....	pag. 495
7.9.7. L'inclusione di talune concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico ("Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo", "Collicello" e "Saviner") nell'elenco di quelle soggette alla fornitura gratuita di energia (ricorso per conflitto tra enti della Provincia di Trento nei confronti della Regione Veneto, dichiarato inammissibile e non fondato) .....	pag. 496
8. L'autonomia finanziaria .....	pag. 497
8.1. Il rapporto tra funzioni e risorse .....	pag. 497
8.1.1. La mancanza di una rigida garanzia quantitativa delle risorse, ferma la necessità di non pregiudicare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali .....	pag. 497
8.1.2. Il concorso del fondo perequativo senza vincoli di destinazione al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche regionali e locali (la tutela dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali) .....	pag. 497
8.1.3. Il divieto per lo Stato di appropriarsi delle risorse inerenti a funzioni trasferite alle autonomie territoriali .....	pag. 498
8.2. La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale ...	pag. 498
8.2.1. La lettura sistematica degli artt. 119, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.: lo Stato quale garante di ultima istanza degli interessi attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni (il potere sostitutivo in caso di inadempienze degli enti territoriali) .....	pag. 498
8.2.2. Il principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti di perequazione .....	pag. 499
8.2.3. Le condizioni di ammissibilità degli interventi statali .....	pag. 499
8.2.4. Il Fondo di solidarietà comunale .....	pag. 499
8.2.4.1. L'evoluzione normativa dello strumento dal lineare disegno iniziale, concepito senza vincoli di destinazione, alla successiva ibridazione, che ne ha reso farraginoso e meno trasparente il funzionamento .....	pag. 499
8.2.4.2. L'incremento della dotazione con risorse statali vincolate al raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, in attesa della loro definizione, di obiettivi di servizio (con riguardo all'offerta di posti negli asili nido, al trasporto scolastico degli studenti disabili e ai servizi sociali dei Comuni siciliani e sardi) – Richiamo al legislatore .....	pag. 500
8.3. La (illegittima) facoltà degli enti locali di impiegare le risorse ottenute dal fondo di rotazione a copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e la previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata – Richiamo alle istituzioni locali .....	pag. 501
8.4. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome .....	pag. 502
8.4.1. Le entrate .....	pag. 502

8.4.1.1. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 502
8.4.2. <i>Le spese</i> .....	pag. 502
8.4.2.1. L'illegittimo trasferimento ai Comuni territorialmente competenti delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi ASI, in difetto di attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture (norme della Regione Siciliana) – Richiamo alle istituzioni regionali .....	pag. 502

## **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>Gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. quali parametri pertinenti per la denuncia di violazione della normativa europea</i> .....	pag. 504
2. <i>L'utilizzabilità delle fonti sovranazionali quali criteri interpretativi delle garanzie costituzionali, anche ove non assurgano ad autonomi parametri di costituzionalità</i> .....	pag. 504
3. <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i> .....	pag. 504
3.1. <i>La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale (l'onere motivazionale del rimettente)</i> .....	pag. 504
4. <i>L'estraneità dei regolamenti UE al novero degli atti soggetti al sindacato di legittimità costituzionale, fermo il controllo di compatibilità (della legge di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei) con i principi supremi dell'ordine costituzionale e i diritti inalienabili della persona</i> .....	pag. 505
5. <i>Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia</i> .....	pag. 505
5.1. <i>La natura di strumento a disposizione del giudice interno per la corretta interpretazione del diritto sovranazionale</i> .....	pag. 505
6. <i>Il principio di uguaglianza di fronte alla legge (l'applicabilità anche ai soggetti non cittadini europei)</i> .....	pag. 505
7. <i>La garanzia sovranazionale del diritto al silenzio del soggetto minacciato di sanzioni</i> .....	pag. 506
8. <i>La ratio e le condizioni della procedibilità in assenza dell'imputato nella giurisprudenza della Corte di giustizia</i> .....	pag. 506
9. <i>La tutela dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse ad autorità pubbliche o a istituzioni private</i> .....	pag. 506
10. <i>Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore</i> .....	pag. 506
11. <i>L'avanzato processo di armonizzazione della disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agroalimentari (i marchi DOP, IGP e STG)</i> .....	pag. 507
11.1. <i>I riferimenti normativi</i> .....	pag. 507

11.2. Il divieto di misure d'effetto equivalente, cioè di normative interne suscettibili di ostacolare gli scambi intracomunitari .....	pag. 508
11.3. Le condizioni di inapplicabilità della disciplina europea alle denominazioni geografiche semplici .....	pag. 508
<i>12. L'obbligo generale dell'amministrazione finanziaria di interloquire preventivamente con il contribuente nell'accertamento dei tributi armonizzati ...</i>	<i>pag. 509</i>
<i>13. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea .....</i>	<i>pag. 509</i>
13.1. La (illegittima) proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 della sospensione delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zone agricole caratterizzate da particolari produzioni, nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti inidonei (norme della Regione Abruzzo) .....	pag. 509
13.2. La (illegittima) previsione dell'individuazione entro il 31 maggio 2022, con delibera del Consiglio comunale, delle zone inidonee all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, limitatamente alle aree agricole caratterizzate da particolari produzioni, e del divieto di introdurre in seguito limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione (norme della Regione Abruzzo) .....	pag. 509
13.3. La (illegittima) preclusione alla corte d'appello della facoltà di rifiutare la consegna di persona cittadina di uno Stato non membro dell'Unione europea, destinataria di mandato d'arresto europeo, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano (da almeno cinque anni) e sufficientemente integrata in Italia (sentenza di accoglimento susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) .....	pag. 509
<i>14. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea .....</i>	<i>pag. 511</i>
14.1. La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione .....	pag. 511
14.2. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 511
14.3. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato ...	pag. 512

## **Sezione II**

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

<i>1. L'inconferenza del richiamo all'art. 11 Cost. in relazione alla dedotta violazione di norme convenzionali .....</i>	<i>pag. 513</i>
<i>2. La garanzia convenzionale del diritto al silenzio del soggetto minacciato di sanzioni .....</i>	<i>pag. 513</i>
<i>3. L'influenza della giurisprudenza convenzionale sull'evoluzione della disciplina del processo penale in absentia .....</i>	<i>pag. 513</i>
<i>4. Gli aspetti procedurali e sostanziali della garanzia convenzionale del divieto di tortura .....</i>	<i>pag. 513</i>



5. <i>Le condizioni di compatibilità delle misure di allontanamento dello straniero con la garanzia convenzionale del rispetto della vita privata e familiare</i> .....	pag. 513
6. <i>Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore</i> .....	pag. 514
7. <i>L'allontanamento del bambino dalla famiglia d'origine quale misura estrema fondata sulla tutela del suo interesse superiore</i> .....	pag. 514
8. <i>L'obbligo convenzionale per gli Stati di verificare l'interesse del minore a mantenere contatti con persone, legate o meno da un vincolo biologico, che si sono prese cura di lui</i> .....	pag. 514
9. <i>L'ampia nozione convenzionale di corrispondenza (comprensiva dei messaggi elettronici, anche già recapitati)</i> .....	pag. 514
10. <i>L'incompatibilità convenzionale di interferenze sproporzionate rispetto all'affidamento legittimo ingenerato nel percettore di prestazioni retributive o previdenziali indebitamente erogate da soggetti pubblici</i> .....	pag. 514
11. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU</i> .....	pag. 515
11.1. <i>La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP</i> .....	pag. 515
11.2. <i>La (illegittima) previsione, quali cause automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, delle condanne non definitive per piccolo spaccio e di quelle definitive per commercio di prodotti con segni falsi a carico di stranieri privi di legami familiari nel territorio dello Stato</i> .....	pag. 515
11.3. <i>La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione in caso di mancato deposito dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione almeno due mesi prima del decorso del termine annuale di ragionevole durata del giudizio di legittimità</i> .....	pag. 515
12. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU</i> .....	pag. 516
12.1. <i>La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione</i> .....	pag. 516
12.2. <i>La ripetizione dell'indebito retributivo o previdenziale erogato da un ente pubblico e la tutela del legittimo affidamento del percettore (la valorizzazione della clausola di buona fede oggettiva o correttezza)</i> .....	pag. 516
12.3. <i>Il colloquio visivo mensile dei detenuti in regime differenziato con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell'amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l'impiego del vetro divisorio a tutta altezza</i> .....	pag. 517
12.4. <i>La sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione per eccessiva durata di un processo amministrativo in caso di mancata presentazione dell'istanza di prelievo almeno sei mesi prima del compimento del relativo termine ragionevole</i> .....	pag. 517
12.5. <i>La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato</i> ....	pag. 518

12.6. La previsione di sanzioni amministrative in materia di tutela degli animali (norme della Regione Siciliana) .....	pag. 518
12.7. Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio .....	pag. 519
12.8. L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità) .....	pag. 519
12.9. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale .....	pag. 519
12.10. La revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali godute dal condannato per taluni reati di particolare allarme sociale, accertati in sentenze divenute definitive prima dell'entrata in vigore della misura .....	pag. 520
12.11. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte) .....	pag. 520
12.12. L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado .....	pag. 520
12.13. La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento .....	pag. 520

### **Sezione III**

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

<i>1. Il principio del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e la natura di parametro interposto di costituzionalità delle disposizioni dei trattati</i> .....	pag. 521
<i>2. La garanzia internazionale del diritto al silenzio del soggetto minacciato di sanzioni</i> .....	pag. 521
<i>3. La qualificazione della tortura come delitto contro la persona e crimine contro l'umanità; l'inderogabilità del relativo divieto</i> .....	pag. 521
<i>4. La tutela dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse ad autorità pubbliche o a istituzioni private</i> .....	pag. 522
<i>5. Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore</i> .....	pag. 522
<i>6. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale</i> .....	pag. 522
6.1. L'illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza	

della pendenza del processo (salvo il diritto dell'imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa) .....	pag. 522
7. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale</i> .....	pag. 522
7.1. La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia) .....	pag. 522
7.2. La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) .....	pag. 522
7.3. Il colloquio visivo mensile dei detenuti in regime differenziato con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell'amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l'impiego del vetro divisorio a tutta altezza .....	pag. 523
7.4. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato ....	pag. 523
7.5. Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio .....	pag. 523
7.6. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale .....	pag. 523
7.7. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte) .....	pag. 523



# *Introduzione*

## *1. Dati quantitativi (rinvio)*

Nel 2023 la Corte costituzionale ha adottato 229 decisioni: 180 sentenze e 49 ordinanze.

Delle 229 decisioni, 140 (115 sentenze e 25 ordinanze) sono state assunte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 70 (58 sentenze e 12 ordinanze) hanno riguardato giudizi di legittimità costituzionale in via principale; 2 sentenze hanno risolto conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 13 pronunce sono state rese in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (8 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità e 5 sentenze nella fase di merito). Completano il quadro 4 ordinanze di correzione di errori materiali.

Per una dettagliata analisi dei dati quantitativi concernenti la giurisprudenza costituzionale del 2023 si rinvia all'apposito volume pubblicato con la presente relazione.

## *2. Il collegio giudicante*

Alla data del 1° gennaio 2023 il Collegio era composto dalla Presidente Silvana Sciarra, dai Vice Presidenti Daria de Pretis e Nicolò Zanon, dai Giudici Franco Modugno, Augusto Antonio Barbera, Giulio Prosperetti, Giovanni Amoroso, Francesco Viganò, Luca Antonini, Stefano Petitti, Angelo Buscema, Emanuela Navarretta, Maria Rosaria San Giorgio, Filippo Patroni Griffi e Marco D'Alberti.

Nel 2023 la Corte ha operato nella pienezza della sua composizione fino all'11 novembre, quando la prof.ssa Silvana Sciarra è cessata dalla carica di Presidente e Giudice della Corte costituzionale, giungendo alla naturale scadenza del mandato; alla data del 31 dicembre 2023 il Parlamento non ha provveduto alla sua sostituzione.

L'11 novembre 2023 sono altresì cessati dalla carica di Vice Presidente e Giudice della Corte costituzionale la prof.ssa Daria de Pretis e il prof. Nicolò Zanon, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in loro sostituzione, sono stati nominati il 6 novembre 2023 dal Presidente della Repubblica il prof. Giovanni Pitruzzella e la prof.ssa Antonella Sciarrone Alibrandi, che hanno giurato il 14 novembre 2023.

Il 12 dicembre 2023 è stato eletto Presidente della Corte costituzionale il prof. Augusto Antonio Barbera e sono stati nominati tre Vice Presidenti: il prof. Franco Modugno, il prof. Giulio Prosperetti e il dott. Giovanni Amoroso.



# *Parte I*

## *Profili processuali*

### *Capitolo I*

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

##### *1. Premessa*

Nel 2023 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **140** decisioni: **115** sentenze (nn. **2, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 25, 26, 29, 32, 33, 35, 40, 42, 45, 46, 47, 52, 54, 63, 65, 66, 67, 73, 74, 77, 85, 88, 89, 91, 93, 94, 98, 101, 103, 104, 105, 107, 108, 111, 113, 116, 119, 120, 123, 129, 130, 132, 133, 135, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 156, 159, 160, 161, 164, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 177, 178, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 192, 194, 195, 197, 198, 200, 201, 202, 205, 207, 208, 209, 211, 212, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 228**) e **25** ordinanze (nn. **4, 13, 22, 23, 28, 30, 31, 36, 37, 39, 56, 72, 78, 83, 86, 87, 95, 106, 152, 158, 196, 199, 210, 213, 214**).

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

Le ordinanze di rimessione delle questioni decise nell'anno sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**61**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**22**), dalle Corti di appello (**18**), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (**16**), dalla Corte di cassazione (**10**), dal Consiglio di Stato (**9**), dai Giudici di pace (**8**), dai Giudici per le indagini preliminari (**6**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**5**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**5**) e dalla Corte dei conti, sezioni giurisdizionali regionali (**5**) e sezioni regionali di controllo (**2**).

Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dal Magistrato di sorveglianza (**4**), dalla Corte di assise di appello (**3**), dalle Corti di giustizia tributaria di secondo grado (**3**), dalle Commissioni tributarie regionali (**2**) e dai Tribunali di sorveglianza (**2**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano la Corte di assise (**1**), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare (**1**), la Corte di giustizia tributaria di primo grado (**1**) e il Giudice tutelare del tribunale ordinario (**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. **89** ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi disciplinato dall'art. 47, commi da 5 a 7, d.lgs. n. 165 del 2001. Il procedimento *de quo* assume infatti "una funzione di garanzia dell'ordinamento, in quanto riconducibile a un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo (...), che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico". In assenza della possibilità di adire la Corte, "paradossalmente il giudice contabile si troverebbe costretto (...) a certificare positivamente un accordo contrattuale la cui copertura finanziaria ritenesse, tuttavia, riposare su norme di dubbia legittimità costituzionale". Sulla base di una giurisprudenza costante, la sentenza n. **224** ha riconosciuto la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito della sua attività di controllo di legittimità-regolarità sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e sugli equilibri di bilancio di un comune.

Il giudice, per proporre una questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisorii. La sentenza n. **33** ha ricordato che "non inficia la corretta instaurazione del giudizio di legittimità la contestuale adozione di una sentenza parziale (non definitiva) e dell'ordinanza di rimessione della questione, sempre che rimanga ancora da decidere, nel giudizio principale, una parte dell'originario oggetto della domanda o

del *thema decidendum* e che il giudice rimettente non abbia, in realtà, deciso interamente la controversia”.

L’ordinanza n. **22** ha rilevato che secondo quanto esposto nella stessa ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* aveva già deciso i due unici motivi di ricorso, respingendoli entrambi, con la conseguenza che la sua *potestas iudicandi* si era già esaurita al momento della proposizione della questione, la quale difettava quindi di rilevanza.

La sentenza n. **3** ha osservato che il rimettente, pur avendo sospeso l’ordine di esecuzione della pena, non si è pronunciato sulla domanda di sospensione fondata sull’art. 656, comma 5, cod. proc. pen. e non ha pertanto esaurito la propria *potestas iudicandi*, ma ha semplicemente anticipato con un provvedimento meramente “interinale”, destinato a operare sino alla ripresa del giudizio principale, gli effetti dell’auspicata pronuncia di illegittimità costituzionale. Per la sentenza n. **12**, le censure investivano la *regula iuris* dalla quale dipendeva la stessa *potestas iudicandi* del rimettente, e pertanto non si configurava una macroscopica carenza dei presupposti della stessa. Secondo la sentenza n. **33**, risultava chiaro che era ancora *sub iudice* la riliquidazione del trattamento pensionistico, oggetto del giudizio principale, per il periodo intercorrente tra il pensionamento del ricorrente e l’entrata in vigore della norma sopravvenuta a lui più favorevole.

La sentenza n. **138** ha ricordato che la possibilità che la Corte “sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell’iter logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare”.

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

Tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo* deve sussistere un rapporto di pregiudizialità, sicché soltanto una questione rilevante nel processo principale può costituire oggetto del giudizio incidentale. Come ricordato dalla sentenza n. **52**, in tanto “è possibile, nel merito, il sindacato di legittimità costituzionale della disposizione censurata (...) in quanto, in rito, ne sussista la rilevanza nel giudizio principale”.

Per procedere al sindacato di costituzionalità della legge, “è anzitutto necessario che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé” (ordinanza n. **83**). Ai fini dell’ammissibilità delle questioni dunque, “è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull’esercizio della funzione giurisdizionale (...), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale” (sentenza n. **164**). La rilevanza presuppone, ai sensi dell’art. 23, secondo comma, della l. n. 87 del 1953, “un rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la decisione del giudizio principale”. Essa “deve ritenersi sussistente quando la norma della cui legittimità costituzionale il giudice dubita debba essere applicata nel giudizio *a quo* per decidere il merito della controversia o una questione processuale o pregiudiziale, oppure quando la decisione” della Corte “comunque influisca sul percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire per rendere la decisione” (ordinanza n. **95**). Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **160**, il requisito della rilevanza “implica necessariamente che la sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un’incidenza attuale e non meramente eventuale. Il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere”. Tale requisito “attiene all’applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo*, ma non al sicuro conseguimento di un’utilità diretta per effetto dell’applicazione della norma nel processo principale” (sentenza n. **74**). La rilevanza infatti “non coincide con l’utilità concreta – per una parte del giudizio *a quo* – della pronuncia di accoglimento, essendo invece sufficiente che essa eserciti un’influenza sul percorso argomentativo del giudice rimettente” (sentenza n. **94**; similmente la sentenza n. **164**). Per giurisprudenza costante, “l’assenza di una concreta influenza della decisione” della Corte è un “aspetto che non spiega alcun effetto sulla rilevanza della questione” (sentenza n. **151**). La sentenza n. **67** ha richiamato la giurisprudenza secondo cui la concreta incidenza, “in uscita”, della invocata pronuncia di illegittimità costituzionale nello specifico giudizio *a quo* “non inficia la rilevanza delle questioni ove sussistente al momento in cui esse sono sollevate, ossia ‘in entrata’”. La rilevanza “ricorre anche ove la strumentalità sussista rispetto ad una possibile diversa definizione della lite, non strettamente a mezzo



dalla decisione della causa” (ordinanza n. **95**). La sentenza n. **160** ha ribadito che, “anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di legittimità costituzionale e di una più efficace garanzia dell’esercizio dello scrutinio di conformità della legislazione a Costituzione (...), il presupposto della rilevanza non si identifica nell’utilità concreta che le parti in causa potrebbero conseguire all’esito del giudizio principale (...), ma nella necessità di applicare la disposizione censurata in ragione del suo correlarsi, nel percorso argomentativo del giudizio principale, all’incidenza della pronuncia” della Corte.

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **151**, “la valutazione del giudice *a quo* sulla rilevanza supera il vaglio di ammissibilità allorché 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”. Il giudizio sulla rilevanza è “riservato al rimettente e rispetto a esso la “Corte effettua un controllo meramente ‘esterno’, limitato ad accertare l’esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (...), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. **164**; similmente le sentenze nn. **145** e **151**). Ai fini dell’apprezzamento del requisito della rilevanza risulta infatti “fondamentale 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 giudizio di rilevanza solo se esso, *ictu oculi*, appaia assolutamente privo di fondamento” (sentenza n. **32**). La sentenza n. **160** ha precisato che il controllo della Corte sulla rilevanza è “limitato alla non implausibilità delle motivazioni sui presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a decidere. In particolare, il giudice rimettente è chiamato a valutare, sia pure in via delibativa e prognostica, allo stato degli atti e dell’iter decisionale, la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai requisiti di attualità e rilevanza che sono, del pari, oggetto del controllo in sede di giudizio” dinanzi alla Corte.

L’esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall’estraneità delle norme denunciate all’area decisionale del rimettente (sentenze nn. **46**, **85**, **103**, **108**, **171**, **224**; ordinanze nn. **83** e **95**).

Per la sentenza n. **46**, il rimettente non doveva fare applicazione di una delle norme censurate, come da lui stesso riferito. Per l’ordinanza n. **83**, le questioni erano palesemente prive di rilevanza, in quanto il giudice *a quo* era chiamato a fare applicazione di una disposizione diversa da quella censurata. Secondo la sentenza n. **85**, le questioni muovevano da un presupposto interpretativo manifestamente erroneo, con la conseguenza che il rimettente non doveva applicare le norme censurate. L’ordinanza n. **95** ha rilevato la mancanza di un nesso di strumentalità necessaria tra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione. Secondo la sentenza n. **103**, la Corte d’appello rimettente non doveva fare applicazione di una delle norme censurate, non essendo qualificabile come giudice del rinvio alla luce della decisione assunta dal giudice di legittimità. L’altra norma impugnata invece si indirizzava solo alla Corte di cassazione, la quale l’aveva già applicata, escludendo che la regola da essa dettata valesse anche nel caso in esame. Tale lettura della norma non costituiva oggetto di un principio di diritto la cui applicazione era demandata al giudice di merito, riguardando una fase del giudizio anteriore, e già definita, rispetto a quella in corso di svolgimento davanti al giudice *a quo*. Per la sentenza n. **108**, il giudice *a quo* non era chiamato a fare applicazione di una delle disposizioni censurate, essendone comunque esclusa la reviviscenza anche in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione più recente. La sentenza n. **224** ha rilevato l’erronea interpretazione della norma impugnata, che è risultata non applicabile nel giudizio *a quo*.

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. **12**, **32**, **67**, **74**, **132**, **143**, **151**, **160**, **161**, **164**, **168**, **169**, **205**, **208**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **212**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **8**, **25**, **190**).

Per la sentenza n. **8**, il rimettente ha precisato di ritenere provati tutti gli elementi da valutare in caso di incostituzionalità della norma censurata. La sentenza n. **12** ha rilevato che l’eccezione di difetto di rilevanza era stata formulata in modo del tutto generico, in assenza di qualsivoglia indicazione sul contenuto dell’eccezione sulla quale il rimettente avrebbe omesso di pronunciarsi. Secondo la sentenza n.

**25**, la decisione assunta all'esito del processo costituzionale avrebbe non implausibilmente influito sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo a sostegno della decisione nel giudizio principale. In caso di accoglimento, infatti, il giudice *a quo* sarebbe stato preliminarmente chiamato a pronunciarsi sulla sussistenza del reato di disobbedienza ad un ordine fondato su una disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima. Per la sentenza n. **32**, l'ordinanza di rimessione aveva esposto diffusamente le ragioni per cui la decisione sulla questione incidentale era pregiudiziale per la definizione del processo principale e aveva evidenziato che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe comportato l'illegittimità dell'atto impugnato, che di tale disposizione costituiva, a parere del rimettente, diretta e immediata espressione esecutiva. La sentenza n. **67** ha osservato che il giudice era chiamato a fare applicazione della norma censurata. La circostanza per cui l'invocata pronuncia in termini additivi non avrebbe potuto comportare una decadenza con efficacia retroattiva dal compimento dell'atto processuale in esame è stata ritenuta attinente alla concreta incidenza della invocata pronuncia di illegittimità costituzionale e non alla rilevanza delle questioni al momento in cui erano state sollevate. Secondo la sentenza n. **74**, l'eccezione della parte si fondava, da un lato, su uno scenario meramente ipotetico, e, dall'altro, su una ricostruzione del requisito della rilevanza non in linea con la giurisprudenza della Corte. Per la sentenza n. **143**, il rimettente aveva adeguatamente argomentato sulla necessità di fare applicazione della norma denunciata. Per la sentenza n. **151**, era irrilevante l'assenza di una concreta influenza della decisione della Corte nel giudizio *a quo*. Secondo la sentenza n. **160**, la circostanza che i contenuti del provvedimento impugnato nel giudizio principale sarebbero stati solo limitatamente incisi dall'invocata pronuncia di illegittimità costituzionale e la dedotta indifferenza, rispetto agli interessi dei ricorrenti, del requisito della competenza all'adozione del provvedimento stesso in ragione del carattere comunque necessitato dei suoi contenuti, costituivano evidenze estranee al sindacato in punto di rilevanza della questione dedotta, circoscritto all'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo*. La sentenza n. **161** ha evidenziato che il decreto ministeriale evocato dalla parte privata non poteva porsi in contrasto con la disposizione di legge censurata, con la conseguenza che la previsione in esso contenuta, su cui era basata l'eccezione di irrilevanza, sarebbe stata suscettibile di disapplicazione in caso di accoglimento delle questioni. La sentenza n. **164** ha rilevato che i rimettenti, contrariamente a quanto eccepito da una delle parti, hanno pregiudizialmente valutato ed escluso l'edificabilità di fatto, con motivazioni non implausibili. Sotto altro aspetto, hanno implicitamente e plausibilmente disatteso le doglianze, aventi carattere preliminare, sollevate dalla parte resistente nel giudizio principale. Per la sentenza n. **168**, senza una pronuncia della Corte il giudice *a quo* non avrebbe potuto disporre l'interruzione del processo, di cui si assumeva la necessità. Secondo la sentenza n. **190**, l'eventuale accoglimento della questione avrebbe comportato il riconoscimento dell'interesse ad agire del ricorrente nel giudizio principale. Per la sentenza n. **205**, i giudici *a quibus* hanno compiutamente descritto le fattispecie di causa e chiarito che erano tenuti all'applicazione della norma censurata. La sentenza n. **208** ha rilevato che l'ordinanza di rimessione conteneva la precisazione che l'affermazione del pubblico ministero su cui si basava l'eccezione era errata. La sentenza n. **212** ha ribadito l'orientamento secondo cui "quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, la cessazione dello stato di restrizione non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale". Si è rilevato che il procedimento principale non si era concluso, non solo perché in esso non era mai stato adottato un provvedimento *de libertate*, ma anche perché il rimettente era chiamato a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria.

Secondo la sentenza n. **2**, era indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione che dava fondamento al potere dell'autorità pubblica di adottare la misura di prevenzione, la cui inosservanza era oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*. Per la sentenza n. **18**, la rilevanza della questione era desumibile dall'accurato apparato argomentativo dell'ordinanza di rimessione, che trovava conferma nelle specifiche indicazioni offerte dalla parte costituita e nelle risultanze del fascicolo del giudizio *a quo*. La sentenza n. **91** ha rimarcato l'indubbia rilevanza delle questioni, che, se accolte, avrebbero consentito di reiterare la richiesta di astensione del giudice, precedentemente non autorizzata, non più ai sensi dell'art. 36, comma 1, lett. h), cod. proc. pen., ma ai sensi della precedente lett. g). Secondo la sentenza n. **98**, le questioni erano rilevanti nel giudizio *a quo*, nel quale si controverteva di provvedimenti di cui la norma impugnata costituiva il fondamento esclusivo. Per la sentenza n. **111**, le questioni aventi ad oggetto una disposizione del codice penale erano certamente ammissibili, dal momento che il giudice *a quo* era chiamato a farne applicazione. È risultata ammissibile anche la questione inerente una disposizione di natura processuale, in quanto il rimettente invocava un intervento

complessivo, per incidere, al contempo, sul diritto sostanziale e processuale, e, nella sua prospettiva, “i due corni dell’intervento auspicato” risultavano “inscindibilmente connessi”. Secondo la sentenza n. **113**, il rimettente muoveva dalla non implausibile premessa che ove una sanzione amministrativa sia stata adottata sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità della stessa deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. La sentenza n. **141** ha ritenuto non implausibile il presupposto interpretativo del rimettente, relativo alla qualificazione come rapina del fatto contestato all’imputato nel giudizio *a quo*. In ogni caso, anche se il rimettente avesse optato per una diversa ipotesi ricostruttiva le questioni di legittimità costituzionale sollevate avrebbero mantenuto la loro rilevanza. La sentenza n. **146** ha evidenziato che, secondo il rimettente, nel giudizio *a quo* ricorrevano tutti i presupposti per l’ammissione alla prova con sospensione del procedimento penale *a quo*, preclusa unicamente dalla norma impugnata.

L’abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo* la norma abrogata o modificata in virtù delle regole sulla successione delle leggi nel tempo (sentenze nn. **33**, **113**, **171**, **188**; ordinanza n. **28**). In termini generali, la sentenza n. **113** ha confermato che, ai fini dell’instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, la legittimità di un atto amministrativo “deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”. In ogni caso, spetta al giudice rimettente valutare l’avvenuta abrogazione di una disposizione (sentenza n. **132**). La sentenza n. **151** ha ricordato che la rilevanza delle questioni “riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato (...) e che ogni eventuale modificazione della norma censurata comunque idonea a far venire meno i dubbi di legittimità costituzionale non legittima” la “Corte a dichiarare le questioni inammissibili per ‘irrelevanza sopravvenuta’” (similmente la sentenza n. **171**).

Secondo la sentenza n. **113**, il rimettente muoveva dalla non implausibile premessa che ove una sanzione amministrativa sia stata adottata sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità della stessa deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. Per la sentenza n. **188**, il giudice *a quo* ha correttamente rilevato che la disposizione sopravvenuta stabilisce una diminuzione di pena inferiore a quella prevista al momento del fatto. In quanto più sfavorevole per l’imputato nel giudizio *a quo*, risultava inapplicabile ai sensi dell’art. 2, quarto comma, cod. pen.

In relazione al momento nel quale la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall’applicazione della disposizione contestata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato la manifesta inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia astratta, prematura, ipotetica o eventuale (ordinanze nn. **56** e **83**).

Per l’ordinanza n. **56**, il rimettente non ha chiarito se doveva fare concreta applicazione della norma impugnata, concernente il trattamento sanzionatorio del delitto di istigazione a delinquere, essendosi riservato espressamente di compiere, all’esito dell’incidente di costituzionalità, la valutazione di merito sulla sussistenza dei singoli fatti di reato, sulla pericolosità delle condotte e sull’applicabilità di cause di non punibilità. Secondo l’ordinanza n. **83**, la rimozione della norma censurata avrebbe potuto influire sul giudizio *a quo* solo in termini eventuali ed ipotetici.

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. 21 delle norme integrative prevede espressamente che la sospensione, l’interruzione e l’estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. L’ordinanza n. **13** ha precisato che “in base all’art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l’improcedibilità del giudizio *a quo* non produce effetti sullo svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale”.

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. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, “la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice *a quo*, rispetto al quale spetta” alla Corte “una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione” (sentenza n. **101**). Ne consegue che “il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* determina

l'inammissibilità delle questioni, per difetto di rilevanza, "quando sia palese e rilevabile *ictu oculi*" (sentenze nn. **15** e **16**; similmente le sentenze nn. **101** e **156**). Qualora sussista l'evidenza del vizio, o nel giudizio *a quo* siano state sollevate specifiche eccezioni a riguardo, "è richiesta al giudice rimettente una motivazione esplicita" rispetto alla quale spetta alla Corte "una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza delle questioni" (sentenze nn. **15** e **16**). Rispetto a tale motivazione, il giudizio della Corte "si ferma alla valutazione del suo carattere non implausibile, ancorché opinabile". Qualora, invece, difetti l'evidenza *ictu oculi* del vizio, l'ammissibilità della questione non è inficiata dalla mancanza di una motivazione espressa, là dove possa inferirsi che il giudice abbia non implausibilmente ritenuto implicita la sussistenza della sua competenza o giurisdizione" (sentenza n. **156**).

Alla luce di tali principi, la sentenza n. **15** ha ritenuto implausibile la motivazione alla cui stregua il giudice amministrativo rimettente ha disatteso l'eccezione di difetto di giurisdizione in una controversia concernente l'annullamento degli atti di accertamento del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale e di sospensione dal lavoro, adottati da un'azienda sanitaria pubblica nei confronti di un'operatrice sociosanitaria. La Corte ha osservato che i provvedimenti impugnati erano stati emessi nell'ambito di un rapporto di impiego pubblico contrattualizzato, in relazione al quale la giurisdizione spetta in via generale al giudice ordinario, e che in un caso assimilabile la giurisdizione del giudice ordinario è stata già affermata dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, venendo primariamente in rilievo il diritto soggettivo a continuare ad esercitare la professione sanitaria. La sentenza n. **16** ha ritenuto evidente la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo rimettente nel giudizio *a quo*, concernente una controversia relativa alla sospensione dall'esercizio della professione sanitaria di psicologa. Si è osservato che le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, in un caso analogo, hanno confermato la sussistenza della giurisdizione ordinaria, trattandosi di una controversia "in cui viene in rilievo un diritto soggettivo – nella specie, quello ad esercitare la professione sanitaria – non intermediato dall'esercizio del potere amministrativo", in quanto tale sospensione "discende in modo automatico dall'accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale" previsto dalla norma censurata. Per la sentenza n. **156**, il rimettente C.G.A.R.S. si è limitato a evocare la norma che vieta la rilevabilità d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione, senza dire nulla sulla sussistenza di una specifica statuizione, sia pure implicita, in punto di giurisdizione nell'ordinanza cautelare di primo grado o sull'evenienza, riscontrabile nella prassi della giurisprudenza amministrativa cautelare in primo grado, di voler prescindere in fase cautelare dalla verifica della giurisdizione.

La sentenza n. **14** ha escluso la sussistenza di dubbi sulla giurisdizione del giudice amministrativo rimettente sull'impugnazione di un provvedimento di organi universitari con il quale si subordinava alla somministrazione del vaccino anti COVID-19 la prosecuzione dei tirocini di area medico-sanitaria in presenza all'interno delle strutture sanitarie. La sentenza n. **101** ha ritenuto non implausibile la motivazione del TAR circa la sussistenza della propria giurisdizione sulla decisione di retrocessione degli utili adottata dal prefetto, in quanto conseguenza automatica del provvedimento di informativa antimafia e del correlativo "commissariamento", emessi nell'esercizio di poteri di natura discrezionale, dei quali condivide il carattere di autoritatività.

Il requisito dell'incidentalità è integrato quando la questione investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale. Esso presuppone che sia "individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale" (sentenza n. **161**).

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

La sentenza n. **161** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per preteso difetto del carattere incidentale delle questioni, essendo palese che il giudizio *a quo* era connotato da un *petitum* distinto e autonomo rispetto alle questioni sollevate.

La sentenza n. **164** ha disatteso l'eccezione di una parte del giudizio *a quo*, secondo cui il giudice chiamato ad applicare una norma sui cui era già pendente il giudizio di costituzionalità avrebbe dovuto disporre la sospensione del giudizio *ex art.* 39 cod. proc. civ., ricordando che quando "si debba fare applicazione di norma già sospettata di illegittimità costituzionale e si condivida la valutazione di non manifesta infondatezza della questione, il giudice sarà tenuto a sua volta a sollevare la questione (...), anche per garantire alle parti del processo dinanzi a sé la partecipazione al giudizio costituzionale".

## **4. L'ordinanza di rimessione**

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

### **4.1. La forma**

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **73, 145, 184, 215, 216**; ordinanze nn. **13 e 78**).

La sentenza n. **73** ha ribadito che “la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia di per sé l'ammissibilità delle questioni con essa sollevate. Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione”. Per l'ordinanza n. **13**, non è “rilevante che le questioni siano state promosse con sentenze non definitive anziché con ordinanze, avendo comunque il giudice *a quo* disposto la sospensione dei procedimenti principali e la trasmissione dei fascicoli alla cancelleria” della Corte, “sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza”. L'ordinanza n. **78** ha rilevato che, pur essendo intestati come “sentenza”, gli atti di rimessione avevano natura sostanziale di ordinanza, in quanto, all'esito della positiva valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni, disponevano la sospensione del giudizio principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte.

### **4.2. Il contenuto**

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. 8.1.), dare conto dell'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità.

L'accertamento di carenze relative a uno o più dei menzionati profili preclude l'esame di merito delle questioni e determina l'adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi dell'atto di promovimento sono rilevati dalla Corte d'ufficio o su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale ovvero da una delle parti costituite. La Corte stabilisce l'ordine logico con cui affrontare le eccezioni preliminari, dichiarando eventualmente assorbite le altre (sentenze nn. **54 e 94**). Allo stesso modo, la Corte dispone del “potere di decidere discrezionalmente e insindacabilmente l'ordine delle questioni da affrontare”, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. **45**; analogamente hanno deciso le sentenze n. **190, 215, 216, 224**).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **5, 8, 14, 15, 32, 33, 35, 45, 73, 91, 119, 143, 161, 202, 208, 222**).

La sentenza n. **119** ha puntualizzato che “il vaglio concernente i presupposti ermeneutici attiene alla valutazione di merito delle questioni e non incide sulla loro ammissibilità”.

La sentenza n. **5** ha disatteso le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa erariale con mera formula di rito, rilevando che sono stati svolti unicamente argomenti attinenti al merito. La sentenza n. **98** ha disatteso le eccezioni solamente enunciate della difesa erariale, in quanto si traducevano in mere formule di stile. Per la sentenza n. **195**, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale era totalmente priva di motivazione.

#### **4.2.1. La descrizione della fattispecie concreta e la motivazione sulla rilevanza**

I Giudici hanno, innanzitutto, censurato l'incompleta, lacunosa o inadeguata descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (sentenze nn. **52, 198, 190**; ordinanze nn. **37, 152, 196**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (ordinanza n. **152**), con

conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **52** e **190**; ordinanze nn. **37** e **196**).

Per la sentenza n. **52**, l'ordinanza di rimessione non conteneva, con riferimento a numerosi profili, una plausibile motivazione in ordine alla circostanza che nel giudizio principale si controverteva di un contratto collettivo aziendale di prossimità dotato dell'efficacia generale prevista dalla disposizione censurata, e non già di un ordinario contratto aziendale, provvisto di efficacia solo tendenzialmente estesa a tutti i lavoratori in azienda e superabile dall'eventuale espresso dissenso di associazioni sindacali o lavoratori. Per la sentenza n. **190**, il rimettente si è limitato ad allegazioni generiche e avulse dai fatti di causa. La descrizione del tutto insufficiente della fattispecie concreta ha reso impossibile verificare se la norma denunciata dovesse essere effettivamente applicata nel giudizio principale e se i dubbi di costituzionalità avessero qualche attinenza con il caso concreto. Secondo l'ordinanza n. **196**, la lacunosa descrizione della fattispecie rendeva di riflesso oscura la ragione della ritenuta applicabilità della disciplina censurata e ha impedito il vaglio esterno circa il carattere non implausibile della motivazione sulla rilevanza. Per la sentenza n. **198**, alla luce del quadro normativo di riferimento, il rimettente avrebbe dovuto verificare la sussistenza degli ulteriori elementi necessari a integrare la fattispecie complessa disciplinata dalle norme censurate.

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **46**, **104**, **208**).

Per la sentenza n. **46**, l'ordinanza di rimessione conteneva indicazioni sufficienti per una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del processo principale, necessaria al fine di valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione. Secondo la sentenza n. **208**, l'ordinanza di rimessione ha puntualmente chiarito quale è stato l'esito del procedimento connesso.

È stata talvolta riscontrata, poi, la carente, insufficiente, implausibile, contraddittoria o inadeguata motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **7**, **144**, **184**; ordinanza n. **37**).

Come ha ricordato la sentenza n. **42**, “la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra 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”. Alla Corte è demandato un “vaglio meramente esterno di non implausibilità, che (...) costituisce l'oggetto della sua valutazione in ordine sia alla ricostruzione degli elementi di fatto, fornita dal giudice rimettente, sia all'interpretazione delle norme di diritto, applicabili al giudizio *a quo*” (sentenza n. **8**; nello stesso senso le sentenze nn. **25**, **45**, **139**, **192**). Secondo l'orientamento ripreso dalla sentenza n. **94**, “la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando l'ordinanza di rimessione sia argomentata in modo da consentire il controllo ‘esterno’ sulla rilevanza della questione attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale” (similmente la sentenza n. **113**). Ai fini della verifica della rilevanza della questione è dunque “necessario e sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulle ragioni, in fatto e in diritto, che lo conducono a ritenere applicabile la norma della cui legittimità costituzionale dubita nel giudizio principale” (sentenza n. **188**).

Per la sentenza n. **144**, da una parte l'argomento offerto dal giudice *a quo* è risultato implausibile, dall'altra è stato del tutto omesso di considerare diversi elementi rilevanti ai fini dell'interpretazione della disposizione censurata.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **8**, **12**, **26**, **42**, **45**, **46**, **47**, **94**, **104**, **120**, **139**, **151**, **159**, **161**, **177**, **178**, **198**, **219**).

Per la sentenza n. **8**, le motivazioni addotte superavano il vaglio meramente esterno di implausibilità. Secondo la sentenza n. **12**, il rimettente ha esaminato la disciplina richiamata dalla difesa erariale e ne ha escluso l'operatività nel caso al suo esame, descrivendo in modo esaustivo i fatti di cui l'interveniente ha lamentato l'omessa deduzione. La sentenza n. **26** ha rilevato che il rimettente aveva già dichiarato inammissibili gli ulteriori motivi di censura della sentenza impugnata ed era quindi evidente che doveva fare applicazione della disposizione censurata. Per la sentenza n. **42**, il giudice *a quo* ha esaurientemente spiegato di dover fare applicazione della norma censurata. Secondo la sentenza n. **45**, gli argomenti desumibili dall'ordinanza superavano il vaglio di non implausibilità. Per la sentenza n. **47** il rimettente ha motivato adeguatamente in ordine alla rilevanza della questione. Secondo la sentenza n. **94**, non

sussistevano indici normativi e giurisprudenziali a sostegno della prospettazione della difesa erariale e, pertanto, l'interpretazione del rimettente è risultata non implausibile. Per la sentenza n. **104**, dalla lettura complessiva dell'ordinanza emergeva che il percorso argomentativo non era né dubitativo né perplesso e che il rimettente aveva sufficientemente descritto la fattispecie in esame. La sentenza n. **120** ha ritenuto non pertinenti le prospettazioni della difesa erariale. La sentenza n. **151** ha ritenuto, alla luce della giurisprudenza di legittimità successiva all'ordinanza di rimessione, niente affatto privo di fondamento il ragionamento del giudice *a quo*, esaminato dalla prospettiva del "controllo esterno" sulle motivazioni in punto di rilevanza delle questioni. Per la sentenza n. **161**, il rimettente ha chiaramente escluso di poter decidere la controversia applicando la norma invocata dalla difesa erariale, con motivazione ritenuta condivisibile dalla Corte, oltre che indirettamente avallata dalla giurisprudenza di legittimità. Secondo la sentenza n. **177**, il giudice *a quo* ha plausibilmente argomentato, sulla base delle risultanze documentali acquisite e della perizia svolta, le ragioni della rilevanza delle questioni prospettate. Per la sentenza n. **178**, il rimettente ha motivato in modo sintetico, ma non implausibile, le ragioni della rilevanza della questione. La sentenza n. **219** ha ritenuto non implausibile, e quindi sufficiente, la motivazione sulla rilevanza della questione.

La sentenza n. **12** ha rilevato che l'errore commesso dal rimettente nel ricostruire lo svolgimento del giudizio principale, menzionando impropriamente snodi processuali non pertinenti, non ha inficiato l'intelligibilità della motivazione sulla rilevanza, in quanto la lettura coordinata dell'ordinanza di rimessione e della pronuncia di cassazione con rinvio, ivi riportata per ampi stralci, arricchita delle indicazioni offerte dalle difese delle parti, hanno consentito di individuare agevolmente i lineamenti essenziali della *res controversa*. Per la sentenza n. **123**, la valutazione prognostica del giudice *a quo* circa l'applicabilità della disposizione censurata alla fattispecie sottoposta al suo esame è stata adeguatamente motivata ed è quindi risultata idonea a superare lo scrutinio "esterno" demandato alla Corte. La sentenza n. **144** ha ritenuto sufficiente e plausibile la motivazione sulla rilevanza, sotto il profilo dell'applicabilità *ratione temporis* della norma censurata. Secondo la sentenza n. **145**, il rimettente ha dimostrato di dover applicare la disposizione censurata e ha dato conto, in modo non implausibile, delle ragioni per le quali ha ritenuto infondate le eccezioni di inammissibilità proposte nel giudizio *a quo*. Per la sentenza n. **164**, gli atti introduttivi oggetto di scrutinio, pur ripetendo pedissequamente la motivazione in diritto della prima ordinanza di rimessione, anteponevano un sunto sufficiente degli accadimenti processuali, idoneo a consentire il controllo esterno sulla rilevanza. Secondo la sentenza n. **169**, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e alla situazione personale del ricorrente sono risultati sufficienti a giustificare l'applicabilità della disposizione censurata. Per la sentenza n. **188**, il rimettente ha motivato la rilevanza della questione in modo non implausibile, richiamando la giurisprudenza di legittimità su un caso sovrapponibile e confrontandosi estesamente con quella formatasi su problemi interpretativi contigui. Peraltro, l'onere motivazionale non poteva spingersi sino a dover confutare tutti i dubbi interpretativi sollevati in dottrina, o comunque astrattamente prospettabili, sulle disposizioni che condizionavano la rilevanza della questione. La sentenza n. **192** ha ritenuto non implausibile la prospettazione del rimettente. Per la sentenza n. **194**, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale erano sufficienti a suffragare l'applicabilità della disposizione censurata. Secondo l'ordinanza n. **199**, gli elementi descrittivi forniti sul procedimento principale erano sufficienti a suffragare l'applicabilità della norma censurata. Per la sentenza n. **201** il rimettente ha argomentato in punto di fatto, con motivazione diffusa e non implausibile, la rilevanza delle questioni.

#### **4.2.2. La motivazione sulla non manifesta infondatezza**

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicare questi ultimi senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **2, 14, 32, 46, 108, 116, 135, 150, 161, 183, 184, 185, 186, 194, 198, 220, 221**; ordinanze nn. **37 e 196**). La sentenza n. **32** ha ribadito che "si configura un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocare i parametri costituzionali, senza argomentare in ordine alla loro violazione". Le sentenze nn. **108, 185, 186** hanno richiamato la costante giurisprudenza secondo cui "l'ordinanza di rimessione deve contenere una autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato". La

sentenza n. **228** ha ricordato che è esclusa “l’inammissibilità delle questioni sollevate, qualora le censure, oltre a individuare le norme impugnate e i parametri costituzionali di cui si denuncia la violazione, risultino sufficientemente chiare e motivate con argomentazioni adeguatamente articolate”.

Per la sentenza n. **2**, l’ordinanza era priva di qualunque argomentazione in riferimento ad una delle disposizioni impugnate. La sentenza n. **14** ha rilevato il difetto assoluto di motivazione in riferimento ad alcuni dei parametri evocati, osservando che per essi il rimettente si era limitato alla mera enunciazione degli articoli con l’esplicitazione dei diritti che questi riconoscono, rimandando a tutte le motivazioni precedentemente articolate con riferimento ad un diverso parametro. L’ordinanza n. **37** ha rilevato la carenza di motivazione in riferimento ad alcuni dei parametri invocati. Per la sentenza n. **46**, il giudice *a quo* non ha specificato alcuna ragione per la quale la norma censurata sarebbe stata in contrasto con uno dei parametri evocati. Secondo la sentenza n. **116**, mancava un’adeguata ed autonoma motivazione delle ragioni della ritenuta violazione di alcuni dei parametri evocati. Inoltre il rimettente, nel denunciare la violazione dell’art. 76 Cost., non si era confrontato in alcun modo con i criteri dettati dalla legge di delega. La sentenza n. **135** ha rilevato che la questione era priva di qualsivoglia autonoma motivazione. Secondo la sentenza n. **150**, l’ordinanza di rimessione presentava delle carenze in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Per la sentenza n. **161**, il contrasto con i parametri evocati era stato dedotto in maniera generica e assertiva. Nei casi esaminati dalle sentenze nn. **183** e **184**, i rimettenti non avevano motivato e illustrato le ragioni per cui sarebbe stato applicabile il diritto dell’Unione europea. Per la sentenza n. **185**, il giudice *a quo* non ha svolto alcuna adeguata argomentazione a supporto delle censure, limitandosi ad affermazioni di carattere eminentemente tautologico. Secondo la sentenza n. **186**, il rimettente avrebbe dovuto compiere un ulteriore sforzo motivazionale in riferimento all’asserita violazione di uno dei parametri evocati, mentre in riferimento ad altro parametro l’apparato argomentativo si limitava a poche righe dal carattere eminentemente tautologico. Per la sentenza n. **194**, il rimettente si è limitato ad evocare parametri eterogenei, congiuntamente e senza alcuna distinzione, omettendo una specifica e adeguata illustrazione dei motivi di censura. L’ordinanza n. **196** ha rilevato l’apoditticità e la genericità delle censure e l’imprecisione della ricostruzione normativa. Secondo la sentenza n. **198**, l’ordinanza ha prospettato cumulativamente la lesione dei parametri evocati senza illustrare le ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe la loro violazione. La sentenza n. **220** ha rilevato l’apoditticità e la genericità delle censure in riferimento a taluni dei parametri evocati. Per la sentenza n. **221**, il rimettente non ha spiegato le ragioni del ritenuto contrasto della norma impugnata con il parametro evocato, peraltro in maniera apodittica e generica.

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri è stato più volte disatteso dalla Corte (sentenze nn. **12, 15, 32, 46, 123, 164, 166, 177, 178, 183, 194, 198, 215, 219, 221**).

Per la sentenza n. **12**, il rimettente ha illustrato, sia pure sinteticamente, le ragioni del ritenuto contrasto della disciplina censurata con i parametri costituzionali evocati. La deduzione circa la genericità della censura era palesemente inconferente, in quanto vertente su un parametro in realtà non evocato. Secondo la sentenza n. **15**, le ordinanze di rimessione recavano un’adeguata motivazione, indicando le ragioni per le quali i parametri menzionati erano stati evocati. La sentenza n. **32** ha rilevato che le pretese carenze argomentative prospettate dalla difesa regionale non inficiavano l’ammissibilità della questione, non trattandosi di lacune tali da rendere oscuro od impreciso il senso delle censure avanzate dal giudice *a quo*. Per la sentenza n. **46**, il rimettente ha adeguatamente esposto le ragioni per cui riteneva violato il parametro invocato. Secondo la sentenza n. **123**, i termini delle questioni erano stati sollevati con sufficiente precisione. Per la sentenza n. **164**, i rimettenti hanno argomentato in modo sufficiente le ragioni del denunciato contrasto tra le norme censurate e i parametri evocati. La sentenza n. **166** ha osservato che la questione è stata posta con chiarezza nelle premesse logiche e nelle ricadute applicative. Secondo la sentenza n. **177**, il rimettente ha fornito puntuale motivazione circa le ragioni del *vulnus* lamentato. Per la sentenza n. **178**, l’ordinanza ha argomentato in maniera stringata ma del tutto comprensibile le ragioni del dedotto contrasto della norma censurata con i parametri invocati. La sentenza n. **183** ha disatteso un’eccezione di inammissibilità per genericità e ambiguità dell’ordinanza di rimessione. Per la sentenza n. **194**, il rimettente, oltre ad aver analiticamente esposto argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza della censura, ha individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta irragionevolezza della norma censurata e le lacune lamentate atenevano a profili irrilevanti rispetto al contenuto della censura. La sentenza n. **198** ha richiamato l’orientamento secondo cui “la mancata espressa inclusione nel *petitum* di disposizioni anch’esse



applicabili non si risolve in un vizio dell'ordinanza di rimessione, in quanto la sua motivazione consente" alla "Corte di individuare il contesto normativo effettivamente investito dalle censure formulate". Secondo la sentenza n. **215**, i contorni della censura risultavano "chiari e niente affatto generici" e l'ordinanza era adeguatamente argomentata "in ordine alle ragioni del preteso contrasto della disposizione censurata con il parametro costituzionale evocato". Per la sentenza n. **219**, la prospettazione del rimettente era logica e coerente, ed esigeva una risposta nel merito. Secondo la sentenza n. **221**, il rimettente ha argomentato adeguatamente l'affermata violazione del parametro.

Per le sentenze nn. **33, 146, 159, 169** e per l'ordinanza n. **199** le questioni erano sufficientemente motivate circa la loro non manifesta infondatezza.

L'evocazione di un parametro non conferente ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di (manifesta) inammissibilità rese con le sentenze nn. **7, 8, 46, 108, 116, 150, 171, 209, 225** e con le ordinanze nn. **28** e **37**.

Per la sentenza n. **7**, l'inconferenza del parametro evocato risultava di palmare evidenza. L'ordinanza n. **28** e la sentenza n. **150** hanno evidenziato la palese inconferenza dei parametri evocati. Secondo l'ordinanza n. **37**, l'inconferenza dei parametri si riverberava inevitabilmente in una insufficiente e poco chiara motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni. Per la sentenza n. **46**, il rimettente ha individuato in modo errato il parametro interposto alla cui stregua andava apprezzata la sussistenza della violazione dedotta, svolgendo di conseguenza argomentazioni inconferenti ai fini di tale valutazione. Secondo la sentenza n. **108**, uno dei parametri invocati era inconferente e, comunque, non ne era stata indicata la pertinenza. La sentenza n. **116** ha richiamato la propria precedente giurisprudenza per escludere la pertinenza del parametro invocato. La sentenza n. **225** ha rilevato la palese inconferenza di uno dei parametri evocati.

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenze nn. **129, 182, 184**).

Per la sentenza n. **129**, il giudice rimettente non si è misurato con il significato e gli effetti di talune disposizioni pertinenti al quadro normativo applicabile, anche solo al fine di stabilirne eventualmente l'irrelevanza. Ciò ha determinato una lacuna tale da compromettere "irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza". Secondo la sentenza n. **182**, l'inadeguata ricostruzione della cornice normativa di riferimento ha compromesso l'iter logico-argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza.

La sentenza n. **201** non ha ravvisato nessuna "intima contraddizione tale da viziare la tenuta logica dell'ordinanza", in punto di motivazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza della questione.

#### ***4.2.3. L'individuazione dei termini della questione***

Condizione indispensabile per consentire alla Corte una decisione nel merito è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la genericità della prospettazione, la palese eterogeneità dei *tertia comparationis* funzionali al giudizio di ragionevolezza, la formulazione perplessa o ipotetica della questione, l'inadeguatezza, l'assertività e l'inconferenza della motivazione, il difetto assoluto di motivazione delle censure.

La sentenza n. **11** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per la formulazione ancipite delle questioni, in quanto il rimettente ha chiarito sufficientemente la propria opzione interpretativa in relazione all'effetto della norma censurata, ponendo concorrenti questioni sotto distinti profili, complementari e non antitetici.

L'onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l'inammissibilità delle questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità ovvero da altri giudici *a quibus*. La sentenza n. **108** ha ribadito che, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, non è possibile colmarne le lacune facendo ricorso ad integrazioni ricavabili dalle memorie delle parti costituite.

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione.

La Corte ha disatteso talune eccezioni di inammissibilità per erronea o incompleta individuazione della disposizione censurata (sentenze nn. **14, 33, 164, 172**).

Per la sentenza n. **14**, dall'apparato motivazionale e dalla prospettazione della questione si evinceva chiaramente che il *vulnus* lamentato derivava direttamente dalle disposizioni censurate. La sentenza n. **33** ha rilevato che gli argomenti addotti dal rimettente a sostegno delle censure erano idonei a illustrarne il senso e ricostruivano il quadro normativo di riferimento in modo da consentire lo scrutinio del merito. Secondo la sentenza n. **164**, le ulteriori disposizioni indicate dalla parte non erano rilevanti nei giudizi principali. Per la sentenza n. **172**, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, la perdurante presenza nel sistema della norma indicata dalla difesa erariale non sarebbe stata di ostacolo al raggiungimento dello scopo cui mirava l'ordinanza di rimessione.

Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione dell'oggetto, dei parametri e del *petitum* non sempre conducono all'inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione, è la Corte stessa a operare una correzione (sentenze nn. **2, 12, 18, 35, 52, 67, 88, 130, 133, 142, 145, 161, 164, 172, 178, 184, 198, 219, 220, 224**). In generale, la sentenza n. **2** ha rammentato che "l'oggetto del giudizio costituzionale deve essere (...) individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione alla luce della sua motivazione" (similmente le sentenze nn. **12** e **52**). Le "discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione possono essere risolte tramite l'impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerga l'effettiva volontà del rimettente" (sentenza n. **35**). In tale ottica, "l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione" ove la Corte "sia posta comunque in condizione di individuare il contesto normativo effettivamente investito dalle censure formulate" (sentenza n. **12**). È stato chiarito che "un'interpretazione non formalistica del canone dell'esatta ed esaustiva indicazione della disposizione censurata, ricavabile dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), impone di identificare il *thema decidendum* tenendo conto della motivazione e dell'intero contesto dell'ordinanza di rimessione" (sentenze nn. **12** e **142**). La sentenza n. **18** ha ricordato che è rimesso alla Corte "il potere di individuare l'oggetto della questione da scrutinare, laddove lo stesso non coincida con la portata letterale del *petitum* formulato dal rimettente, dovendosi peraltro identificare l'oggetto del giudizio costituzionale interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione alla luce della sua motivazione, così delimitando correttamente il *thema decidendum*" (similmente la sentenza n. **52**). Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **142**, l'oggetto delle questioni effettivamente sollevate "va individuato alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rimessione (...), e quindi ricostruendo l'effettiva volontà del rimettente in base ad una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo". Per la sentenza n. **224**, un "mero *lapsus calami*, che non preclude l'identificazione della questione (...), è (...) irrilevante ai fini dell'ammissibilità".

Per la sentenza n. **12**, la disciplina sottoposta a scrutinio era identificabile con sufficiente precisione, pur mancando nell'ordinanza un esplicito riferimento a tutte le disposizioni pertinenti. La sentenza n. **18** ha delimitato il *thema decidendum* alla sola parte della disposizione censurata che era applicabile nel giudizio *a quo*, e non alla sua interezza, che concerneva anche aspetti non rilevanti e non affrontati nella motivazione dell'ordinanza di rimessione. Secondo la sentenza n. **35**, l'omessa menzione dell'art. 3 Cost. nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione appariva frutto di un errore materiale, ininfluenza alla luce degli argomenti che la motivazione dedicava a tale parametro. Peraltro, meritavano prioritaria considerazione gli altri parametri evocati. Per la sentenza n. **67**, dalla lettura coordinata della motivazione e del dispositivo dell'ordinanza emergeva la volontà del rimettente di considerare quale *tertium comparationis* anche una disposizione non evocata nel dispositivo, ma ampiamente tenuta in considerazione nello sviluppo della questione. La sentenza n. **88** ha limitato il giudizio di costituzionalità alla parte della disposizione impugnata applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale. La sentenza n. **130** ha circoscritto lo scrutinio di legittimità alla parte della disposizione impugnata che era applicabile nel giudizio *a quo*. Per la sentenza n. **142**, le argomentazioni spese nella motivazione dell'ordinanza, e la stessa principale censura avanzata, rendevano evidente che il giudice *a quo* intendeva censurare il complessivo congegno normativo applicabile, e non soltanto la disposizione evocata nel dispositivo. La sentenza n. **145** ha limitato lo scrutinio alla sola parte della disposizione impugnata applicabile dal giudice *a quo*. La sentenza n. **164** ha circoscritto lo scrutinio di costituzionalità al comma della disposizione impugnata sul quale si appuntavano le censure del rimettente e ha ritenuto un mero *lapsus calami* l'erronea individuazione del parametro interposto contenuta nel dispositivo. La sentenza n.

**172** ha desunto dal tenore complessivo dell'ordinanza che oggetto delle censure era un solo comma della disposizione impugnata. Per la sentenza n. **178**, dal contesto dell'ordinanza di rimessione risultava evidente che ad essere censurata era solo una parte della disposizione evocata. La sentenza n. **198** ha delimitato l'ampio *petitum* formulato dall'ordinanza di rimessione, circoscrivendo l'intervento additivo richiesto ad una parte della domanda formulata. La sentenza n. **219** ha delimitato le questioni sulla base della logica dell'ordinanza di rimessione, tutta orientata a una pronuncia incidente solo su una parte della disposizione impugnata. La sentenza n. **220** ha ristretto l'ambito delle censure a una sola delle norme impuginate. Secondo la sentenza n. **224**, l'incongruenza del richiamo al parametro evocato, probabilmente dovuto al richiamo al testo anteriore alla modifica costituzionale, non si configurava come errore concettuale bensì quale mero *lapsus calami*.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate sull'omessa, incompleta, lacunosa o erronea ricostruzione o ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **8, 29, 42, 212, 220**; ordinanza n. **152**). La sentenza n. **228** ha ricordato che, in base a costante giurisprudenza, "l'eventuale carente ricostruzione del quadro normativo non comporta l'inammissibilità, là dove non inficia la chiarezza dell'iter logico argomentativo".

Secondo la sentenza n. **8**, l'errore sul presupposto interpretativo compiuto dal rimettente si riverberava sulla rilevanza della questione. Per la sentenza n. **29**, il rimettente ha omesso una completa e adeguata ricostruzione della disciplina legislativa in tema di finanziamenti alle province, su cui verteva il giudizio *a quo*. La sentenza n. **42** ha rilevato che l'ordinanza di rimessione presentava una ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento per molti versi carente e in parte anche erronea, che si traduceva in una motivazione insufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni. Per la sentenza n. **212**, il rimettente ha omesso di considerare proprio la porzione normativa della disposizione censurata che disciplina la corrispondente scansione procedimentale e temporale del giudizio *a quo*. Tale mancata considerazione della norma e della sua incidenza sui termini della questione ridondava nel vizio di non completa ricostruzione del quadro normativo rilevante. Secondo la sentenza n. **220**, il rimettente aveva omesso di considerare talune previsioni, "anche solo per escluderne la pertinenza" e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento comprometteva "irrimediabilmente l'iter logico in ordine alla non manifesta infondatezza" delle questioni.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per erronea, incompleta o insufficiente ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **98, 130, 143, 171, 228**).

La sentenza n. **98** ha disatteso l'eccezione di incompleta ricostruzione del quadro normativo, in quanto solamente enunciata dalla difesa erariale. Per la sentenza n. **130**, il giudice *a quo*, ripercorrendo la genesi delle disposizioni censurate e richiamando l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, ha esaustivamente ricomposto la cornice normativa e giurisprudenziale della disciplina in scrutinio. Secondo la sentenza n. **143**, l'eccezione atteneva al merito della questione. Per la sentenza n. **228**, le censure erano sufficientemente chiare nella loro prospettazione.

#### **4.2.4. L'indicazione dell'intervento richiesto alla Corte**

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 (sentenza n. **29**; ordinanza n. **37**), generico (sentenza n. **29**; ordinanza n. **37**), oscuro (ordinanza n. **28**) vago e confuso (ordinanza n. **37**). Per giurisprudenza costante, sono inammissibili "questioni sollevate con ordinanze le cui modalità argomentative tradiscono un'incertezza e contraddittorietà del *petitum* che non consente di enucleare con chiarezza il contenuto delle censure" (sentenza n. **221**). In termini generali, la sentenza n. **221** ha chiarito che "il *petitum* dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente", ma che, ove ritenga fondate le questioni, la Corte "rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del *petitum* dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati".

Per l'ordinanza n. **28**, risultava del tutto oscuro il risultato a cui aspirava il rimettente, quale conseguenza dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. Secondo la sentenza n. **29** e l'ordinanza n. **37**, la questione era formulata in modo poco chiaro e contraddittorio, con conseguenti ripercussioni in termini di ambiguità e genericità del *petitum*. Per

l'ordinanza n. 37, la vaghezza del *petitum* si rifletteva inevitabilmente sul tipo di intervento richiesto, perché, a fronte di una vasta gamma di possibili soluzioni, non si comprendeva quale sarebbe stata la disciplina auspicata dal rimettente.

Per quanto specificamente riguarda la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, l'inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento manipolativo non costituzionalmente obbligato, specialmente in materie riservate alla discrezionalità legislativa (sentenza n. 130), o implicante valutazioni sistematiche rimesse all'apprezzamento del legislatore (sentenze nn. 47 e 190).

I Giudici hanno sovente respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. 35, 183, 198, 221), per la richiesta di interventi manipolativi, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze nn. 15, 46, 149, 161, 185, 194, 200, 221), ovvero in presenza di una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili (sentenza n. 65), che si risolvono in un intervento di sistema rientrante nella discrezionalità del legislatore (sentenza n. 183) in materie affidate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. 33, 35, 73, 212, 222) nella configurazione dei presupposti delle erogazioni pubbliche (sentenza n. 35).

Per la sentenza n. 65, alla luce delle modifiche normative sopravvenute, che hanno recato nell'ordinamento un *tertium* inesistente al momento della precedente decisione richiamata dalla difesa erariale, la questione era ben definita in termini comparativi. La sentenza n. 149 ha rilevato che la richiesta del rimettente concerneva l'eliminazione di un requisito previsto dalla norma censurata e ritenuto irragionevole rispetto agli obiettivi dalla stessa perseguiti. La sentenza n. 198 ha osservato che l'ambiguità del *petitum* era superabile in via interpretativa. Secondo la sentenza n. 200, nella prospettiva del rimettente il contenuto della pronuncia additiva che avrebbe dovuto rimuovere l'ipotizzato *vulnus* risultava necessitato. La sentenza n. 212 ha sottolineato che l'eventuale accoglimento della questione non avrebbe lasciato aperta alcuna scelta discrezionale per il legislatore. Secondo la sentenza n. 221 era chiaro il verso delle questioni sollevate. Per la sentenza n. 222, il giudice *a quo* ha motivato diffusamente e mostrando piena consapevolezza della giurisprudenza costituzionale secondo cui il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali.

Le sentenze nn. 46, 73, 185, 221 hanno richiamato il costante orientamento secondo cui l'ammissibilità delle questioni è "condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" (similmente la sentenza n. 200). Nello stesso senso, si è espressa la sentenza n. 194, con specifico riferimento alla "tutela effettiva dei principi e dei diritti fondamentali incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore, che rischierebbero di rimanere senza possibilità pratica di protezione". Secondo la sentenza n. 221, "solo se manca una soluzione costituzionalmente adeguata o se il superamento dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale esige un intervento di sistema del legislatore» (...) la questione è inammissibile".

## 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 sentenza n. 200 ha dichiarato non fondate talune questioni che erano state già oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'ambito del medesimo giudizio principale e dichiarate inammissibili per carente motivazione sulla rilevanza dalla sentenza n. 181 del 2022. Nella specie, il rimettente ha integrato le motivazioni addotte con alcune precisazioni idonee a colmare le lacune espositive rilevate dalla Corte.

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

In generale, la sentenza n. 12 ha precisato che "precedenti pronunce di inammissibilità non comportano alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla medesima norma, posto che la riproposizione della stessa questione è preclusa soltanto nel corso del medesimo giudizio" (similmente la sentenza n. 143). Per giurisprudenza costante, ripresa dalla sentenza n.

**168**, “la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate nel merito non comporta l’inammissibilità, ma al più può decretare la loro non fondatezza, eventualmente manifesta”.

Le sentenze nn. **143** e **168** hanno respinto eccezioni di inammissibilità per pretesa identità o analogia delle questioni rispetto ad altre già decise dalla Corte.

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

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

Nel 2023 **120** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **20** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **7, 11, 26, 32, 74, 77, 85, 93, 132, 138, 144, 145, 148, 160, 164**; ordinanze nn. **22** e **196**) e speciali (sentenze nn. **73** e **89**; ordinanza n. **13**). Le questioni esaminate dalla sentenza n. **85** hanno avuto ad oggetto norme sia statali che regionali. L’ordinanza n. **106** si è occupata di una questione concernente una norma dell’Unione europea.

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. La sentenza n. **174** ha precisato che il “sindacato di legittimità della normativa subprimaria è rimesso, piuttosto, alla cognizione del giudice comune, ovvero alla giurisdizione di annullamento del giudice amministrativo e al potere di disapplicazione incidentale di ogni altro giudice”. Fanno eccezione a tale regola e sono state sottoposte così a scrutinio “le norme scaturenti dal congiunto operare della disposizione legislativa e della fonte secondaria, nei casi in cui la prima risulti in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria”. L’ammissibilità dello scrutinio “del combinato disposto di una norma legislativa e di una regolamentare poggia sul presupposto che la seconda, integrando il precetto posto dalla prima, non lo contraddica: l’eventuale illegittimità in concreto dell’integrazione amministrativa, infatti, radicherebbe il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicare caso per caso l’atto regolamentare (...). Viceversa, l’interprete non può identificare il contenuto di una norma di legge sulla scorta di disposizioni aventi, in base alla gerarchia delle fonti del diritto positivo, valore inferiore e secondario, quando queste contrastino con la legge. In tal caso deve escludersi il giudizio sulla costituzionalità della legge per una asserita illegittimità del contenuto della norma regolamentare, anche se emanata per l’esecuzione della legge medesima”.

Sulla scorta dei riferiti principi, la sentenza n. **174** ha rilevato l’inammissibilità di questioni basate sulla “prospettazione di una difformità tra il regolamento e la legge sulla quale esso si fonda, il che darebbe luogo ad un vizio non di illegittimità costituzionale, ma di illegittimità della fonte secondaria”, da risolvere mediante gli ordinari rimedi giurisdizionali.

L’ordinanza n. **106** ha “escluso che i regolamenti dell’Unione europea possano essere sottoposti al sindacato di legittimità costituzionale”, poiché l’art. 134 Cost. riguarda soltanto il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni. I regolamenti europei “sono atti normativi che, se pure vengono a ricevere, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano (...), non sono imputabili né allo Stato né alle regioni”.

La sentenza n. **35** ha osservato che le norme integrative sono estranee al sindacato della Corte, “qualunque sia la collocazione che ad esse si intenda attribuire nel sistema delle fonti”.

La questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l’interpretazione risultante dal “principio di diritto” enunciato dalla Corte di cassazione, ovvero la norma nel significato attribuito dalle sezioni riunite della Corte dei conti. La sentenza n. **103** ha richiamato l’orientamento secondo cui “il giudice di rinvio è abilitato a proporre questioni di legittimità costituzionale sull’interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, proprio perché tale norma deve ricevere ancora applicazione nell’ambito del giudizio di rinvio”. Tuttavia, nel caso di specie le questioni esaminate si risolvevano nell’“inammissibile richiesta al giudice delle leggi di operare una sorta di ‘revisione in grado ulteriore’ delle interpretazioni e quindi delle decisioni della Corte di cassazione, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell’impugnazione, che ovviamente non gli compete”.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata, ovvero della parte di essa specificamente investita dalle censure, comporta il venir meno dell’oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **78, 86, 87, 213**).

La modifica della disposizione sospettata di illegittimità e il mutamento del quadro normativo di riferimento, così come l'adozione di sentenze di illegittimità costituzionale incidenti sulla disciplina colpita dalle censure o sulle argomentazioni del rimettente, determinano, di regola, se successivi all'instaurazione del giudizio incidentale, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **4, 23, 30, 31, 36, 72, 158, 199, 210**). Per costante giurisprudenza, “a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale, spetta al giudice rimettente valutarne in concreto l'incidenza, sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni” (ordinanza n. **210**). Allo stesso modo, spetta al rimettente anche “la valutazione dell'incidenza della normativa sopravvenuta sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*” (ordinanza n. **36**). In particolare, “quando le modifiche apportate incidono così profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate (...), oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente” è necessario “restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo, sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate (...), sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative” (ordinanze nn. **30 e 31**; similmente le ordinanze nn. **72 e 199**).

Talvolta la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **33, 66, 88, 138, 171, 177, 178, 184, 192, 195, 208, 211, 215**; ordinanza n. **28**). Per la giurisprudenza costante richiamata dalla sentenza n. **215**, “lo *ius superveniens* che incida solo parzialmente sulla norma della cui legittimità costituzionale si dubita, senza mutare i termini della questione, per come è stata posta dal giudice *a quo*, non impone la restituzione degli atti”.

L'ordinanza n. **28** ha rilevato che in forza del principio generale *tempus regit actum*, vigente in materia processuale, il giudizio *a quo* era stato incardinato in base alla disposizione censurata, che era in vigore al momento di emissione del relativo decreto di rinvio a giudizio, sicché la sopravvenuta modifica normativa non poteva spiegare alcun effetto nel giudizio principale. Per la sentenza n. **33**, il rimettente ha tenuto conto della modifica della disciplina applicabile alla prestazione previdenziale al suo esame, sopravvenuta in corso di causa, ma ha correttamente ritenuto che tale disposizione fosse di applicazione non retroattiva. Secondo la sentenza n. **88**, lo *ius superveniens* non aveva incidenza immediata sulla disposizione censurata. La sentenza n. **138** ha dato atto che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, lo *ius superveniens* non aveva alcuna influenza sulle questioni scrutinate, limitandosi a disciplinare la successione nel tempo di due regolamenti regionali, il secondo dei quali non risultava adottato. Pertanto, continuava a trovare applicazione il regolamento impugnato nel giudizio *a quo*. Per la sentenza n. **171**, la norma sopravvenuta non aveva alcuna incidenza sulla parte della norma oggetto del dubbio di costituzionalità. La sentenza n. **184** ha rilevato che, in base al principio *tempus regit actum*, il rimettente doveva decidere i ricorsi applicando le norme all'epoca vigenti, risultando ininfluenti le successive modifiche della norma censurata. Per la sentenza n. **208**, le modifiche legislative sopravvenute erano ininfluenti ai fini del giudizio. Secondo la sentenza n. **215**, le modifiche sopravvenute della disposizione impugnata non incidevano sulla previsione oggetto delle questioni.

La sentenza n. **32** ha chiarito che una precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale è “limitata alla norma impugnata e non può estendersi alla previgente versione della disposizione, in mancanza di un'autonoma impugnazione”. In applicazione di tale principio, è stata rigettata l'eccezione di “sopravvenuto difetto di rilevanza” della questione, sollevata dalla parte privata, secondo cui, a seguito della declaratoria di illegittimità della disposizione censurata, sarebbe stata espunta dall'ordinamento giuridico anche la versione precedente alle modifiche, applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*.

In base a giurisprudenza consolidata, un mero inconveniente di fatto, è “come tale inidoneo di per sé a incidere sulla lamentata lesione del parametro costituzionale evocato (...), poiché non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (...), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità” (sentenza n. **228**).

## **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. **5**, la quale ha rilevato che la disciplina censurata, concorrendo ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti da una direttiva, ricadeva nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 CDFUE. La sentenza n. **15** non ha preso in considerazione, quali parametri di legittimità costituzionale, quelli desumibili dal regolamento UE n. 953/2021 e dal principio di proporzionalità, di cui all'art. 52, paragrafo 3, CDFUE, pur evocati dal giudice *a quo*, in quanto l'ordinanza di rimessione non conteneva alcun riferimento né all'art. 117, primo comma, Cost., né all'art. 11 Cost., "che costituiscono il tramite attraverso il quale è possibile dedurre, in un giudizio di legittimità costituzionale, la violazione, da parte di una disposizione di legge nazionale, della normativa europea". Pertanto, il richiamo a tali disposizioni contenuto nell'ordinanza poteva avere come unica valenza quella di "concorrere a delineare la portata e il significato delle disposizioni costituzionali evocate". L'ordinanza n. **23**, nell'ordinare la restituzione degli atti al rimettente, ha evidenziato che la questione andava rivalutata anche alla luce della sopravvenienza di un nuovo arresto della Corte di giustizia UE relativo all'interpretazione del parametro interposto evocato. Per l'ordinanza n. **39**, il "cursorio riferimento alla disciplina della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" restava "privo di ogni sviluppo argomentativo" e non sfociava "in un'autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 11 e 117". La sentenza n. **74** ha rilevato che il rimettente, nel prospettare dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, non ha motivato le ragioni specifiche di tale contrasto e, senza neppure porre la questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., si è limitato a generici richiami alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella motivazione della questione posta in riferimento ad altro parametro costituzionale. La sentenza n. **183** ha ricordato che, per costante giurisprudenza, "la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo", precisando che "è onere del rimettente illustrare per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, sicché l'eventuale carenza di motivazione impedisce di invocare i diritti riconosciuti dalla Carta quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale". Per la sentenza n. **184**, "affinché la CDFUE possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta". Secondo la sentenza n. **220**, il rimettente non si è confrontato con "numerose disposizioni della direttiva 2011/64/UE che dovevano essere necessariamente considerate al fine di poter motivare i dubbi di compatibilità comunitaria e di illegittimità costituzionale" prospettati.

La sentenza n. **8** ha richiamato l'orientamento costante secondo cui il parametro costituito dall'art. 11 Cost. è inconferente in presenza di censure che lamentino la violazione di disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte EDU, non essendo ravvisabile nelle norme convenzionali alcuna limitazione della sovranità nazionale.

L'art. 117, primo comma, Cost. risulta altresì evocato nelle sentenze nn. **2, 8, 40, 45, 63, 77, 88, 105, 107, 116, 135, 142, 148, 151, 161, 168, 169, 178, 192, 205, 211, 225** e nelle ordinanze nn. **23, 28, 56, 210, 216**.

La sentenza n. **219** ha ricordato che le fonti sovranazionali "ben possono essere utilizzate quali criteri interpretativi delle stesse garanzie costituzionali, anche laddove non assurgano ad autonomi parametri interposti ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost."

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata talvolta prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **7, 11, 32, 63, 85, 93, 132, 144, 148, 160, 164, 190, 215**; ordinanze nn. **13, 22, 196**), unitamente al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia differenziata (ordinanza n. **13**).

Meno frequente è risultata la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **29, 138, 148, 224**).

La sentenza n. **150** ha dichiarato inammissibili talune questioni per inidoneità dei parametri, in quanto il giudice *a quo* ha invocato una norma di legge ordinaria non già come norma interposta rispetto a un parametro costituzionale, bensì direttamente come parametro del giudizio incidentale. Per quanto riguarda un'altra questione, sollevata in via subordinata, la violazione del principio di uguaglianza era denunciata

in riferimento a una norma secondaria, contenuta in un decreto ministeriale, come tale inidonea ad essere assunta a *tertium comparationis*.

Si segnalano poi le sentenze nn. **46, 116, 166, 174** in materia di delega legislativa, le sentenze n. **151 e 200** sui presupposti della decretazione d'urgenza e sull'ampiezza della relativa verifica della Corte, le sentenze nn. **200 e 215** sui limiti alle modifiche dei decreti-legge in sede di conversione, nonché la sentenza n. **113** sulla sindacabilità dell'esercizio del potere di conversione dei decreti-legge. Infine, si segnala la sentenza n. **151** in tema di disciplina della *vacatio legis* (art. 73, terzo comma, Cost.).

La sentenza n. **200** ha esaminato una questione relativa alla violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Nella sentenza n. **215** è stato evocato il principio di leale collaborazione.

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

### **8.1. Il tentativo di interpretazione adeguatrice e l'inammissibile richiesta di avallo interpretativo**

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. In base alla costante giurisprudenza, ai fini dell'ammissibilità "è sufficiente che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione" (sentenza n. **73**). Come ricordato dalla sentenza n. **25**, "l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata, attenendo al merito della stessa la valutazione sulla correttezza, o meno, dell'opzione ermeneutica prescelta" (nello stesso senso anche la sentenza n. **46**). È infatti sufficiente "che il giudice dia conto delle ragioni per le quali non ritiene praticabile una interpretazione conforme della disposizione censurata, attenendo poi al merito della questione la verifica se la disposizione si presti o meno (...) a una tale interpretazione" (sentenza n. **225**). La sentenza n. **202** ha ripercorso l'evoluzione giurisprudenziale sul punto, a partire dall'orientamento, ora superato, secondo cui quando "il dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice *a quo* prospetti (...) l'impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi". Per l'orientamento costante, "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". La Corte ha quindi proceduto a esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. In proposito, rileva il consolidato insegnamento secondo cui "l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione" (sentenza n. **192**; similmente le sentenze nn. **104 e 202**). Il tenore letterale della disposizione assolve infatti "il giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme" (sentenza n. **202**; nello stesso senso, sentenza n. **178**). Per costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **228**, "il rimettente non deve motivare la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, ove la formulazione letterale della disposizione censurata sia inequivocabile".

In diversi casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o insufficiente espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impuginate (sentenze nn. **12, 15, 45, 46, 73, 98, 104, 139, 202, 225, 228**; ordinanza n. **39**).



Per la sentenza n. **12**, il rimettente ha escluso la percorribilità di un'interpretazione conforme a Costituzione. La sentenza n. **15** ha dato atto che i rimettenti ritenevano preclusa l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, in ragione della loro univoca formulazione letterale, precisando che la verifica della correttezza dell'esegesi presupposta atteneva al merito. L'ordinanza n. **39** ha osservato che le doglianze del rimettente erano rivolte contro una cornice edittale stabilita dal legislatore in termini precisi, non suscettibili di dar adito ad alcun dubbio interpretativo. La sentenza n. **45** ha escluso il carattere apodittico della motivazione sull'impraticabilità di un'interpretazione conforme, ritenendo al contrario non implausibile l'argomentazione del giudice *a quo*. Per la sentenza n. **46**, il rimettente, pur ponendo in evidenza l'ambiguità delle norme censurate, ha escluso espressamente la possibilità di procedere ad una interpretazione adeguatrice. Secondo la sentenza n. **73**, il giudice rimettente ha affrontato la questione e, con ampia motivazione, ha ritenuto non praticabile l'interpretazione conforme, attenendo al merito la condivisibilità delle sue valutazioni. La sentenza n. **98** ha disatteso l'eccezione di mancato tentativo di interpretazione conforme, in quanto solamente enunciata dalla difesa erariale. Per la sentenza n. **139**, l'eccezione si risolveva in una critica alla motivazione del giudice *a quo* sulla rilevanza delle questioni, peraltro in grado di superare il vaglio di non implausibilità in quanto, con essa, è stata esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, alla luce del suo tenore letterale e dell'interpretazione offerta dal diritto vivente. Secondo la sentenza n. **225**, il giudice *a quo* ha sottolineato come il dato letterale della disposizione censurata ne precludesse l'interpretazione costituzionalmente conforme. La sentenza n. **228** ha rilevato il tenore letterale chiaro ed univoco della disposizione impugnata.

Secondo la sentenza n. **25**, il rimettente ha esaminato con ampiezza, e ha consapevolmente escluso, la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto di censure. La sentenza n. **189** ha ritenuto di non poter disattendere il dato testuale, che era di ostacolo all'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata perorata dalla difesa erariale. La sentenza n. **192** ha ritenuto l'interpretazione del rimettente tutt'altro che implausibile, e anzi conforme a un precedente di legittimità. Per la sentenza n. **222**, era certamente plausibile l'esito ermeneutico al quale è pervenuto il giudice *a quo*, argomentando pianamente sulla base del dato letterale.

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si veda nel senso dell'inammissibilità la sentenza n. **8**, secondo cui il rimettente non si è confrontato con il complessivo assetto normativo di riferimento e ha prospettato le questioni sulla base di un erroneo presupposto interpretativo.

Le sentenze nn. **5, 8, 12, 66, 104, 151** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente.

In un caso è stata respinta un'eccezione di inammissibilità per erroneità del presupposto interpretativo (sentenza n. **73**).

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali induce la Corte a escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di "tutela" a favore del giudice comune. È ormai consolidato l'orientamento nel senso dell'inammissibilità di questioni rivolte a ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, con un uso improprio dell'incidente di costituzionalità (sentenza n. **54**).

## **8.2. Il diritto vivente**

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un diritto vivente, definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. Nei casi in cui si afferma, prevalendo su altre possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene esso stesso a porsi come oggetto di scrutinio, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione adeguatrice (quando la ritiene possibile) e sollevare questione di costituzionalità della norma vivente.

La sentenza n. **202** ha chiarito che ricade nel sindacato della Corte accertare la compatibilità costituzionale della norma in forza del significato ad essa attribuito da una consolidata giurisprudenza di legittimità, prendendo "le mosse dagli orientamenti della Corte di Cassazione, alla quale compete la

nomofilachia, e sulla base di questi operare il controllo di costituzionalità” poiché il diritto “vivente” non è sempre conforme ai dettami della Costituzione. In presenza di un “diritto vivente”, dunque, il Giudice delle leggi non ha la possibilità di proporre differenti soluzioni interpretative, ma deve recepire la norma così interpretata quale oggetto di scrutinio e limitarsi a stabilire se sia o meno conforme ai principi costituzionali. In ogni caso, compete alla Corte costituzionale “verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio ‘diritto vivente’ nell’ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la ‘vivenza’ della norma costituisce una vicenda per definizione aperta”. Si è precisato che un’interpretazione consolidata, rilevante per la formazione del “diritto vivente”, può sussistere “in relazione a quella parte della pronuncia nella quale si esprime effettivamente la *ratio decidendi* rispetto alla questione di diritto rimessa all’attenzione del giudice di legittimità, e non anche ad eventuali *obiter dicta*, anche se volti, in qualche misura, a rafforzare la motivazione della decisione”.

La sentenza n. **2** ha scrutinato le disposizioni impugnate nell’interpretazione accolta dalle ordinanze di rimessione e costituente diritto vivente.

Per la sentenza n. **54**, il rimettente ha erroneamente ritenuto che sull’interpretazione censurata si fosse formato un diritto vivente, intendendo conseguire, in realtà, un avallo della Corte ad una delle possibili opzioni ricostruttive.

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

Nel 2023 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **120** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **97** hanno registrato l’intervento dell’Avvocatura dello Stato. L’Avvocatura dello Stato è inoltre intervenuta in un giudizio avente ad oggetto una norma regolamentare dell’Unione europea (ordinanza n. **106**).

Delle **20** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **5** hanno attestato l’intervento della difesa regionale e **8** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

### **9.1. La costituzione delle parti**

Significativa è stata la costituzione di fronte alla Corte delle parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **72** decisioni.

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

La sentenza n. **209** ha dichiarato inammissibile, per tardività, la costituzione in giudizio di F.S., parte del giudizio principale.

Per il costante indirizzo ripreso dalle ordinanze allegare alle sentenze nn. **108** e **130**, in base agli artt. 3 e 4 delle norme integrative, “la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale”. Secondo la giurisprudenza della Corte, sono “parti in causa, cui va notificata l’ordinanza di rimessione, tutti i soggetti fra i quali è in corso il giudizio principale, restando ininfluyente se la parte si sia costituita (sentenza n. **74**).

La sentenza n. **74** ha ritenuto parte, ai fini del processo costituzionale, la società G. srl, controinteressata nel giudizio *a quo*, benché non costituita in quel giudizio al momento della rimessione delle questioni.

La sentenza n. **123** ha ricordato la giurisprudenza secondo cui, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, “la costituzione del pubblico ministero (...) deve ritenersi inammissibile: infatti, nonostante al pubblico ministero debba riconoscersi la qualità di parte nel processo *a quo*, da un lato la

peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall'altro l'attuale disciplina (articoli 20, 23 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87; articoli 3 e 17 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), che tiene distinti il 'pubblico ministero' e le 'parti', inducono ad escludere la costituzione in giudizio di tale soggetto (...). Né le recenti modifiche delle Norme integrative hanno mutato tale disciplina”.

## 9.2. L'intervento di terzi

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in 7 pronunce.

8 pronunce contengono un dispositivo di inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenze nn. 35, 77, 123; ordinanze allegatale alle sentenze nn. 14, 15, 108, 130, 156).

La sentenza n. 123 ha dichiarato inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, non essendo “ravvisabile un nesso tra lo specifico rapporto dedotto nel giudizio *a quo* e l'attività istituzionale svolta dal Procuratore generale della Corte dei conti, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative”.

Secondo giurisprudenza costante, “ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative (...), nel giudizio in via incidentale possono intervenire solo i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio” (sentenze nn. 35 e 77 e ordinanze allegatale alle sentenze nn. 108 e 156; similmente le ordinanze allegatale alle sentenze nn. 14, 15, 130) “e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura” (ordinanze allegatale alle sentenze nn. 108 e 130). La partecipazione al giudizio incidentale “è, infatti, circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo* e non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione” della Corte “possa influire” (ordinanza allegata alla sentenza n. 14; similmente le ordinanze allegatale alle sentenze nn. 108, 130, 156). Infatti, “l'intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo*” (ordinanze allegatale alle sentenze nn. 108, 130, 156). Pertanto, “all'intervento non sono legittimati i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo*, né portatori di un interesse differenziato, suscettibile di essere pregiudicato immediatamente e irrimediabilmente dall'esito di tale giudizio” (sentenza n. 35). A questa disciplina “è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio – soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (...) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura”. Tale interesse qualificato sussiste “allorché si configuri una “posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale” (ordinanza allegata alla sentenza n. 130). Di conseguenza, “l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia (...) sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” (sentenza n. 77 e ordinanza allegata alla sentenza n. 130).

L'ordinanza allegata alla sentenza n. 14 ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi di D. D.P. e altri nove, di R. S. e G. V., M. A. e altri dodici, di A. C. e S. M., V. B. e altri sedici, di G. L. e altri quattro, di L. B., M. D.M., S.P. e altri quattro, di A. B. e P. C. i quali, intervenuti nel giudizio in quanto destinatari dell'obbligo vaccinale previsto dal censurato art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, sono risultati titolari di un interesse meramente indiretto all'accoglimento della questione, interesse peraltro ancor meno apprezzabile con riferimento agli intervenienti ultracinquantenni o appartenenti a categorie professionali non meglio precisate e diverse da quelle previste dalla norma impugnata. L'ordinanza allegata alla sentenza n. 15 ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi di D. T. ed altri quattro, di A. R., D. D.P. ed altri otto, di L. B., M. A. ed altri ventotto, di V. B. ed altri quarantanove, di I. D. e C. M., P. C. ed altri cinque, e della Azienda ULSS n. 8 Berica, in quanto costoro non erano parti del giudizio *a quo* e la circostanza che si trattasse di lavoratori sospesi dal lavoro per mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale previsto delle disposizioni censurate, ovvero di soggetti comunque interessati all'adempimento di tale obbligo, non era sufficiente a qualificarne e differenziarne l'interesse in termini di immediata inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. La sentenza n. 35 ha dichiarato inammissibile

l'intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione malati emotrasfusi e vaccinati (AMEV), in quanto, con ogni evidenza, oltre a non essere parte del giudizio *a quo*, non vantava "un interesse differenziato, esposto in modo diretto al relativo esito". La sentenza n. 77 ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona, che non ha illustrato il nesso qualificato fra la sua posizione e il rapporto oggetto del giudizio *a quo*, ma si è limitata a lamentare le conseguenze che la sentenza di accoglimento avrebbe potuto produrre sulle procedure da essa gestite, le quali tuttavia rappresentano un mero effetto riflesso della decisione concernente la norma censurata. L'ordinanza allegata alla sentenza n. 108 ha dichiarato inammissibile l'intervento di Banca Carige spa – Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, in quanto parte in un giudizio analogo, ma diverso da quello principale. L'ordinanza allegata alla sentenza n. 130 ha dichiarato inammissibile l'intervento di E. M., in quanto fondato sulla semplice analogia della posizione sostanziale dell'interveniente rispetto a quella della parte ricorrente nel giudizio principale. L'ordinanza allegata alla sentenza n. 156 ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi di di R. S., G. V., A. C., A. C. e L. B. Costoro, in quanto destinatari del censurato obbligo vaccinale, erano titolari di un interesse meramente indiretto all'accoglimento della questione, al pari di ogni altro soggetto dell'ordinamento che, nella qualità di esercente della professione sanitaria, non si sia sottoposto all'obbligo vaccinale.

Con riguardo all'intervento nel giudizio incidentale di soggetti rappresentativi di interessi collettivi, la giurisprudenza costituzionale ne ritiene l'inammissibilità qualora essi vantino, rispetto al suo oggetto, un interesse soltanto riflesso, connesso ai generici scopi statutari di tutela degli iscritti.

L'ordinanza allegata alla sentenza n. 130 ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento della Federazione Confasal-Unsa. In quanto organismo rappresentativo di soggetti titolari di rapporti giuridici regolati dalle disposizioni censurate, essa non poteva ritenersi portatrice di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un "mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti".

### **9.3. I poteri delle parti costituite e degli intervenienti**

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del processo costituzionale, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui l'oggetto del giudizio in via incidentale "è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare lo stesso al fine di ricomprendervi questioni formulate dalle parti" (sentenze nn. 15 e 184; similmente le sentenze nn. 63, 161, 215). Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, "sia eccepiati, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza" (sentenza n. 215).

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio ulteriori questioni, motivi di censura, parametri e profili prospettati o indicati dalle difese delle parti costituite e degli intervenienti (sentenze nn. 15, 63, 161, 184, 215).

La sentenza n. 35 ha disatteso la richiesta, formulata dall'interveniente, di autorimessione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale in quanto non pertinente, stante l'inammissibilità dell'intervento per carenza di legittimazione. La sentenza n. 138 ha ritenuto inammissibile la richiesta, formulata dalla parte privata, di autorimessione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale. La sentenza n. 159 ha rilevato che la questione che la parte intervenuta invitava a sollevare d'ufficio era chiaramente fuori dal *thema decidendum* fissato dall'ordinanza di rimessione e che, in ogni caso, mancava "il nesso di pregiudizialità necessaria per giustificare l'autorimessione".

Le sentenze nn. 14, 15, 35, 156 hanno respinto le richieste, formulate in via subordinata da alcuni intervenienti, di valutare i loro atti di intervento come opinioni scritte di *amici curiae*. Le sentenze nn. 14 e 156 hanno chiarito che non è ipotizzabile una sorta di conversione dell'atto di intervento inammissibile in una manifestazione dell'*opinio* di *amicus curiae*, in quanto "le significative differenze tra i due istituti, quanto a presupposti e modalità processuali, non ne consentono la compresenza nello stesso atto, in via alternativa o subordinata" (nello stesso senso anche la sentenza n. 15). La sentenza n. 15 ha precisato che "possono rivestire (...) la qualità di *amici curiae* unicamente le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità". La sentenza n. 35 ha sottolineato che "la *ratio* dell'intervento nel giudizio costituzionale è radicalmente diversa, anche sotto il profilo della legittimazione, da quella sottesa alle opinioni degli *amici curiae*, come

diversi sono i termini per l'ingresso in giudizio e le relative facoltà processuali" (così anche la sentenza n. 15).

La sentenza n. 156 ha ritenuto che non vi fosse luogo a provvedere su ogni altra questione dedotta in sede di intervento, puntualizzando che, ai sensi dell'art. 32 delle norme integrative, nei giudizi davanti alla Corte costituzionale "non si applicano le disposizioni relative alle cause di astensione e di ricasazione dei giudici".

La sentenza n. 15 non ha preso in esame le richieste avanzate dall'*amicus curiae*, in quanto implicanti una questione diversa da quella sollevata dal giudice *a quo*.

## **10. La trattazione congiunta e la riunione dei giudizi**

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

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **21** (sentenze nn. **2, 8, 15, 73, 88, 91, 105, 119, 120, 164, 174, 184, 190, 195, 197, 200, 205, 220**; ordinanze nn. **13, 78, 199**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito alla trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **8, 15, 88, 120** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quella concernente una norma regionale di esclusione dell'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto rispetto all'ultimazione dell'opera (ordinanza n. **13**), quella concernente la previsione della sospensione dal lavoro, senza retribuzione, per gli operatori sanitari che non si sottopongono alla vaccinazione anti COVID-19 (sentenza n. **15**) e quella relativa al termine di ragionevole durata del processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale (sentenza n. **205**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l'analogia (sentenze nn. **2, 8, 197, 205**), l'identità (sentenze nn. **73, 91, 164**; ordinanze nn. **13, 78, 199**), l'ampia coincidenza (sentenze nn. **15 e 195**) e l'ampia sovrapponibilità (sentenza n. **120**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità, sia pure solo parziale (sentenza n. **2**), delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **2, 88, 105, 119, 174, 184, 190, 200, 205, 220**; ordinanza n. **13**). L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità dei motivi di censura (sentenza n. **119**), delle argomentazioni (sentenze nn. **2, 73, 91, 105, 184, 190, 220**; ordinanze nn. **13 e 199**), dei parametri (sentenze nn. **2, 15, 88, 105, 174, 184, 190, 220**; ordinanza n. **13**), dei profili (sentenza n. **2**) e delle ragioni di illegittimità costituzionale indicate dai rimettenti (sentenza n. **200**).

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

Nel 2023 sono state rese **115** sentenze e **25** ordinanze.

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

### **11.1. I provvedimenti interlocutori**

Sono state pronunciate **5** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **14, 15, 108, 130, 156**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

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

#### **A) L'inammissibilità delle questioni**

Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **39** (sentenze nn. **2, 7, 8 – 2 dispositivi –, 15, 16, 29, 42, 46 – 2 dispositivi –, 47, 52, 54, 85 – 2 dispositivi –, 103 – 2 dispositivi –, 108 – 3 dispositivi –, 116, 129, 130, 135, 144, 150, 156 – 3 dispositivi –, 161, 171 – 2 dispositivi –, 174, 182, 183, 184 – 2 dispositivi –, 185, 186, 190 – 2 dispositivi –, 194, 198, 209, 212, 220 – 2 dispositivi –, 221, 224, 225**; ordinanza n. **22**), per un totale di **51** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni; il difetto di legittimazione del rimettente (sentenze nn. **15, 16, 156**; ordinanza n. **22**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **46, 85, 103, 108, 171, 224**); l'omessa o lacunosa descrizione della fattispecie concreta (sentenze nn. **52, 190, 198**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **7, 144, 184**); la carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza (sentenza n. **198**) o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **2, 46, 108, 116, 135, 150, 161, 183, 184, 185, 186, 194, 220, 221**); l'evocazione di parametro inconferente (sentenze nn. **7, 8, 108, 116, 150, 171, 209, 225**) o inidoneo (sentenza n. **150**); l'inidoneità della disposizione censurata ad essere oggetto di scrutinio del sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. **174**); la formulazione di un *petitum* ambiguo e generico (sentenza n. **29**); l'incompleta o lacunosa ricostruzione e ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **29, 42, 129, 182, 212, 220**); la richiesta di una pronuncia manipolativa dal contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **130**), implicante valutazioni sistematiche (sentenze nn. **47 e 190**); l'impropria richiesta di avallo interpretativo (sentenza n. **54**); l'erroneità delle premesse interpretative del rimettente (sentenza n. **8**).

### **B) La manifesta inammissibilità delle questioni**

Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **15** (sentenze nn. **14 e 46**; ordinanze nn. **13, 28, 37, 56, 78, 83, 86, 87, 95, 106, 152, 196, 213**), per un totale di **15** dispositivi.

L'ordinanza n. **13** ha replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe.

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

a) Talune decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **83 e 95**), ovvero il carattere astratto e prematuro della questione (ordinanze nn. **56 e 83**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più consistente è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **14 e 46**; ordinanze nn. **28, 37, 152, 196**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha determinato le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **78, 86, 87, 213**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della pronuncia di accoglimento, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

d) L'ordinanza n. **106** ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione avente ad oggetto una disposizione regolamentare dell'Unione europea.

### **C) La restituzione degli atti al rimettente**

Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al rimettente sono state **10** (sentenza n. **89**; ordinanze nn. **4, 23, 30, 31, 36, 72, 158, 199, 210**).

La restituzione disposta con la sentenza n. **89** e con le ordinanze nn. **4, 23, 30, 31, 36, 72, 158, 199** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata e, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

Le ordinanze nn. **30 e 31** hanno osservato che si era in presenza di una modifica complessiva della disciplina interessata dalle questioni di legittimità costituzionale in esame e che tale modifica incideva immediatamente sul loro nucleo essenziale. L'ordinanza n. **36** ha sottolineato che la normativa sopravvenuta, più favorevole per i destinatari, investiva in modo significativo il quadro in cui si inseriva la norma censurata. Secondo l'ordinanza n. **72**, per effetto della sopravvenienza normativa il giudice *a quo* non doveva fare più applicazione, nemmeno in via indiretta, della disposizione censurata. Secondo l'ordinanza n. **158**, lo *ius superveniens* ha inciso in modo significativo sul quadro normativo di riferimento, integrando il contenuto della disposizione censurata secondo il verso del sollevato dubbio di

legittimità costituzionale. Per l'ordinanza n. **199**, lo *ius superveniens* ha inciso significativamente sulla disposizione censurata.

La restituzione disposta con l'ordinanza n. **210** è derivata dall'intervenuta adozione di una pronuncia di illegittimità costituzionale incidente sulla disciplina censurata dal rimettente.

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

#### **A) La non fondatezza delle questioni**

Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **49** (sentenze nn. **5 – 2 dispositivi –**, **8**, **10 – 2 dispositivi –**, **11**, **12**, **14 – 2 dispositivi –**, **15 – 3 dispositivi –**, **33**, **46**, **66**, **67**, **73**, **91**, **101**, **104**, **105**, **107**, **108**, **111**, **116**, **120**, **123**, **133**, **139**, **143**, **146**, **151**, **159**, **161**, **168**, **169**, **171**, **172**, **177 – 2 dispositivi –**, **183 – 2 dispositivi –**, **185**, **186**, **194**, **195**, **200 – 2 dispositivi –**, **205**, **207**, **208**, **209 – 2 dispositivi –**, **217**, **219**, **221**, **225**, **228**), per un totale di **58** dispositivi.

Le sentenze nn. **5**, **10**, **46**, **101**, **105**, **177**, **183**, **225** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione”, facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Non è comunque da escludere che anche sentenze di rigetto formalmente non interpretative presentino una motivazione in cui la Corte procede ad un'interpretazione delle disposizioni impuginate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto (sentenza n. **8**).

Nelle sentenze nn. **10**, **14**, **15**, **73**, **108**, **111**, **116**, **123**, **143**, **146**, **161**, **168**, **185**, **186**, **194**, **200**, **205**, **208**, **209**, **219**, **228** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **10**, **11**, **14**, **15**, **67**, **73**, **91**, **107**, **108**, **111**, **116**, **120**, **133**, **139**, **146**, **151**, **159**, **161**, **168**, **169**, **171**, **172**, **195**, **200**, **205**, **207**, **209**, **217**, **219**, hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

L'erronea invocazione come *tertia comparationis* di situazioni o fattispecie eterogenee rispetto a quelle regolate dalle norme denunciate, ovvero la ravvisata eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **5**, **10**, **15**, **33**, **67**, **91**, **108**, **116**, **120**, **123**, **139**, **143**, **146**, **159**, **161**, **168**, **172**, **177**, **183**, **194**, **195**, **200**, **217**, **228**.

Le sentenze nn. **5**, **8**, **12**, **66**, **104**, **151**, **221** hanno riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

La sentenza n. **8** ha ricostruito il quadro di tutele predisposto dall'ordinamento che, se adeguatamente valorizzato, consentiva di superare i prospettati dubbi di costituzionalità.

La non pertinenza di uno degli evocati parametri ha concorso a determinare il rigetto delle questioni esaminate dalle sentenze nn. **5**.

#### **B) La manifesta infondatezza delle questioni**

Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **4** (ordinanze nn. **13**, **39**, **87**, **214**), per un totale di **4** dispositivi.

In genere la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti nuovi, diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di rigetto di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **13**, **87**, **214**).

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in un caso di riscontro dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o delle fattispecie normative poste a confronto dal rimettente (ordinanza n. **39**).

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

**49** sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **2**, **3**, **18**, **25**, **26**, **32**, **35**, **40**, **45**, **63**, **65 – 2 dispositivi –**, **73 – 2 dispositivi –**, **74**, **77**, **88**, **93**, **94**, **98**, **111 – 2 dispositivi –**, **113 – 2 dispositivi –**, **119**, **120**, **132**, **135**, **138 – 2 dispositivi –**, **141**, **142**, **145**, **148**, **149**, **160**, **164**, **166**, **167 – 3 dispositivi –**, **178 – 2 dispositivi –**, **181**, **184**, **188**, **189**, **192**, **197**, **201**, **202**, **211**, **215**, **216**, **217**, **222**, **224 – 2 dispositivi –**), per un totale di **58** dispositivi.

#### **A) Le sentenze di accoglimento integrale**

In **10** occasioni si è registrata la dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **26, 63, 93, 113, 132, 138, 148, 160, 164, 215**), per un totale di **10** dispositivi.

#### **B) Le sentenze ablative**

Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **15** (sentenze nn. **2, 3, 25, 32, 74, 77, 94, 141, 142, 145, 184, 188, 197, 201, 216**), per un totale di **15** dispositivi. Esse erodono la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **94, 141, 142, 188, 201**), “stabilisce” (sentenza n. **3**) o “include” (sentenza n. **2**) un certo contenuto; “nella parte in cui autorizza” l'imposizione di un obbligo (sentenza n. **25**); “nella parte in cui estendeva” un determinato divieto (sentenza n. **184**); “nella parte in cui vieta” una valutazione al giudice (sentenza n. **197**); “nella parte in cui ha disposto l'abrogazione” di una determinata disposizione (sentenza n. **216**). In altri casi, la pronuncia ha inciso direttamente sul testo della disposizione impugnata, che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **32, 74, 77, 145**) specificamente indicate nel dispositivo.

#### **C) Le sentenze additive**

Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **20** (sentenze nn. **18, 35, 45, 73, 88, 98, 111 – 2 dispositivi –, 119, 120, 135, 167, 178, 181, 189, 192, 202, 211, 217, 222, 224 – 2 dispositivi –**) per un totale di **22** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione (o alle disposizioni) significati normativi, dichiarandola incostituzionale “nella parte in cui non prevede” (o “non prevedono”) un determinato contenuto (sentenze nn. **35, 111, 120, 167, 178, 181, 189, 192, 211, 222, 224 – 2 dispositivi –**); “nella parte in cui non consente” (o “non consentono”) l'esercizio di una facoltà (sentenze nn. **135, 202, 217**); “nella parte in cui non esclude” (sentenze nn. **18, 111, 119**) una certa decorrenza del termine di decadenza (sentenza n. **18**), una determinata causa di non punibilità (sentenza n. **111**), ovvero determinate fattispecie da una certa disciplina (sentenza n. **119**); “nella parte in cui non subordina” (sentenza n. **73**) un determinato effetto al verificarsi di una certa condizione; “nella parte in cui non contempla” determinati soggetti tra i destinatari di una certa disciplina (sentenza n. **98**).

La sentenza n. **45** ha dichiarato illegittima una disposizione “nella parte in cui stabilisce” che è ammesso il reclamo al collegio in determinati casi “senza prevedere” una specifica causa di incompatibilità per il giudice che ha adottato il provvedimento reclamato. La sentenza n. **88** ha dichiarato illegittima una disposizione “nella parte in cui ricomprende”, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno, “anche quelle” per un determinato reato, “senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del condannato”.

#### **D) Le sentenze sostitutive**

Le decisioni che contengono dispositivi di tipo sostitutivo sono state **4** (sentenze nn. **40, 65, 149, 166**), per un totale di **4** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **40, 149, 166**) un certo contenuto, “invece che” (sentenza n. **149**) o “anziché” (sentenze nn. **40 e 166**) un altro costituzionalmente imposto o compatibile.

La sentenza n. **65** ha dichiarato illegittima una disposizione “nella parte in cui si riferisce” ad una determinata fattispecie “anziché” ad un'altra.

#### **E) Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale**

I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **7** (sentenze nn. **65, 73, 113, 138, 167 – 2 dispositivi –, 178**).

La sentenza n. **65** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale di plurime disposizioni nel medesimo dispositivo, “atteso il rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta”. La sentenza n. **73** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione espressiva della stessa logica sottesa alla norma censurata, di cui replicava la medesima violazione costituzionale e gli stessi effetti pregiudizievoli. La sentenza n. **113** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni strettamente connesse con quelle scrutinate e per le quali è stata riscontrata la violazione del medesimo parametro costituzionale. La sentenza n. **138** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che disponeva l'abrogazione di una precedente legge dalla data di entrata in vigore di un regolamento di delegificazione. A seguito della dichiarazione di incostituzionalità della legge di autorizzazione alla



delegificazione, l'effetto abrogativo non poteva infatti prodursi per il solo fatto dell'adozione del regolamento. La sentenza n. **167** ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale a disposizioni legate da un rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale a quella censurata. La sentenza n. **178** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione sopravvenuta nel corso del giudizio e affetta dal medesimo vizio riscontrato nella norma censurata, il cui contenuto era confluito nella nuova disposizione.

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

Sono state adottate **3** pronunce di correzione di errori materiali riscontrati in pronunce rese in sede di giudizio incidentale. L'ordinanza n. **24** ha disposto la correzione di due errori materiali presenti nel "*Considerato in diritto*" della sentenza n. 253 del 2022. L'ordinanza n. **97** ha disposto la correzione di un errore materiale presente nel "*Ritenuto in fatto*", nel "*Considerato in diritto*" e nel dispositivo della sentenza n. 5 del 2023. L'ordinanza n. **226** ha disposto la correzione di un errore materiale presente nel "*Considerato in diritto*" della sentenza n. 209 del 2023.

## Capitolo II

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

#### **1. Premessa**

Nel 2023 la Corte ha reso **70** decisioni in sede di giudizio in via principale: **58** sentenze (nn. **6, 9, 17, 19, 20, 27, 41, 44, 48, 50, 51, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 68, 69, 70, 71, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 84, 90, 92, 99, 100, 102, 109, 110, 112, 114, 115, 118, 121, 122, 124, 125, 127, 128, 134, 136, 140, 147, 155, 163, 165, 176, 193, 203, 206, 223**) e **12** ordinanze (nn. **21, 38, 43, 49, 55, 96, 117, 131, 153, 162, 187, 229**).

#### **2. Il ricorso**

Degli **83** ricorsi decisi nell'anno, **68** sono stati presentati dallo Stato e **15** dalle Regioni (**2** dalle Regioni Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto, **1** dalle Regioni Campania, Lombardia e Puglia). Nessun ricorso è stato presentato dalle Province autonome.

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 suo deposito, sui termini per ricorrere e sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico.

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

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

Le sentenze nn. **17** e **76** hanno rammentato che il ricorrente “non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione promossa (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati)”, ma ha anche l'onere “di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (analogamente la sentenza n. **59**). Il ricorrente ha pertanto “l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate”. In particolare, egli deve 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” (sentenza n. **125**; in termini simili si sono espresse le sentenze nn. **44, 79, 80, 114, 155**).

In definitiva, il ricorso in via principale “non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto delle questioni prospettate, ma deve contenere anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva” (sentenza n. **57**). La sentenza n. **58** ha precisato che “l'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve essere adeguatamente motivata e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato; in particolare, quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato”. La sentenza n. **112** ha puntualizzato che l'argomentazione del ricorrente deve altresì essere “sufficientemente chiara e completa”. La sentenza n. **125** ha ribadito che “il ricorso nei confronti di una disposizione regionale, impugnata per aver invaso le attribuzioni di competenza legislativa statale, deve essere adeguatamente motivato e deve chiarire come si realizzi il denunciato *vulnus*”. Occorre che “la normativa statale di riferimento sia specificamente richiamata, richiedendosi una motivazione ancora più rigorosa e stringente in ordine al nesso di pertinenza di quest'ultima rispetto ai parametri evocati e alla

disposizione impugnata”. Inoltre, il ricorso statale, quando lamenta la violazione di un titolo di competenza legislativa concorrente, deve “indicare il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi dalla normativa regionale impugnata”.

La stessa sentenza n. **125** ha altresì confermato che “l’esigenza di una adeguata motivazione a fondamento dell’impugnazione si pone in modo ancor più rigoroso nei giudizi promossi in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale” (analogamente le sentenze nn. **17, 41, 53, 57, 76, 80, 112, 114, 155**).

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. La sentenza n. **57** ha richiamato il potere della Corte di “decidere discrezionalmente l’ordine delle questioni da affrontare” (analogamente la sentenza n. **92**).

Dinanzi all’impugnazione di una intera legge regionale o di un intero articolo, la Corte circoscrive il *thema decidendum* alle sole norme su cui si appuntano le censure del Governo (sentenze nn. **99, 147, 163, 203**).

Il contenuto del ricorso è stato valutato dalla Corte sotto il profilo della sua idoneità a introdurre correttamente questioni sufficientemente precisate e motivate. Sono state pertanto sanzionate con l’inammissibilità delle questioni le carenze riscontrate nell’individuazione delle disposizioni denunciate, nell’indicazione dei parametri e nella motivazione delle censure.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto ulteriori profili (sentenze nn. **41, 44, 48, 51, 58, 59, 92, 100, 112, 155, 163**).

Non possono comunque trovare accoglimento eccezioni involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale (sentenze nn. **17, 44, 79, 140**).

La sentenza n. **44** ha chiarito che in presenza di “un’articolazione dei motivi di ricorso priva di evidenti profili di genericità o di contraddittorietà, la prospettata eccezione attiene al merito della questione di legittimità costituzionale, in quanto volta a dimostrarne la non fondatezza, e in tale sede deve essere quindi vagliata”.

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. **17, 48, 60, 70, 76, 99, 112, 121, 147**).

### ***2.1.1. L’individuazione delle disposizioni denunciate***

Quanto all’oggetto del giudizio, hanno costituito una ragione di inammissibilità l’impugnazione di una norma inconferente, altrimenti nota come *aberratio ictus* (sentenza n. **48**), l’inesatta identificazione della norma da censurare (sentenza n. **48**), la denuncia di plurime ed eterogenee disposizioni ovvero di un’intera legge regionale (sentenze nn. **20, 64, 165**).

In termini generali, la sentenza n. **48** ha rammentato che l’*aberratio ictus* “si verifica quando sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure” e “determina, anche nel giudizio in via principale (...), l’inammissibilità della questione”. La sentenza n. **165**, dal canto suo, ha chiarito 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 tutte coinvolte dalle censure” (in termini analoghi le sentenze nn. **20** e **64** che hanno altresì sottolineato l’esigenza che la complessiva normativa denunciata sia omogenea). Per la sentenza n. **48**, “il ricorrente censura la sanzione che deriva dall’inadempimento di un obbligo ma, anziché la norma che prevede la sanzione, impugna quella che impone l’obbligo”.

La Corte ha talora respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenze nn. **58** e **165**). La sentenza n. **165** ha evidenziato che “l’impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l’intera legge regionale, composta (...) di cinque articoli” e che “tutte le censure riguardano il difetto di copertura *ex art.* 81, terzo comma, Cost. delle disposizioni” ivi contenute.

### **2.1.2. L'indicazione dei parametri**

In merito al parametro, è stata censurata l'inconferenza del parametro costituzionale (sentenza n. **53**) o del parametro interposto (sentenza n. **48**) evocato. La relativa eccezione non attiene all'ammissibilità, ma al merito (sentenza n. **112**).

La sentenza n. **48** ha imputato al ricorrente di avere "evocato quale parametro interposto una norma che ha ormai esaurito i suoi effetti".

Di particolare interesse risultano gli orientamenti relativi ai ricorsi statali promossi nei confronti di norme di enti ad autonomia speciale. Secondo la sentenza n. **92**, "ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (...) Tali elementi vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo". Secondo la stessa sentenza, il ricorso è ammissibile quando "l'omessa individuazione di specifiche competenze statutarie sia conseguenza della prospettazione radicale del ricorrente", che contesta la lesione di una competenza legislativa statale esclusiva". La sentenza n. **100** ha ricordato che la motivazione deve essere "tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano (...) inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia". Secondo la sentenza n. **124**, "quando la legge di una regione ad autonomia speciale è impugnata per violazione di una competenza esclusiva statale che non trova alcuna corrispondenza nello statuto, l'indicazione in ricorso delle competenze statutarie diviene superflua e la relativa omissione non determina l'inammissibilità della questione (...); la motivazione del ricorso sull'estraneità della materia alle competenze statutarie risulta invece tanto più necessaria, quanto più, in linea astratta, le disposizioni impuginate appaiano inerenti alle attribuzioni dello statuto". Quando la denuncia della lesione di una competenza esclusiva statale "concorre con una censura relativa alla supposta violazione di un titolo statutario di competenza regionale, non per questo il ricorso scade nel vizio di contraddittorietà, piuttosto esso dà seguito all'indicazione giurisprudenziale di approfondire la motivazione in un'area che potrebbe astrattamente interessare la potestà autonoma".

La Corte ha spesso respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l'individuazione dei parametri (sentenze nn. **100, 112, 134**), anche in relazione alle competenze previste dagli statuti speciali (sentenza n. **58**).

Quanto alla mancata evocazione di una disposizione dello statuto speciale, la sentenza n. **100** ha osservato che la norma regionale impugnata doveva ritenersi espressione anche di altra competenza legislativa statutaria – regolarmente evocata – ed entrambe incontravano i medesimi limiti: pertanto, "per il ricorrente, l'espressa indicazione, nel ricorso introduttivo, della competenza statutaria non ricordata non avrebbe (...) comportato sostanziali modifiche in punto di onere di motivazione della censura". La stessa pronuncia, con riguardo all'asserita inidoneità dell'invocata norma regolamentare a fungere da parametro interposto, ha replicato che la medesima rappresenta "evidente attuazione" del parametro costituzionale correttamente individuato dal ricorrente.

La sentenza n. **134** ha rilevato, da un lato, la "evidente attinenza all'oggetto del contendere" dei parametri evocati; dall'altro ha dato atto che la deduzione del ricorrente "esclude, *prima facie*, una totale inconferenza del parametro".

### **2.1.3. La motivazione e la definizione dei termini delle questioni**

Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui l'ammissibilità dell'impugnativa è subordinata al raggiungimento di una "soglia minima di chiarezza e di completezza" (sentenze nn. **114, 128, 140, 193**; analogamente la sentenza n. **206**). La sentenza n. **90** ha osservato che la portata delle questioni motivate "per mezzo di rinvio interno ad altra parte del ricorso" deve essere chiara.

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per assoluta (sentenza n. **48**) o eccessiva (sentenza n. **58**) genericità (sentenze nn. **44, 57, 76, 80, 155**), oscurità (sentenze nn. **53 e 90**), contraddittorietà (sentenza n. **80**), apoditticità (sentenze nn. **44 e 80**), assertività (sentenza n. **155**), carenza di adeguata (sentenze nn. **41, 90, 100**) o specifica (sentenza n. **59**) motivazione (sentenze nn. **58 e 112**); per omessa (sentenze nn. **58 e 193**) o insufficiente motivazione (sentenza n. **44, 51, 155**); per difetto di autonoma motivazione della questione (sentenza n. **90**); per omessa, carente o incompleta ricostruzione

(sentenze nn. **9, 80, 92, 155**), considerazione (sentenza n. **58**) o confronto (sentenza n. **125**) con il quadro normativo di riferimento; per manipolatività del *petitum* (sentenza n. **71**).

La sentenza n. **9** ha evidenziato che “il ricorrente avrebbe dovuto vagliare il denunciato contrasto delle disposizioni impugnate con i parametri interposti evocati alla stregua della complessiva disciplina statale vigente in materia”, la cui “totale mancata considerazione (...) vizia, irrimediabilmente, il ricorso”. Per la sentenza n. **44**, l’impugnativa si rivela “assertiva e apodittica, limitandosi ad affermare il *vulnus* senza ulteriormente circostanziare i termini e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale”. La sentenza n. **51** ha sottolineato che la censura “non lamenta un vizio proprio della legge regionale, quanto piuttosto dell’atto di impegno di spesa che l’ha preceduta”. La sentenza n. **57** ha osservato che la motivazione “è apodittica e di difficile decifrazione”, con conseguente difetto di “un minimo impianto argomentativo, che consenta di individuare il *vulnus* lamentato dal ricorrente”. La sentenza n. **58** ha rilevato che l’art. 117, primo comma, Cost. “è fuggacemente richiamato solo nella premessa generale del ricorso, senza poi essere citato, né tantomeno argomentato, all’interno dei singoli motivi di doglianza”; inoltre, non è indicata “alcuna fonte interposta derivante dall’ordinamento comunitario o da quello internazionale”. La sentenza n. **59** ha affermato che non solo “non è indicato il principio violato, tra quelli enunciati nella (...) disposizione costituzionale, ma, anche ipotizzando un implicito riferimento al buon andamento della pubblica amministrazione, non è in nulla motivato un preteso *vulnus* costituzionale che non si esaurisca nella già dedotta irragionevolezza”. La sentenza n. **71** ha sanzionato con l’inammissibilità le questioni promosse dalla Regione ricorrente per il carattere manipolativo del *petitum*. In particolare, i Giudici hanno osservato che le modalità con cui è possibile rimediare al *vulnus* prospettato sono “molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata”. Pertanto, l’inammissibilità delle questioni è derivata dall’impossibilità per la Corte “di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative (...) a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale”. Per la sentenza n. **76**, manca nel ricorso una “motivazione adeguata a dare conto della pretesa violazione della norma statale interposta e quindi del parametro costituzionale evocato. Né è possibile desumere le ragioni di illegittimità costituzionale dal mero confronto tra la disposizione impugnata e quella interposta”. La sentenza n. **90** ha ritenuto che “l’argomentazione consta di un mero rinvio *per relationem* alle censure mosse con altro ricorso (...), senza una sia pur minima motivazione autonoma”. La sentenza n. **112** ha imputato alla difesa statale di essersi limitata a enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e l’invasione dello stesso ad opera del legislatore regionale, senza, tuttavia, spiegare le ragioni del preteso *vulnus*. La sentenza n. **155** ha affermato che il ricorrente si è limitato “a riportare il testo della disposizione impugnata (...) senza però chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus* (...) e senza (...) considerare le altre disposizioni rilevanti in materia”. Per la sentenza n. **193** la questione promossa era “del tutto sprovvista di motivazione”.

La Corte ha spesso respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti la motivazione (sentenze nn. **17, 41, 44, 48, 53, 57, 58, 59, 60, 64, 79, 90, 114, 118, 122, 124, 128, 134, 140, 193**) o la formulazione (sentenza n. **60**) delle censure ovvero la ricostruzione del quadro normativo e fattuale (sentenza n. **112**).

La sentenza n. **17** ha riconosciuto al ricorrente di aver esposto “in modo adeguato le ragioni della lamentata violazione dei parametri invocati”. Per la sentenza n. **41**, la censura “esclude di per sé l’utilità di uno scrutinio e di una motivazione più pregnante, avendo il ricorrente ben presente che lo statuto speciale nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia ordinamento civile”. La sentenza n. **48** ha sanzionato la genericità dell’eccezione in quanto “il ricorso articola (...) motivazioni specifiche su ciascuna censura”. La sentenza n. **58** ha sostenuto che le affermazioni del ricorrente, “ancorché sintetiche, appaiono adeguate a consentire lo scrutinio nel merito delle singole questioni, in quanto il nucleo del ragionamento (...) che sostiene il travalicamento delle competenze rimesse al legislatore provinciale, emerge con sufficiente nettezza”. Il ricorrente, “nell’argomentare la propria competenza legislativa esclusiva negli ambiti coinvolti dalle norme provinciali contestate, non ha mancato di richiamare (ora attraverso uno specifico riferimento che si rinviene all’interno del motivo di impugnazione, ora attraverso la generale premessa che è anteposta alla trattazione dei singoli motivi) proprio le norme statutarie che attribuiscono competenza primaria alla Provincia autonoma (...), con ciò sostenendo implicitamente, ma comunque chiaramente, la prevalenza dei richiamati titoli di competenza statali”. Per la sentenza n. **64**, “il ricorrente evidenzia con chiarezza i termini del contrasto ravvisato fra l’intero testo della legge impugnata e l’art. 81, terzo comma, Cost. (...). La censura, pertanto, è ampiamente intelligibile e sufficientemente motivata, poiché trova corrispondenza in un corpo normativo

rispetto ad essa omogeneo (...). Decidere se tali disposizioni effettivamente ledano il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, ed eventualmente quali di esse, è profilo che attiene al merito delle questioni e che non ne lambisce, invece, l'ammissibilità". Secondo la sentenza n. **90**, "se pure non manca il rinvio ai motivi svolti in altro ricorso il ricorrente censura le disposizioni (...) anche con argomenti autonomi e sufficientemente chiari". Ad avviso della sentenza n. **112**, il ricorso dà conto di una normativa eccezionale, sia pure per trarne, mediante argomentazioni non implausibili, conclusioni opposte rispetto a quelle assunte dalla resistente. Inoltre, non può imputarsi al ricorrente di aver trascurato il quadro fattuale in cui si inscrivono le norme regionali in scrutinio, rinvenendosi – tanto nel ricorso, quanto nella memoria illustrativa – riferimenti alla finalità, perseguita dal legislatore regionale, di contenimento degli effetti della mancanza di personale nel settore considerato dalle norme in scrutinio. La sentenza n. **114** ha riconosciuto che "le questioni, pur formulate in termini sintetici, superano la soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito". Le sentenze nn. **118** e **122** hanno stabilito che il ricorrente – "sia pure succintamente, ma allo stesso tempo con chiarezza sufficiente" a consentire l'esame nel merito – ha argomentato il contrasto con il parametro evocato. La sentenza n. **124** ha rilevato che il ricorso statale assume violata una competenza esclusiva, "attribuendo così al *thema decidendum* un oggetto che rende non necessario il confronto con le competenze statutarie". La sentenza n. **128** ha dato atto al ricorrente di aver fornito "una pur essenziale ma, comunque, adeguata motivazione", mediante una argomentazione che "raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza (e quindi) consente di esaminare il merito dell'impugnativa". Secondo la sentenza n. **140**, "sebbene il ricorso statale si presenti indubbiamente stringato, riesce comunque a individuare le ragioni dei prospettati contrasti, raggiungendo, in relazione ad essi, la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria ai fini dell'ammissibilità delle questioni". Per la sentenza n. **193**, "i ricorsi superano quella soglia minima di chiarezza e di completezza che rende ammissibile l'impugnativa proposta". La sentenza n. **206** ha affermato che "il ricorso, pur formulato in maniera sintetica, supera la soglia minima di chiarezza e, quindi (...) consente lo scrutinio nel merito delle questioni".

La violazione del principio di uguaglianza è stata dedotta nella sentenza n. **112**, ma tale doglianza è stata ritenuta priva di "autonomia funzionale", non potendo avere "dignità di censura autonoma"; essa infatti rappresentava "un aspetto della denunciata violazione del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale" di un ambito materiale di legislazione concorrente. In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **124** secondo cui la doglianza di violazione del principio di uguaglianza non ha "dignità di censura autonoma, rappresentando solo un riflesso della denuncia di violazione della competenza statale esclusiva", e ponendosi in posizione "meramente ancillare, non autonoma rispetto alla denuncia sul titolo di competenza".

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

L'art. 127, primo comma, Cost., prevede che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione possa proporre ricorso dinanzi alla Corte. Tale regola è ribadita dall'art. 31, comma secondo, della legge n. 87 del 1953.

Le sentenze nn. **19** e **114** hanno affermato che "l'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Infatti, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate".

Talvolta la Corte ha sanzionato con l'inammissibilità questioni proposte tardivamente (sentenze nn. **6**, **90**, **155**).

La sentenza n. **6** ha rilevato la tardività dell'impugnazione regionale in quanto avente ad oggetto "norme introdotte nel 2016 e non intaccate dall'intervento riformatore del 2021", con la conseguente inammissibilità delle questioni per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost. Secondo la sentenza n. **90**, le censure sono rivolte a una norma "non introdotta dall'impugnata disposizione (...), ma già vigente nell'ordinamento regionale, con la conseguenza che esse sono tardive, e pertanto inammissibili, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost.". La sentenza n. **155** ha evidenziato che le censure del ricorrente si rivolgono, nella sostanza, nei confronti del testo originario della normativa censurata, a suo tempo non impugnata.

In un caso è stata respinta un'eccezione regionale di inammissibilità, per tardività, dell'impugnazione statale (sentenza n. **114**).

### ***2.3. I rapporti con la delibera autorizzativa***

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

Secondo il costante orientamento richiamato dalle sentenze nn. **58** e **163**, “nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (...), poiché l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (in termini analoghi le sentenze nn. **75**, **124**, **134**, **223**). La sentenza n. **50** ha ribadito che “deve ritenersi consentito all'Avvocatura dello Stato effettuare una 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. **75** ha riconosciuto che “l'Avvocatura dello Stato, con il limite della sostanziale fedeltà alla delibera autorizzatoria del Consiglio dei ministri, ha un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, dovendo riconoscerle il potere di integrare il tenore della autorizzazione”. La sentenza n. **134** ha altresì confermato che “è rimessa alla sola volontà politica del ricorrente la selezione delle disposizioni da impugnare”.

La sentenza n. **163** ha precisato che l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato “trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico”.

Talvolta la Corte ha ritenuto inammissibili questioni sollevate in riferimento a parametri (sentenze nn. **58**, **75**, **163**) ovvero aventi ad oggetto disposizioni regionali (sentenza n. **134**) non presenti o richiamati nella delibera a impugnare del Consiglio dei ministri o nella relazione ministeriale ad essa allegata.

La sentenza n. **58** ha escluso “la sussistenza di una evidente volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, avendo quell'organo fatto riferimento solo al titolo di competenza concorrente”. Invero, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. “non risulta affatto meramente ancillare a quella dell'art. 117, terzo comma, Cost.” (con possibilità, in tesi, di ritenere sussistente la volontà dell'organo politico di impugnare la disposizione provinciale anche sotto tale profilo, secondo quanto ritenuto in casi di “ancillarità”): essa, infatti, “sottende un differente titolo di competenza (statale esclusivo, anziché concorrente), tale da richiedere un inquadramento e una motivazione, nel ricorso, del tutto diversa da quella che l'organo tecnico ha svolto”. La sentenza n. **75** ha sottolineato il chiaro intento del Governo di “censurare le disposizioni della impugnata legge regionale solo con riferimento alla dedotta violazione, come parametro interposto, della normativa europea”; pertanto, sono state ritenute inammissibili sia la censura di violazione della competenza in materia della tutela della concorrenza sia la deduzione di una normativa internazionale rispetto alle quali difettano indicazioni o argomentazioni nella delibera governativa. La sentenza n. **163** ha ritenuto la questione “del tutto ulteriore e diversa rispetto a quanto era stato autorizzato nella delibera del Consiglio dei ministri”, né in alcun modo “ancillare” o connessa a quest'ultima.

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per mancanza di corrispondenza tra il ricorso e la delibera di impugnazione (sentenze nn. **50**, **58**, **75**, **124**).

Nella sentenza n. **50** la Corte ha ritenuto irrilevante la circostanza che la delibera di proposizione dell'impugnazione non riporta espressamente l'art. 117, primo comma, Cost. fra i parametri della questione. Infatti, diversi passaggi della relazione ministeriale, cui la delibera rinvia, “rendono evidente la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre (...), a mezzo dell'intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione del parametro in discorso”. Con riguardo ad una delle numerose questioni ivi decise, la sentenza n. **58** ha ritenuto che “l'organo tecnico statale, nella redazione del ricorso, sia incorso in un mero errore materiale nell'indicazione prettamente numerica del parametro. Le argomentazioni spese, che coincidono con quelle di cui alla delibera a impugnare, sono invero impostate proprio nel senso di censurare la violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia concorrente dell'energia. La sentenza n. **75** ha osservato che, benché gli artt. 117, commi secondo, lett. a), e terzo, Cost. e 14 dello statuto siciliano “non siano stati menzionati nella relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri, non può dubitarsi della volontà del Governo, titolare del potere di impugnativa,

di proporre, a mezzo della difesa tecnica, le questioni di legittimità costituzionale anche con riferimento a tali parametri; l'Avvocatura generale ha, infatti, più specificamente individuato le norme costituzionali cui riferire le censure di legittimità costituzionale, rimanendo nel perimetro della volontà politica espressa nella delibera di autorizzazione al ricorso". La sentenza n. **124** ha rilevato che la delibera governativa, nel declinare i motivi di illegittimità della disposizione impugnata, faceva espresso riferimento alla sua esorbitanza rispetto alla competenza regionale statutaria.

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

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

**6** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **6, 70, 71, 193, 223**; ordinanza n. **153**); **36** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **9, 17, 19, 20, 27, 44, 48, 50, 51, 53, 59, 68, 69, 81, 82, 99, 102, 109, 110, 112, 114, 115, 118, 122, 125, 127, 128, 134, 163, 176, 203, 206**; ordinanze nn. **21, 43, 131, 229**); **25** decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **57, 60, 61, 64, 75, 76, 80, 84, 90, 92, 100, 121, 124, 136, 140, 147, 155, 165**; ordinanze nn. **38, 49, 55, 96, 117, 162, 187**); **3** pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **41, 58, 79**).

In dettaglio, delle **64** decisioni rese su ricorsi statali, **8** hanno riguardato la Regione Abruzzo (sentenze nn. **9, 27, 48, 82, 102, 109, 176**; ordinanza n. **131**), **3** la Regione Calabria (sentenze nn. **19** e **125**; ordinanza n. **21**), **1** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenza n. **124**), **1** la Regione Liguria (sentenza n. **115**), **2** la Regione Lombardia (sentenze nn. **50** e **69**), **11** la Regione Molise (sentenze nn. **20, 51, 81, 99, 110, 114, 118, 122, 127, 128, 163**), **1** la Regione Piemonte (ordinanza n. **43**), **6** la Regione Puglia (sentenze nn. **17, 53, 59, 134, 203, 229**), **3** la Regione Sardegna (sentenze nn. **57** e **60**; ordinanza n. **96**), **18** la Regione Siciliana (sentenze nn. **61, 64, 75, 76, 80, 84, 90, 92, 121, 136, 147, 155, 165**; ordinanze nn. **38, 49, 55, 117, 187**), **1** la Regione Toscana (sentenza n. **68**), **3** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **100** e **140**; ordinanza n. **162**), **3** la Regione Veneto (sentenze nn. **44, 112, 206**), **1** la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **79**), **2** la Provincia autonoma di Trento (sentenze nn. **41** e **58**).

Indipendentemente dai profili attinenti alla valutazione dell'eventuale cessazione della materia del contendere (*infra* par. 5.3.1.), le sentenze nn. **9, 58, 71, 80, 155** hanno escluso che l'intervenuta modifica della norma originariamente censurata e, in generale, il sopravvenuto mutamento del quadro normativo avessero un'influenza sulla questione sottoposta alla Corte.

Per la sentenza n. **9**, "le modifiche apportate lasciano (...) intatto il nucleo precettivo dell'originaria versione della norma contestato dal ricorrente" e "non sono, pertanto, rilevanti". La sentenza n. **58** ha precisato che lo *ius superveniens*, "avente peraltro portata marginale e di completamento della disciplina (...), non può considerarsi incluso nel sindacato di legittimità costituzionale".

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

### **4.1. I parametri invocati**

La violazione del principio di leale collaborazione risulta dedotta nelle sentenze nn. **6, 17, 19, 27, 59, 68, 79, 163, 193, 223** e nell'ordinanza n. **153**.

È stata altresì denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **17, 19, 27, 48, 50, 58, 75, 79, 102, 121, 136, 223**; ordinanze nn. **43** e **162**). Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

In numerosi casi le questioni di legittimità costituzionale sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, per asserita lesione delle competenze fissate nelle suddette fonti o nelle disposizioni di attuazione (sentenze nn. **6, 41, 193**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **41, 57, 58, 60, 61, 75, 79, 84, 90, 92, 100, 124, 136, 140, 147, 203**; ordinanze nn. **55, 96, 162**).

Per la sentenza n. **112**, "la valutazione della legittimità costituzionale di una disciplina regionale adottata in una materia di competenza concorrente, che sia in contrasto con i principi fondamentali vigenti



al momento della sua adozione e in linea con quelli sopravvenuti, deve essere effettuata alla luce dei principi fondamentali vigenti alla data dell'entrata in vigore della normativa regionale impugnata". Di conseguenza, la disposizione statale sopravvenuta non fa venir meno il contrasto con la Costituzione del regime introdotto dalla norma di fonte regionale.

#### ***4.2. La diversa posizione costituzionale dello Stato e delle autonomie (la "ridondanza")***

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

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

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **9, 17, 19, 27, 41, 44, 53, 57, 59, 60, 68, 71, 76, 79, 80, 82, 84, 90, 92, 99, 100, 110, 112, 114, 115, 118, 122, 124, 125, 128, 134, 136, 140, 147, 155, 163, 176, 206**; ordinanze nn. **21, 55, 162**) o anche esclusivamente della pretesa violazione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **44, 48, 53, 64, 109, 110, 165, 203**; ordinanze nn. **117 e 187**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso, le cui censure, di regola e salvi i casi di "ridondanza", non possono essere proposte in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di adeguata motivazione sulla ridondanza.

La sentenza n. **6** ha osservato che le ricorrenti, "nell'evocare parametri costituzionali non attinenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni, indicano i titoli di competenza indirettamente lesi dalle norme impugnate (...) e motivano sulle ragioni di tale lesione. Tale prospettazione della ridondanza delle censure sulla sfera di competenza regionale rispetta, quindi, le condizioni di ammissibilità costantemente richieste" dalla Corte. La pronuncia ha riconosciuto che "le ricorrenti indicano chiaramente ed esaustivamente le competenze legislative e amministrative, regionali e comunali, asseritamente lese dall'atto legislativo impugnato, sicché (...) risulta assolto l'onere di motivazione sulla ridondanza dei vizi". La stessa sentenza ha altresì affermato "l'ammissibilità delle questioni con cui le Regioni ricorrenti denunciano la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali". Infatti, "tale legittimazione sussiste (...) in quanto la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali".

Secondo la sentenza n. **223**, "il ricorso regionale contiene la chiara individuazione sia degli ambiti di competenza indirettamente incisi dalla disciplina statale sia delle ragioni che determinerebbero le relative lesioni".

#### ***4.3. L'ordine di priorità nell'esame delle censure***

La sentenza n. **6** ha ritenuto che "lo scrutinio del gruppo di vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa" è prioritario ad ogni altro "per pregiudizialità logico-giuridica". La sentenza n. **41** ha riconosciuto alla lesione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile "un evidente carattere pregiudiziale rispetto a quelle riferite agli altri parametri", evidenziando che "l'asserita violazione del predetto parametro assume carattere prioritario". La sentenza n. **70** ha sottolineato che la questione "formulata in riferimento ai parametri di competenza legislativa di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. riveste priorità logica e merita di essere scrutinata per prima". La sentenza n. **102** ha sottolineato la "priorità logica della censura inerente al riparto di competenze", che impone di esaminarla anche prima di quella relativa al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo.

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

Numerose decisioni, nel trattare la tematica dell'interesse a ricorrere, si sono occupate dell'effettiva sussistenza di un interesse alla decisione e delle vicende incidenti sul persistere dello stesso.

### **5.1. La nozione e la verifica della sua sussistenza**

Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione. Sono, pertanto, votate a una pronuncia di inammissibilità questioni caratterizzate dall'inidoneità dell'intervento invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente (sentenza n. **134**).

La sentenza n. **134**, nel motivare il difetto di interesse a ricorrere, ha evidenziato “la permanenza nell'ordinamento regionale del meccanismo sanzionatorio” impugnato e la conseguente “inidoneità dell'intervento evocato a garantire il raggiungimento del risultato perseguito dal ricorrente”.

In alcuni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità per l'omessa impugnazione di disposizioni anteriori parimenti lesive (sentenze nn. **114, 118, 128**).

### **5.2. L'irrelevanza dell'acquiescenza**

Le sentenze nn. **19, 114, 128** hanno affermato che “l'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Infatti, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugunate” (analogamente, in termini più succinti, la sentenza n. **118**). Secondo il consolidato orientamento ripreso dalla sentenza n. **112**, “l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, 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”.

### **5.3. Le vicende dell'interesse**

La persistenza dell'interesse al ricorso e alla decisione può essere condizionata da vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio o, più in generale, il quadro normativo di riferimento e sono suscettibili di determinare un esito processuale di cessazione della materia del contendere o di estinzione del processo.

#### **5.3.1. Le sopravvenienze normative e la cessazione della materia del contendere**

La modifica, la sostituzione e l'abrogazione della disposizione impugnata ovvero il mutamento del quadro normativo, in data successiva al ricorso e in senso soddisfacente dell'interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la norma modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **27, 79, 80, 90, 155, 223**; ordinanze nn. **55, 96, 131**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la permanenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **17, 19, 27, 90, 121, 165**).

La sentenza n. **17** ha rilevato che, a “prescindere dalla verifica della satisfattività della modifica legislativa, difetta comunque la prova della mancata applicazione *medio tempore* delle norme impugunate”; inoltre, ha escluso l'estensione del giudizio alle nuove disposizioni, dal momento che sono state già oggetto di un distinto ricorso. La sentenza n. **19** ha chiarito che la novella “risulta inidonea ad incidere sulle questioni”: infatti “l'abrogazione non ha carattere soddisfacente” e “non è possibile escludere che la disposizione impugnata (...) abbia avuto applicazione nel periodo in cui è stata in vigore. Mancano, pertanto, le condizioni per poter ritenere cessata la materia del contendere”. La sentenza n. **27** ha rilevato che il carattere soddisfacente della modifica “è escluso, fra l'altro, dalla stessa impugnazione della norma sopravvenuta. Quanto alla non applicazione, la norma è rimasta in vigore per circa due mesi e non è dato in alcun modo inferire che non abbia operato il relativo meccanismo sospensivo”. La sentenza n. **79** ha rilevato che “lo *ius superveniens* ha abrogato per intero il contenuto della disposizione impugnata e ha, dunque, integralmente rimosso i *vulnera* denunciati”; inoltre, la disposizione abrogata “non ha trovato applicazione”. Per la sentenza n. **80**, lo *ius superveniens*, “abrogando la disposizione impugnata, (...) presenta senza dubbio carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, come del resto riconosciuto dall'Avvocatura generale nell'udienza pubblica. Inoltre, anche in assenza di deduzioni sul punto della Regione”, è da escludersi che, prima di essere abrogata, l'impugnata previsione abbia ricevuto applicazione. La sentenza n. **90** ha ritenuto le modifiche operate dallo *ius superveniens* soddisfacenti delle pretese del ricorrente; inoltre, la norma impugnata ha avuto, coerentemente con le argomentazioni del ricorrente, sostanzialmente applicazione nel solo periodo dell'emergenza pandemica. Peraltro, la sentenza

ha generalmente escluso, ad eccezione del caso precedente, la possibilità di addivenire alla dichiarazione di cessata materia del contendere: “ciò o perché le modifiche non sono soddisfattive delle pretese avanzate dal ricorrente – il che talora emerge *per tabulas*, essendo state alcune modifiche a loro volta impugnate – o perché non vi è certezza relativamente alla mancata applicazione *medio tempore* delle norme impugnate, vigenti per un arco temporale pari a circa otto mesi e, in larghissima parte, suscettibili di essere applicate immediatamente dopo la loro entrata in vigore”. L’ordinanza n. **96**, pur ritenendo senz’altro soddisfatta la condizione relativa al carattere soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, ha sottolineato come la Regione interessata avesse “dichiarato che la disposizione impugnata non ha trovato applicazione”, senza che l’Avvocatura generale obiettasse alcunché. Tale affermazione “appare comprovata dal carattere eventuale e residuale del ricorso alle risorse regionali ai fini previsti dalla norma regionale impugnata, “per la cui attuazione sarebbe stata necessaria la previa adozione di tutti i provvedimenti volti allo stanziamento delle risorse”. La sentenza n. **121** ha escluso la possibilità di ritenere cessata la materia del contendere poiché, pur apparendo le modifiche soddisfattive delle doglianze fatte valere con il ricorso, non era stata fornita dalla Regione – non costituita in giudizio – prova della mancata applicazione *medio tempore* della disciplina impugnata. Secondo l’ordinanza n. **131**, “il sopravvenuto mutamento del quadro normativo, relativamente alle disposizioni regionali oggetto di censura da parte del Governo, in senso soddisfattivo per il ricorrente, è tale da incidere radicalmente sui termini delle questioni di legittimità costituzionale promosse, essendo state modificate le disposizioni impugnate, che non risultano (...) aver prodotto effetti di sorta”. La sentenza n. **155** ha rilevato che “la sopravvenienza normativa ha eliminato l’autorizzazione della spesa relativa all’esercizio finanziario 2022 (...), ma solo con applicabilità dal 1° gennaio 2023, e non è stato fornito “alcun elemento da cui possa ricavarsi che la disposizione impugnata non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione”. La sentenza n. **165** ha escluso il carattere soddisfattivo di modifiche normative intervenute “a due anni di distanza dalla chiusura dell’esercizio (...), innestandosi su una situazione economico-finanziaria già definita e quindi non sanabile nei vizi conseguenti all’assenza di copertura di tutti gli interventi previsti”.

### ***5.3.2. La rinuncia al ricorso e l’estinzione del giudizio***

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. **53, 76, 80, 92**; ordinanze nn. **43, 49, 117, 153, 162, 187**). In generale, l’ordinanza n. **43** ha rammentato che, ai sensi dell’art. 25 delle norme integrative, “la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina l’estinzione del processo” (analogamente le ordinanze nn. **49, 76, 117, 153, 162, 187**). L’ordinanza n. **21** ha peraltro precisato che “la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della parte resistente, comporta l’estinzione del processo” (analogamente le ordinanze nn. **38 e 229**).

L’ordinanza n. **38** ha evidenziato che il Presidente del Consiglio ha rinunciato al ricorso “sul presupposto che, in conseguenza dello *ius superveniens*, la Regione Siciliana ha modificato le disposizioni impugnate eliminando i profili di illegittimità costituzionale sollevati e ha comunicato la mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo di vigenza, con conseguente venir meno delle motivazioni che avevano condotto all’impugnazione”. Nel caso deciso dall’ordinanza n. **229** la rinuncia è seguita all’intervenuta abrogazione della disposizione impugnata.

## ***6. La riunione e la separazione dei giudizi***

I ricorsi definiti nel 2023 hanno registrato **12** casi di riunione (sentenze nn. **6, 27, 64, 80, 84, 90, 122, 128, 193, 223**; ordinanze nn. **131 e 153**) e **9** di separazione (sentenze nn. **64, 76, 80, 84, 92, 136, 147, 155**; ordinanza n. **162**).

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. **64, 80, 84**). Tale tecnica è impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall’impugnazione di disposizioni dal contenuto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio affinché con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento alle impugnative statali di leggi regionali, la riunione è stata disposta perché i ricorsi hanno ad oggetto “disposizioni che intervengono sulla medesima norma (...), regolano la stessa materia e pongono questioni di legittimità costituzionale fondate su ragioni strettamente collegate” (sentenza n. **27**);

“gli atti di impugnazione hanno ad oggetto disposizioni facenti parte del medesimo testo normativo e concernenti la stessa materia” e promuovono la medesima questione “sulla base di argomentazioni coincidenti” (sentenza n. **64**); per “la parziale connessione tra le norme impugnate e in considerazione dei motivi e dei parametri parzialmente coincidenti” (sentenza n. **80**); per la “connessione tra i giudizi”, conseguente alla circostanza che tutte le disposizioni impugnate con il secondo ricorso recano modifiche ad alcune di quelle già censurate con il primo; per l’aver i due ricorsi ad oggetto “disposizioni analoghe, impugnate in riferimento a parametri analoghi” (sentenza n. **122**) ovvero “le medesime norme, censurate in riferimento a parametri in larga misura coincidenti” (ordinanza n. **131**); per l’“identità delle questioni, dei parametri evocati, delle argomentazioni prospettate” (sentenza n. **128**), per avere le impugnazioni “ad oggetto la medesima disposizione ed essere fondate su motivazioni e parametri parzialmente coincidenti” (ordinanza n. **153**).

Per quanto concerne le impugnative regionali di leggi statali, i giudizi sono stati riuniti in considerazione della “identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte” (sentenza n. **6**; similmente la sentenza n. **193**), ovvero per avere ad oggetto “questioni relative in parte alle medesime norme, in parte a norme comunque oggettivamente connesse, tutte impugnate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti” (sentenza n. **223**).

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

### **7.1. La costituzione delle parti**

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

Nelle **6** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni (sentenze nn. **6, 70, 71, 193, 223**; ordinanza n. **153**), lo Stato risulta sempre costituito.

Con riferimento alle **64** pronunce che hanno deciso o comunque interessato ricorsi statali (sentenze nn. **9, 17, 19, 20, 27, 41, 44, 48, 50, 51, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 68, 69, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 84, 90, 92, 99, 100, 102, 109, 110, 112, 114, 115, 118, 121, 122, 124, 125, 127, 128, 134, 136, 140, 147, 155, 163, 165, 176, 203, 206**; ordinanze nn. **21, 38, 43, 49, 55, 96, 117, 131, 162, 187, 229**), le **11** 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. **21, 38, 229**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **20, 27, 127**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenze nn. **121 e 147**); illegittimità costituzionale, non fondatezza e inammissibilità (sentenza n. **90**); inammissibilità (sentenza n. **9**); cessazione della materia del contendere (ordinanza n. **55**).

In particolare, i casi di mancata costituzione hanno interessato le Regioni Abruzzo (sentenze nn. **9 e 27**), Calabria (ordinanza n. **21**), Molise (sentenze nn. **20 e 127**), Puglia (ordinanza n. **229**), Sicilia (sentenze nn. **90**, limitatamente a uno dei due giudizi ivi decisi, **121, 147**; ordinanze nn. **38 e 55**).

### **7.2. L’intervento di terzi**

I Giudici hanno ribadito il tradizionale insegnamento secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale in via principale “si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l’intervento di soggetti che ne siano privi” (sentenze nn. **76 e 136**). La sentenza n. **76** ha, altresì, precisato che il riferito orientamento “è stato confermato anche dopo le modifiche del 2020 alle Norme integrative (...) in quanto esse (...) non hanno inciso sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale” (in termini analoghi la sentenza n. **136**, la quale ha anche osservato che “la possibilità ora prevista dagli artt. 6 e 31 delle Norme integrative di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae* rafforza, e non già invalida, la preclusione dell’intervento”). Inoltre, secondo l’orientamento ripreso dalla sentenza n. **100**, “il ricorso introduttivo determina il perimetro del *thema decidendum*, insuscettibile di ampliamenti ad opera delle memorie illustrative”.

Si è registrata **1** pronuncia recante un dispositivo di inammissibilità di interventi di soggetti terzi (sentenza n. **76**). In tale circostanza, avevano spiegato intervento G.M., P.M.T., B.R., P.M. e F.B., soggetti non titolari di potestà legislativa.

L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **136** ha dichiarato inammissibile l'intervento di F.M.D.

L'ordinanza n. **43** ha dato atto, nella sola parte in fatto della motivazione, che hanno spiegato intervento Enel Produzione spa e Enel Green Power Italia srl.

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

Le **70** decisioni rese nel 2023 sono costituite da **58** sentenze e **12** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito); ad esse possono affiancarsi eventuali provvedimenti interlocutori, quali ordinanze dibattimentali, istruttorie e cautelari.

### **8.1. I provvedimenti interlocutori**

È stata pronunciata **1** ordinanza letta in udienza (nel giudizio definito con la sentenza n. **136**), 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 inammissibilità delle questioni, di estinzione del giudizio e di cessazione della materia del contendere.

#### **A) L'inammissibilità delle questioni**

Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **24** (sentenze nn. **6, 9, 41, 44 – 2 dispositivi –, 48 – 4 dispositivi –, 51, 53, 57, 58 – 4 dispositivi –, 59, 71, 75, 76, 80 – 2 dispositivi –, 90 – 4 dispositivi –, 92, 100, 112, 125, 134, 155 – 3 dispositivi –, 163, 193, 223**), per un totale di **37** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **41, 44, 48, 51, 53, 57, 58, 59, 76, 80, 90, 100, 112, 125, 155, 193**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenza n. **48**), al parametro (sentenza n. **53**) o alle fonti interposte (sentenza n. **48**); alla ricostruzione (sentenze nn. **9** e **92**), considerazione (sentenza n. **58**) o confronto con il quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **125** e **155**); per l'inidoneità dell'intervento invocato a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal ricorrente (sentenza n. **134**); per il carattere manipolativo del *petitum* (sentenze n. **71**); per il decorso dei termini perentori di impugnazione (sentenze nn. **6, 90, 155**); per il difetto di corrispondenza tra il ricorso e la delibera governativa (sentenze nn. **58, 75, 134, 163**) o della Giunta regionale (sentenza n. **223**) di autorizzazione all'impugnazione.

#### **B) La cessazione della materia del contendere**

Si sono registrate **7** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **79, 80, 90, 223**; ordinanze nn. **55, 96, 131 – 3 dispositivi –**), per un totale di **9** dispositivi. Tali decisioni sono derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5.3.1. – dall'intervenuta modifica, sostituzione o abrogazione, in senso soddisfattivo dell'interesse del ricorrente, della disposizione impugnata, *medio tempore* rimasta inattuata.

#### **C) L'estinzione del giudizio**

Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative, sono state **13** (sentenze nn. **53, 76, 80, 92**; ordinanze nn. **21, 38, 43, 49, 117, 153, 162, 187, 229**), per un totale di **13** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata in prevalenza dichiarata con sentenza (sentenze nn. **53, 76, 80, 92**) e in un caso con ordinanza (ordinanza n. **162**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata sempre dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **21, 38, 43, 49, 117, 153, 187, 229**).

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. **53, 76, 80, 92**; ordinanze nn. **43, 49, 117, 153, 162, 187**).

Nei giudizi definiti con le ordinanze nn. **21, 38, 229** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

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

#### **A) La non fondatezza delle questioni**

Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **31** (sentenze nn. **6 – 19 dispositivi –**, **17 – 2 dispositivi –**, **41, 44 – 2 dispositivi –**, **48 – 2 dispositivi –**, **53 – 3 dispositivi –**, **57 – 4 dispositivi –**, **58, 59, 64, 69, 70 – 2 dispositivi –**, **75, 80, 82, 90 – 5 dispositivi –**, **92, 100, 109, 112 – 2 dispositivi –**, **115, 121, 124 – 4 dispositivi –**, **134 – 3 dispositivi –**, **140 – 2 dispositivi –**, **147, 155 – 2 dispositivi –**, **163 – 3 dispositivi –**, **176, 193 – 5 dispositivi**, **223 – 7 dispositivi**), per un totale di **82** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal riscontro della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **6, 17, 41, 44, 48, 53, 57, 58, 59, 64, 69, 70, 75, 80, 82, 90, 92, 100, 109, 112, 115, 121, 124, 134, 140, 147, 155, 163, 176, 193, 223**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **6, 17, 59, 70, 140, 193, 223**.

L'inconferenza degli evocati parametri ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **53, 112, 163**. In termini generali, la sentenza n. **163** ha precisato che "l'inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione".

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **44, 53, 57, 70, 90 – 2 dispositivi –**, **134, 163, 193** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata "nei sensi di cui in motivazione" (sentenze nn. **44, 53, 57, 70, 134, 163, 193**) ovvero "nei termini di cui in motivazione" (sentenza n. **90**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Si riscontrano, inoltre, sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta esegesi della disposizione impugnata (sentenze nn. **57, 59, 90**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto ermeneutico o argomentativo (sentenza n. **6**).

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

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **48** (sentenze nn. **6 – 4 dispositivi –**, **17, 19, 20, 27 – 2 dispositivi –**, **41, 44 – 2 dispositivi –**, **48, 50, 51, 53 – 2 dispositivi –**, **57, 60, 61, 64, 68, 70 – 2 dispositivi –**, **76 – 3 dispositivi –**, **79, 80 – 2 dispositivi –**, **81 – 4 dispositivi –**, **82, 84 – 4 dispositivi –**, **90 – 13 dispositivi –**, **92 – 2 dispositivi –**, **99 – 2 dispositivi –**, **100, 102, 110 – 4 dispositivi –**, **112, 114, 118, 121 – 2 dispositivi**, **122 – 2 dispositivi –**, **127 – 2 dispositivi –**, **128 – 2 dispositivi –**, **134, 136 – 3 dispositivi –**, **140, 147 – 5 dispositivi –**, **155, 163 – 5 dispositivi –**, **165, 176 – 2 dispositivi –**, **193 – 2 dispositivi –**, **203, 206, 223**), per un totale di **97** dispositivi.

In dettaglio, delle sentenze di accoglimento, **4** hanno riguardato lo Stato (sentenze nn. **6, 70, 193, 223**), **5** la Regione Abruzzo (sentenze nn. **27, 48, 82, 102, 176**), **1** la Regione Calabria (sentenza n. **19**), **1** la Regione Lombardia (sentenza n. **50**), **11** la Regione Molise (sentenze nn. **20, 51, 81, 99, 110, 114, 118, 122, 127, 128, 163**), **4** la Regione Puglia (sentenze nn. **17, 53, 134, 203**), **2** la Regione Sardegna (sentenze nn. **57 e 60**), **12** la Regione Siciliana (sentenze nn. **61, 64, 76, 80, 84, 90, 92, 121, 136, 147, 155, 165**), **1** la Regione Toscana (sentenza n. **68**), **2** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **100 e 140**), **3** la Regione Veneto (sentenze nn. **44, 112, 206**), **1** la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **79**), **1** la Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **41**).

#### **A) Le sentenze di accoglimento integrale**

Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **40** pronunce (sentenze nn. **17, 19, 20, 27 – 2 dispositivi –**, **41, 44 – 2 dispositivi –**, **50, 51, 53 – 2 dispositivi –**, **57, 60, 64, 68, 70, 76, 79, 80, 81, 82, 84 – 4 dispositivi –**, **90 – 5 dispositivi –**, **92 – 2 dispositivi –**, **102, 110 – 4 dispositivi –**, **112, 114, 118, 122 – 2 dispositivi –**, **127, 128 – 2 dispositivi –**, **134, 136 – 3**

**dispositivi – 140, 147 – 4 dispositivi – 155, 163 – 3 dispositivi – 165, 176 – 2 dispositivi – 193, 206**), per un totale di **64** dispositivi.

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **20** e **165**).

In alcuni casi è stato precisato che, in seguito alla dichiarazione di illegittimità della norma impugnata, alcune o tutte le residue disposizioni della medesima legge regionale restano “prive di contenuto precettivo” (sentenza n. **19**), non hanno più “ragion d’essere” (sentenze nn. **118, 122, 128**) o risultano “svuotate di contenuto normativo” (sentenza n. **163**).

L’illegittimità costituzionale dichiarata dalla sentenza n. **147**, colpendo una disposizione di mera abrogazione, ha determinato la riviviscenza di una norma abrogata.

#### **B) Le sentenze ablativae**

Le pronunce che contengono dispositivi di natura ablativa sono state **9** (sentenze nn. **6 – 2 dispositivi – 48, 61, 76 – 2 dispositivi – 90 – 8 dispositivi – 99 – 2 dispositivi – 100, 121 – 2 dispositivi – 163 – 2 dispositivi –**), per un totale di **21** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **100**), “nella parte in cui stabilisce” (sentenza n. **61**), “nella parte in cui introduce” (sentenze nn. **90 – 8 dispositivi – 163, 203**), “nella parte in cui inserisce” (sentenza n. **6**) un determinato contenuto normativo.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale può anche incidere direttamente sul testo della disposizione censurata, che viene caducata “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **6, 48, 76 – 2 dispositivi – 99 – 2 dispositivi – 163**), “limitatamente all’inciso” (sentenza n. **121**), “limitatamente alla lettera” (sentenza n. **121**) specificamente indicata in dispositivo.

Quattro dei capi di dispositivo della sentenza n. **90** limitano la declaratoria di illegittimità costituzionale alle parole indicate in dispositivo.

Ciascun capo di dispositivo della sentenza n. **99** contiene altresì declaratorie di natura sostitutiva.

Uno dei capi della sentenza n. **76** reca, altresì, due declaratorie di natura sostitutiva.

#### **C) Le sentenze additive**

Si sono registrate **3** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **6, 70, 223**), per un totale di **3** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui non prevede” un determinato contenuto.

#### **D) Le sentenze sostitutive**

Le decisioni contenenti un dispositivo di natura sostitutiva sono state **4** (sentenze nn. **6, 76, 99 – 2 dispositivi – 193**), per un totale di **5** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono un precetto costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la norma impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” o “stabilisce” (sentenza n. **193**) una data regola, “anziché” la norma costituzionalmente imposta o compatibile.

Il capo della sentenza n. **76** reca altresì una declaratoria di natura ablativa.

Ciascun capo di dispositivo della sentenza n. **99** contiene altresì declaratorie di natura ablativa.

#### **E) Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale**

Le decisioni contenenti un dispositivo di illegittimità costituzionale consequenziale, adottato ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono state **4** (sentenze nn. **80, 81 – 3 dispositivi – 127, 147**), per un totale di **6** dispositivi.

La sentenza n. **80** ha rilevato “una inscindibile connessione funzionale” tra le due parti della disposizione denunciata. La sentenza n. **81** ha esteso la declaratoria di illegittimità all’intera legge regionale. In particolare, in relazione a una prima norma, la pronuncia ha ravvisato “una stretta connessione funzionale” con quella censurata; le restanti disposizioni non avevano ragion d’essere, in quanto regolanti l’entrata in vigore o meramente descrittive. La sentenza n. **127** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’intera legge regionale poiché le disposizioni residue erano “prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui erano inscindibilmente connesse”. La sentenza n. **147** ha evidenziato come, una volta dichiarata l’illegittimità costituzionale di una delle disposizioni impugnate, con conseguente riviviscenza di altra, “il tessuto normativo (...) restituisce due norme tra loro in contraddizione (...) il

che, oltre a minare la certezza del diritto (...) frustrerebbe la dichiarazione d'illegittimità costituzionale” già intervenuta.

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

Nel 2023 è stata adottata **1** ordinanza di correzione di errore materiale contenuto in una precedente pronuncia resa in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **180** ha disposto la correzione dell'errore materiale presente nel “*Considerato in diritto*” della sentenza n. 110 del 2023.



## *Capitolo III*

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

### *1. Premessa*

Nel 2023 la Corte ha reso **2** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **137** e **173**).

### *2. I soggetti del conflitto*

Uno dei conflitti decisi nell'anno è stato promosso da una Regione, il Veneto, contro lo Stato (sentenza n. **137**).

L'altro è stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento contro una Regione, il Veneto (sentenza n. **173**).

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

La sentenza n. **173** ha ribadito che sussiste il tono costituzionale del conflitto “quando il ricorrente lamenta una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (...), per effetto di un atto o di un comportamento significativo, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (...), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (...)”. Per contro, nell'accogliere un'eccezione di inammissibilità regionale, la stessa sentenza ha chiarito che è carente di tono costituzionale la censura che riveste il carattere di una mera *vindicatio rei* e non una *vindicatio potestatis*, e che, pertanto, “le controversie relative alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto”.

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

I conflitti decisi nel 2023 hanno avuto ad oggetto i seguenti atti: le ordinanze cautelari del TAR Veneto, 20 giugno 2022 n. 615 e 15 luglio 2022 n. 656 (sentenza n. **137**); la delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1499 del 2022, nelle parti in cui individua alcune concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020 (sentenza n. **173**).

La sentenza n. **137** – nel respingere un'eccezione di inammissibilità del ricorso in quanto asseritamente impiegato quale improprio mezzo di censura delle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale – ha ribadito che “i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici *errores in iudicando*, valendo, per questi ultimi, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni. (...) In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori in giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto giurisdizionale concretamente si iscrive (...) Dunque il conflitto è ammissibile solo quando è contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale”. La sentenza ha concluso per l'ammissibilità del conflitto in quanto la ricorrente ha denunciato “un errore che è caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa”.

## **5. Il parametro del giudizio**

In sede di conflitto la Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione di parametri contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **137** e **173**); di parametri extracompetenziali (sentenza n. **137**); di parametri statutari (sentenza n. **173**); del principio di leale collaborazione (sentenza n. **173**)

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

Nel 2023 si è registrata un'ipotesi di riunione di giudizi.

La sentenza n. **137** ha riunito due ricorsi regionali in quanto “propongono le stesse doglianze e si fondano su argomentazioni comuni”.

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

Le **2** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **137** e **173** – **2** **dispositivi** –).

### **7.1 Le decisioni processuali**

A una decisione di inammissibilità parziale si è giunti nella sentenza n. **173**.

La sentenza n. **173** ha dichiarato inammissibile, per carenza di tono costituzionale, il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della Regione Veneto, nella parte relativa al primo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1499 del 2022 (...) nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura di energia elettrica gratuita, ai sensi della legge della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27 (...) la concessione in favore di Eusebio Energia srl 07/BR/GD denominata Collicello”.

### **7.2 Le decisioni di merito**

Le **2** decisioni dell'anno, pronunciandosi sul merito del conflitto, hanno registrato un esito di rigetto.

La sentenza n. **137** ha ritenuto non fondato il ricorso proposto dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato e ha dichiarato che spettava a quest'ultimo – e per esso al TAR Veneto – esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare le ordinanze cautelari del 20 giugno 2022 n. 615 e del 15 luglio 2022 n. 656, nella parte in cui hanno disposto il mantenimento nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dell'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine.

La sentenza n. **173**, ha ritenuto non fondato il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della Regione Veneto, nella parte relativa al secondo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1499 del 2022 e ha dichiarato che spettava alla Regione Veneto individuare tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, quelle denominate “Val Schener-Moline”, “Bussolengo-Chievo” e “Saviner”.

## *Capitolo IV*

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

#### *Sezione I*

#### *La fase dell'ammissibilità*

##### *1. Premessa*

Nel 2023 la Corte ha reso **8** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze nn. **1, 34, 62, 154, 175, 179, 191, 204**).

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

Tutti i conflitti vagliati nel 2023 sono sorti tra l'Autorità giudiziaria e le Camere.

Le ordinanze n. **1, 34, 154, 175, 204** hanno riconosciuto la legittimazione attiva del Tribunale a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato "in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene".

L'ordinanza n. **62** ha chiarito che al pubblico ministero deve essere riconosciuta la natura di potere dello Stato, in quanto "investito dell'attribuzione costituzionalmente garantita, inerente l'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.) cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (...); funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene". L'ordinanza ha altresì precisato che la legittimazione ad essere parte del giudizio per conflitto di attribuzioni "deve essere riconosciuta anche in capo al Giudice per le indagini preliminari e al Giudice dell'udienza preliminare (...), in quanto organi giurisdizionali collocati in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui sono investiti, la volontà del potere cui appartengono".

L'ordinanza n. **179**, da un lato, ha ribadito, con riguardo alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato, che la legittimazione ad essere parte di un conflitto è riconosciuta "ai singoli organi giurisdizionali, in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle proprie funzioni, la volontà del potere cui appartengono". Dall'altro, ha affermato che "non sussistono dubbi sulla legittimazione della Camera a promuovere conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato".

L'ordinanza n. **191** ha chiarito che al Giudice dell'udienza preliminare deve essere riconosciuta la natura di potere dello Stato, in quanto "organo giurisdizionale collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene".

Le ordinanze nn. **1, 34, 62, 154, 175, 191, 204** hanno riconosciuto la legittimazione delle Camere ad essere parti del conflitto quali organi competenti a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, commi primo o terzo, Cost., riguardanti rispettivamente l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari e l'esigenza di autorizzazione parlamentare al compimento di specifiche attività dell'Autorità giudiziaria.

##### *3. L'atto introduttivo*

L'ordinanza n. **1** ha specificato che "la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo è idonea a instaurare il giudizio ove sussistano (...) gli estremi sostanziali di un valido ricorso".

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

I conflitti decisi nel 2023 hanno avuto ad oggetto i seguenti atti: la deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (ordinanza n. **1**); la deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (ordinanza n. **34**); la richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino del 29 luglio 2021 e il decreto di rinvio a giudizio del Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Torino del 1° marzo 2022 (ordinanza n. **62**); le deliberazioni di insindacabilità della Camera dei deputati del 27 luglio 2022 (ordinanza n. **154**); la deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (ordinanza n. **175**); la sentenza della Corte di cassazione, a sezioni unite civili, n. 15236 del 2022 e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, n. 4150 del 2021 (ordinanza n. **179**); la deliberazione del Senato della Repubblica del 9 marzo 2022 di diniego dell'autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni (ordinanza n. **191**); la deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023 (ordinanza n. **204**).

#### **5. Le decisioni della Corte**

Negli **8** casi esaminati la Corte ha sempre ritenuto ammissibile il conflitto.

L'ordinanza n. **1** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Modena in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022, con la quale il Senato della Repubblica ha reputato che le dichiarazioni dell'allora senatore Carlo Amedeo Giovanardi fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

L'ordinanza n. **34** ha considerato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Potenza in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022, con la quale il Senato della Repubblica ha reputato che le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

L'ordinanza n. **62** ha reputato ammissibile il conflitto avente ad oggetto la richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino del 29 luglio 2021 e il decreto di rinvio a giudizio del Giudice dell'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale del 1° marzo 2022, impugnati a causa dell'acquisizione e dell'utilizzo come fonti di prova di intercettazioni telefoniche a carico del senatore Stefano Esposito, in assenza dell'autorizzazione del Senato della Repubblica *ex art.* 68, terzo comma, Cost.

L'ordinanza n. **154** ha dichiarato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Salerno in riferimento alle deliberazioni del 27 luglio 2022, con le quali la Camera dei deputati ha ritenuto che le dichiarazioni degli allora deputati Giorgio Mulè e Roberto Occhiuto fossero espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

L'ordinanza n. **175** ha giudicato ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Catania in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022, con la quale il Senato della Repubblica ha reputato che le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

L'ordinanza n. **179** si è pronunciata per l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto una sentenza della Corte di cassazione e una del Consiglio di Stato. Il conflitto è stato promosso dalla Camera dei deputati in riferimento alle sentenze n. 15236 del 2022 delle sezioni unite civili della Corte di cassazione e n. 4150 del 2021 della quinta sezione del Consiglio di Stato, relative a un giudizio avanti al giudice amministrativo "finalizzato alla partecipazione a una procedura ristretta di rilievo comunitario, avviata dall'amministrazione della Camera per l'appalto di servizi di monitoraggio di contratti". Più specificamente, la sentenza della Corte di cassazione è stata assunta in seguito a ricorso *ex art.* 111, ottavo comma, Cost. proposto dalla Camera dei deputati contro la sentenza del Consiglio di Stato che ne aveva negato la giurisdizione domestica.

L'ordinanza n. **191** ha dichiarato ammissibile il conflitto avente ad oggetto una delibera di diniego di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni delle conversazioni telefoniche di un parlamentare. Il conflitto è stato promosso dal Tribunale ordinario di Roma in riferimento alla deliberazione del 9 marzo

2022, con la quale il Senato della Repubblica ha negato l'autorizzazione all'utilizzo, nell'ambito di procedimenti penali, di intercettazioni in cui è stato coinvolto il senatore Armando Siri.

L'ordinanza n. **204** ha ritenuto ammissibile il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Milano in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023, con la quale la Camera dei deputati ha reputato che le dichiarazioni dell'allora deputato Carlo Fidanza fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

Nel ritenere ammissibili i conflitti, la Corte ha disposto che i relativi ricorsi e le ordinanze di ammissibilità venissero notificati alla parte resistente, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle norme integrative.

L'ordinanza n. **179** ha disposto tale notificazione anche al Senato della Repubblica, “stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare”.

## *Sezione II*

### *La fase del merito*

#### *1. Premessa*

Nel 2023 la Corte ha reso **5** decisioni nella fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze nn. **126, 157, 170, 218, 227**).

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

Le sentenze sono state rese a seguito di ricorso presentato dalla Camera dei deputati (sentenza n. **126**), dalla Sezione disciplinare del CSM (sentenza n. **157**), dal Senato della Repubblica (sentenze nn. **170** e **227**) e dal Tribunale ordinario di Modena (sentenza n. **218**).

La sentenza n. **126**, confermando le statuizioni dell'ordinanza n. 250 del 2022 in ordine all'ammissibilità del conflitto, ha ribadito che non sussiste alcun dubbio "sulla legittimazione della Camera, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'esercizio del potere regolamentare di cui all'art. 64, primo comma, Cost."; analogamente, "è pacifica la legittimazione passiva del Tribunale di Lecce, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli". Nel giudizio non si è costituito il Senato della Repubblica, cui l'ordinanza di ammissibilità n. 250 del 2022 era stata parimenti notificata.

La sentenza n. **157**, nel ribadire quanto affermato dall'ordinanza di ammissibilità n. 208 del 2022, ha riconosciuto "la legittimazione della Sezione disciplinare del CSM a sollevare conflitto di attribuzione, poiché essa, nell'ambito del giudizio disciplinare nei confronti di magistrati, è organo competente a dichiarare, in via definitiva e in posizione di indipendenza, la volontà del potere cui appartiene". Parimenti, sussiste la legittimazione della Camera dei deputati "in quanto organo competente a dichiarare, in modo definitivo, la propria volontà in ordine all'esercizio dei poteri e delle prerogative riconosciute dall'art. 68, terzo comma, Cost."

La sentenza n. **170**, confermando l'ordinanza di ammissibilità n. 261 del 2022, ha ribadito che "il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.". Del pari, sussiste la legittimazione passiva della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, dovendosi riconoscere "la natura di potere dello Stato al pubblico ministero – e in particolare, al procuratore della Repubblica (...) – in quanto investito dell'attribuzione costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (...): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene".

La sentenza n. **218**, nel ribadire le statuizioni dell'ordinanza di ammissibilità n. 1 del 2023, ha riconosciuto "la legittimazione a promuovere conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato in capo al Tribunale di Modena, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli"; parimenti sussiste "la legittimazione passiva al Senato della Repubblica, quale organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà, in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost."

La sentenza n. **227**, confermando l'ordinanza di ammissibilità n. 62 del 2023, ha ribadito la legittimazione del Senato della Repubblica "ad essere parte del conflitto di attribuzioni, in quanto competente a dichiarare in via definitiva la volontà del potere che esso impersona, in relazione alla lamentata violazione della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma Cost". Allo stesso modo vi è la legittimazione della Procura della Repubblica "in quanto investita – nella persona del Procuratore della Repubblica – dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente l'esercizio obbligatorio dell'azione penale (...) cui si connette la titolarità dell'indagine a tale esercizio finalizzate e rispetto alla quale il

pubblico ministero è competente a dichiarare in via definitiva e in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene”. Infine, la legittimazione ad essere parte del giudizio deve essere riconosciuta anche al Giudice per le indagini preliminari e al Giudice dell’udienza preliminare, “in quanto organi giurisdizionali competenti a dichiarare in via definitiva e in posizione di piena indipendenza, per il procedimento di cui sono investiti, la volontà del potere cui appartengono”.

Le ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze nn. **157** e **227** hanno confermato che, “nei giudizi per conflitto di attribuzioni, sebbene di regola non sia ammesso l’intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tale preclusione non opera quando l’oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall’esito dello stesso”, come tipicamente avviene quando l’interveniente sia parte di un giudizio i cui esiti o i cui effetti la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare.

La sentenza n. **157** ha confermato l’ordinanza dibattimentale con cui è stato dichiarato ammissibile l’intervento del deputato Cosimo Maria Ferri, in quanto parte, nella veste di incolpato, del giudizio disciplinare innanzi alla Sezione disciplinare del CSM, nel cui ambito è stato promosso il conflitto e sul cui esito quest’ultimo è suscettibile di influire. In proposito, si è sottolineato “il rilievo che (...) le intercettazioni della cui legittimità e utilizzabilità si discute assumono quali elementi di prova dei fatti dedotti nei capi di incolpazione”.

La sentenza n. **227** ha confermato l’ordinanza dibattimentale nella parte in cui è stato dichiarato ammissibile l’intervento di Stefano Esposito, in quanto imputato nel giudizio penale pendente innanzi al Tribunale di Torino “nell’ambito del quale, in un momento in cui ricopriva la carica di senatore della Repubblica sono state captate le conversazioni (...) in seguito poste a fondamento della richiesta e del decreto di rinvio a giudizio”. Del pari, la medesima ordinanza dibattimentale è stata confermata nella parte in cui ha ritenuto non ammissibile l’intervento di Gianfranco Colace, “titolare dell’ufficio di pubblico ministero nel procedimento (...) il quale fa valere un interesse scaturente dal provvedimento con cui è stato chiamato a rispondere, in sede disciplinare, per avere utilizzato in sede penale intercettazioni di conversazioni del senatore Esposito, senza osservare le garanzie previste dall’art. 68, terzo comma, Cost., come articolate dalla legge n. 140 del 2003”. Tale intervento, “in disparte i profili relativi alla sussistenza di un interesse qualificato, tale da legittimare la partecipazione al giudizio, tenuto conto della diversità di oggetto tra il (...) giudizio per conflitto di attribuzioni e il procedimento disciplinare, infatti, è stato depositato oltre il termine perentorio previsto dagli artt. 4 e 31 delle norme integrative.

### **3. L’atto introduttivo**

Nel rigettare plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso, la sentenza n. **218** ha offerto specifiche precisazioni sulla forma e sul contenuto dell’atto introduttivo.

Sotto il primo profilo, si è osservato che “la forma dell’ordinanza rivestita dall’atto introduttivo è idonea a instaurare il giudizio ove sussistano (...) gli estremi di un valido ricorso”. Sotto il secondo profilo, la Corte ha negato rilievo alla necessità di un’esplicita richiesta di annullamento dell’atto impugnato. Infatti, “il potere di annullare la deliberazione sulla insindacabilità deriva (...) non già da una specifica richiesta del ricorrente bensì direttamente dall’art. 38 della legge n. 87 del 1953” ove si prevede che la Corte “risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla”.

In termini generali, è stata sottolineata la necessità di “una valutazione focalizzata per un verso, sugli atti processuali, in base ai quali” la Corte “è chiamata a svolgere il proprio giudizio, e, per un altro verso, sugli elementi sostanziali, che da tali atti devono potersi inferire, onde consentire il giudizio sulla fondatezza del conflitto”. Quanto agli atti processuali, la sentenza ha precisato che “nei conflitti di attribuzione relativi all’insindacabilità, di cui all’art. 68, primo comma, Cost., l’atto oggetto del conflitto è la deliberazione della Camera di appartenenza, la quale si forma sulla base del capo di imputazione. Di conseguenza, fermo restando che il ricorso deve essere sufficientemente determinato e il più possibile esplicito, eventuali richiami, in funzione integrativa, al capo di imputazione non comportano una asimmetria informativa nel giudizio, né si riverberano negativamente sul contraddittorio”. Del resto, “gli elementi identificativi della *causa petendi* e *del petitum* relativi al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sono rinvenibili, oltre che nell’atto di ricorso, negli eventuali documenti ad esso allegati”. Quanto agli elementi sostanziali che devono potersi inferire dagli atti processuali, essi “devono essere vagliati

tenendo conto del tipo di condotte addebitate”. Pertanto, la pronuncia ha disatteso talune eccezioni di inammissibilità del conflitto per violazione del principio di completezza e autosufficienza dell’atto introduttivo e per insufficiente motivazione del ricorso. Nella specie, “la descrizione dei fatti – contestati a titolo di violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 cod. pen.), di violenza e minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 cod. pen.) e di rivelazione ed utilizzazione di segreto d’ufficio (art. 326 cod. pen.) – è sufficiente a consentire (...) di valutare se tali condotte siano o meno configurabili alla stregua di opinioni espressive della funzione parlamentare”. In relazione, invece, all’addebito a titolo di oltraggio (art. 341-*bis* cod. pen.), il ricorso ha offerto “una descrizione del tutto carente delle condotte riferite al senatore (...) che non consente di operare il vaglio sui presupposti idonei ad accertare la sindacabilità o insindacabilità del comportamento addebitato”. Infine, l’atto introduttivo non è risultato carente sotto il profilo motivazionale poiché il Tribunale di Modena aveva “argomentato nel senso della non riconducibilità al perimetro dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. delle condotte contestate (...) in quanto comportamenti che (...) esulano completamente dalla prospettiva di critica e denuncia politica”, richiamando sentenze che hanno ritenuto le condotte materiali estranee al perimetro dell’insindacabilità.

La sentenza n. **227** ha affermato che “nell’ambito del giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato la corrispondenza tra il contenuto del ricorso e quello della deliberazione propositiva deve essere valutata in relazione ai profili essenziali del conflitto, dovendosi riconoscere alla difesa tecnica piena autonomia nello svolgimento della tesi affermata dalla parte”. Nella specie, il motivo di ricorso incentrato sulla qualificazione delle intercettazioni come indirette e sulla connessa violazione del regime autorizzatorio contenuto nell’art. 4 della legge n. 140 del 2003 sembrerebbe prima facie non trovare esplicito riscontro negli atti parlamentari con cui il Senato della Repubblica ha deliberato la sollevazione del conflitto. Invero, “pur occupandosi la delibera di proposizione del solo profilo dell’utilizzabilità delle intercettazioni e della mancata richiesta di autorizzazione successiva *ex* art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003”, non si può dubitare che essa “includa necessariamente anche il profilo, logicamente preliminare, consistente nella mancata presentazione della richiesta di autorizzazione preventiva di cui all’art. 4 della medesima legge, tenuto conto del ripetuto richiamo (...) a una serie di elementi idonei a denotare il carattere mirato dell’attività di indagine”. Infatti, la sostanza delle ragioni della ritenuta lesione delle attribuzioni del Senato “si appunta sulla ritenuta anomalia del modo di procedere dell’autorità giudiziaria (...) consistente nello svolgimento dell’attività di intercettazione (...) e nel successivo utilizzo del materiale acquisito senza aver mai richiesto, lungo l’intero corso delle indagini e del procedimento penale, alcuna autorizzazione”. In particolare, il Senato, nel ritenere lese le proprie attribuzioni in conseguenza “dell’avvenuta utilizzazione in giudizio delle intercettazioni”, ha rivendicato “il potere di valutare la fortuità o meno di captazioni su utenze di terzi”: simile valutazione “non può che essere effettuata qualificando complessivamente l’operato dell’autorità giudiziaria in quanto rivolto, al momento di disporre le intercettazioni (...) a includere tra i bersagli dell’attività di indagine le comunicazioni dell’allora senatore Stefano Esposito”. La piena autonomia riconosciuta alla difesa tecnica nello svolgimento della tesi affermata dal ricorrente risulta quindi dispiegata “all’interno del perimetro delle ragioni sostanziali che hanno indotto il Senato a ritenere lese le proprie attribuzioni e, conseguentemente a chiedere (...) di ripristinare il corretto riparto delle competenze con l’Autorità giudiziaria”.

#### **4. L’oggetto del conflitto**

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **126** ha avuto ad oggetto due provvedimenti adottati dal Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell’esecuzione: l’ordinanza di assegnazione del 22 gennaio 2019 alla creditrice Agenzia delle entrate dell’intero importo dell’assegno vitalizio spettante a un parlamentare già deputato nella XII e in parte nella XIII Legislatura e l’ordinanza del 15 dicembre 2021 di rigetto dell’istanza di sospensione dell’esecuzione. La sentenza ha precisato che la Camera dei deputati non prospetta un *error in iudicando* nell’interpretazione dell’art. 545 cod. proc. civ. che andrebbe fatto valere con gli ordinari mezzi di impugnazione, bensì la mancata applicazione dell’art. 15 del regolamento parlamentare che “prevede un limite di pignorabilità anche per i trattamenti vitalizi dei deputati”, rinviando a tal fine al predetto art. 545.

La sentenza n. **157** ha riguardato un conflitto avente ad oggetto la delibera della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 di diniego di autorizzazione successiva all’utilizzo di captazioni informatiche nei confronti dell’onorevole Cosimo Maria Ferri.



La sentenza n. **170** ha definito un conflitto concernente il decreto di perquisizione e di sequestro della corrispondenza del senatore Matteo Renzi con V.U.M. e con M.C., emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze il 20 novembre 2019, e il decreto di acquisizione di estratto conto bancario dello stesso senatore Matteo Renzi emesso dalla detta Procura l'11 gennaio 2021.

La sentenza n. **218** ha risolto un conflitto scaturito dalla delibera del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 di insindacabilità delle condotte dell'allora Senatore Carlo Amedeo Giovanardi, integranti, secondo l'ipotesi accusatoria, i reati previsti dagli artt. 326, 336, 338 e 341-*bis* cod. pen.

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **227** ha avuto ad oggetto la richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino del 29 luglio 2021 e il decreto di rinvio a giudizio del Giudice dell'udienza preliminare presso lo stesso Tribunale del 1° marzo 2022 a carico del senatore Stefano Esposito, fondate sulle intercettazioni disposte sull'utenza di un terzo indagato, G.M., e sull'acquisizione di corrispondenza scambiata tra il medesimo senatore e G.M. mediante messaggi *WhatsApp*, prelevati tramite copia forense dei dati contenuti nello *smartphone* in uso a quest'ultimo. La sentenza ha altresì precisato che la materia del contendere del conflitto "non è (...) venuta meno per effetto della decisione con cui la Corte di cassazione ha dichiarato la competenza territoriale del Tribunale di Roma in relazione ad alcuni capi di imputazione per i quali è chiamato a rispondere lo stesso Esposito. A prescindere dalla circostanza che l'incompetenza del Tribunale di Torino non è stata dichiarata per tutti i capi di imputazione a carico di Esposito, a rilevare nel senso del perdurante interesse alla soluzione del conflitto è il fatto che la devoluzione della competenza ad altro giudice, e la connessa, eventuale, regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, non sono state dichiarate per motivi che attengono alle attribuzioni rivendicate con il conflitto (...), rinvenendo la loro ragione giustificativa unicamente in aspetti endoprocessuali legati allo svolgimento delle indagini e della fase antecedente al dibattimento". Pertanto, "l'individuazione di un diverso giudice territorialmente competente e le conseguenze che da ciò discendono sui procedimenti da cui origina il (...) conflitto (...) non fanno venire meno l'interesse del Senato a dirimere, in ogni caso, l'incertezza circa la spettanza del potere esercitato dalle parti chiamate a resistere in giudizio".

## **5. Le decisioni della Corte**

Tutte le decisioni hanno assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **126 – 2 dispositivi –**, **157 – 2 dispositivi –**, **170 – 3 dispositivi –**, **218 – 3 dispositivi –**, **227 – 4 dispositivi –**).

La sentenza n. **126**, accogliendo il ricorso della Camera dei deputati, ha dichiarato che non spettava al Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, non applicare l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati approvato dall'Ufficio di presidenza il 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera n. 195 del 2000, e ha annullato, per l'effetto, l'ordinanza di assegnazione del 22 gennaio 2019, limitatamente all'assegnazione del vitalizio in misura eccedente quanto previsto dal citato art. 15, nella parte in cui richiama i limiti di pignorabilità dei crediti di natura previdenziale stabiliti dall'art. 545 del cod. proc. civ.

La sentenza n. **157**, accogliendo il ricorso della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, ha dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati, nei sensi di cui in motivazione, deliberare il diniego di autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche nei confronti dell'onorevole Cosimo Maria Ferri – richiesta dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, nell'ambito di un procedimento disciplinare – sul presupposto che le stesse fossero state acquisite, in un diverso procedimento penale, in assenza dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della medesima legge n. 140 del 2003. La sentenza ha annullato, per l'effetto, la delibera adottata dalla Camera dei deputati il 12 gennaio 2022.

La sentenza n. **170**, accogliendo il ricorso del Senato nella parte relativa ai decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019, ha dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, in base a tali decreti, acquisire agli atti del procedimento penale la corrispondenza intercorsa tra il senatore Matteo Renzi e V.U.M, costituita da messaggi di testo del 3 e 4 giugno 2018, nonché la corrispondenza intercorsa tra il senatore e M.C, costituita da posta elettronica nel periodo 1-10 agosto 2018 e messaggi di testo nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019. La sentenza ha annullato, per l'effetto, il sequestro dei messaggi di testo tra il senatore e V.U.M. del 3 e 4 giugno 2018 (essendo l'annullamento del sequestro della restante corrispondenza già stato disposto per altri motivi dalla Corte di cassazione). La pronuncia, respingendo il ricorso del Senato nella parte residua, relativa al

decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, ha altresì dichiarato che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, sulla base di tale decreto, acquisire agli atti del procedimento penale l'estratto conto bancario del senatore.

La sentenza n. **218** ha dichiarato inammissibile il conflitto, promosso dal Tribunale ordinario di Modena, nella parte in cui la deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 ha dichiarato insindacabili le condotte contestate al senatore Carlo Amedeo Giovanardi ai sensi dell'art. 341-*bis* cod. pen. La medesima sentenza, accogliendo il ricorso, ha, invece, dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le condotte contestate al senatore ai sensi degli artt. 326, 336 e 338 cod. pen., per le quali pende procedimento penale innanzi al Tribunale ordinario di Modena, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. ed ha, conseguentemente, annullato la deliberazione *in parte qua*.

La sentenza n. **227**, accogliendo il ricorso del Senato, ha dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, al Giudice per le indagini preliminari e al Giudice per l'udienza preliminare disporre, effettuare e utilizzare nell'ambito di procedimenti penali le intercettazioni che hanno coinvolto il senatore Stefano Esposito nel periodo intercorrente tra il 3 agosto 2015 e il 22 marzo 2018 (data che segna il termine della XVII legislatura e del mandato del parlamentare). La sentenza ha dichiarato altresì che non spettava alle medesime autorità, nell'ambito degli stessi procedimenti, effettuare le intercettazioni che hanno coinvolto Stefano Esposito sino alla data del 2 agosto 2015, né acquisire e utilizzare quali elementi di prova, i messaggi *WhatsApp* da questi scambiati con G.M., prelevati tramite copia forense dei dati contenuti nello *smartphone* in uso a G.M. La sentenza ha annullato, per l'effetto, limitatamente alla posizione di Stefano Esposito, la richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino il 29 luglio 2021 e il decreto che dispone il giudizio adottato dal Giudice dell'udienza preliminare il 1° marzo 2022.

**Parte II**  
**Profili sostanziali**  
**Capitolo I**  
**Principi fondamentali**

**1. La dignità della persona**

**1.1. La dignità dell’embrione (concepito con tecniche di PMA) e il carattere non assoluto della sua tutela**

La sentenza n. **161** ha precisato, in linea con la giurisprudenza europea, che “l’embrione ha in sé il principio della vita (...) da intendersi quale vita umana, in quanto la fecondazione è tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano” (Corte di giustizia, grande sezione, in causa C-34/10, sentenza 18 ottobre 2011, Brüstle contro Greenpeace eV). “L’embrione viene infatti generato a motivo della speranza che una volta trasferito nell’utero dia luogo a una gravidanza e conduca alla nascita, per cui quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita, non è certamente riducibile a mero materiale biologico” (sentenze nn. 84 del 2016 e 229 del 2015; Corte EDU, grande camera, sentenza 27 agosto 2015, Parrillo contro Italia). “La sua dignità, quindi, è riconducibile al precetto generale dell’art. 2 Cost.”, dovendo essere tutelata “anche ove si sia al cospetto di embrioni soprannumerari o malati”. Peraltro, “la tutela dell’embrione non è comunque assoluta e del resto non esiste equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute psicofisica proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell’embrione che persona deve ancora diventare (sentenza n. 27 del 1975)”. Sinora, “la giurisprudenza costituzionale l’ha limitata solo nella direzione della necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione (sentenza n. 151 del 2009) e con quella del diritto alla salute della donna (sentenza n. 96 del 2015)”.

**1.2. L’illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell’imputato, sia impossibile avere la prova che quest’ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo (salvo il diritto dell’imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il processo in assenza*.

**2. I diritti inviolabili**

**2.1. L’incidenza sul bilancio della garanzia dei diritti incompressibili**

La sentenza n. **35** ha ribadito che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenze nn. 10 del 2022, 142 del 2021, 62 del 2020, 169 del 2017, 275 del 2016).

**2.2. L’estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l’umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, l’analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

### **3. Il diritto all'identità personale**

#### **3.1. Il nome quale segno distintivo della persona e nucleo della sua identità giuridica e sociale, oggetto di un autonomo diritto fondamentale**

“Il cognome, insieme con il prenome, rappresenta (...) il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati” (sentenza n. 131 del 2022). “Tale affermazione affonda le proprie radici in una giurisprudenza costituzionale risalente e costante, secondo la quale il nome è autonomo segno distintivo della (...) identità personale (...), nonché tratto essenziale della (...) personalità”, “riconosciuto come un bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost. e, dunque, come diritto fondamentale della persona umana” (sentenze nn. 286 del 2016, 268 del 2002, 120 del 2001, 297 del 1996, 13 del 1994). Così la sentenza n. 135.

#### **3.2. La correlazione tra il diritto al nome e la tutela dell'identità personale: il doppio vincolo genitoriale e la possibile o necessaria acquisizione di un ulteriore cognome**

La sentenza n. 135 ha osservato che la “correlazione fra il diritto al nome (composto dal prenome e dal cognome) e la tutela dell'identità personale si sviluppa secondo una duplice direttrice”. Da un lato, “il cognome riflette il tratto identitario costituito dal doppio vincolo genitoriale e, pertanto, nel rispetto degli artt. 2 e 3 Cost., tale profilo deve proiettarsi sul cognome del figlio in un modo conforme al principio di eguaglianza fra i genitori” (sentenze nn. 131 del 2022 e 286 del 2016; ordinanza n. 18 del 2021). In particolare, “là dove non vi sia l'accordo fra i genitori per l'attribuzione del cognome di uno di loro e operi la regola suppletiva che compone l'unitario cognome del figlio con quello del padre e con quello della madre”, la sentenza n. 131 del 2022 – non diversamente dalla Corte EDU (sentenza 26 ottobre 2021, León Madrid contro Spagna) – ha affermato che “anche l'ordine dei cognomi, profilo non certo marginale, deve rispettare il principio di eguaglianza tra i genitori”. Da un altro lato, “a partire dal momento in cui la persona assume il proprio cognome, unitamente al prenome, inizia progressivamente a stratificarsi e a consolidarsi intorno a quel segno distintivo la sua identità personale, sicché proprio nel diritto all'identità si radicano le ragioni della tutela del cognome. E tali ragioni emergono anche a fronte di vicende che determinano la possibile o la necessaria acquisizione di un ulteriore cognome. Più precisamente, la possibilità per il figlio di acquisire un secondo cognome si configura allorché subentrino l'accertamento giudiziale o il riconoscimento in via successiva del rapporto di filiazione, nei confronti di chi precedentemente non aveva riconosciuto il figlio. In tale ipotesi l'art. 262, commi secondo e terzo, cod. civ. rimette al figlio maggiore d'età la scelta circa l'assunzione del nuovo cognome e, ove lo assuma, quella relativa all'aggiunta, all'anteposizione o alla sostituzione del precedente cognome. Nel caso, poi, del figlio minore di età, il legislatore affida la decisione al giudice, previo ascolto del figlio minore, che abbia compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore ove capace di discernimento” (art. 262, quarto comma). La necessità di assumere un secondo cognome si prospetta, invece, nel contesto dell'adozione della persona maggiorenne, la cui disciplina assegna all'adottato il cognome dell'adottante, unitamente al suo cognome originario (art. 299, primo comma, cod. civ.). “Pure in tale ambito chiaramente si manifesta l'esigenza di una tutela del diritto all'identità personale”. La Corte, pronunciandosi su entrambe le discipline richiamate (sull'art. 262 con la sentenza n. 297 del 1996 e sull'art. 299, secondo comma, con la sentenza n. 120 del 2001), ha affermato che “il diritto al nome, nel divenire autonomo segno distintivo dell'identità personale, attrae una tutela che finisce per poter prescindere dalla correlazione con lo *status filiationis*. Il cognome originario, intorno al quale si sia venuta a costruire l'identità della persona, va protetto anche ove sia stato assegnato dall'ufficiale di stato civile, in difetto del riconoscimento del figlio da parte dei genitori. Se quel cognome si è oramai radicato nel contesto sociale in cui l'interessato si trova a vivere, e magari è stato anche trasmesso ai (...) figli, precludere di mantenerlo si risolve in un'ingiusta privazione di un elemento della sua personalità, tradizionalmente definito come il diritto ad essere se stessi”. La sentenza n. 120 del 2001 ha così dichiarato illegittimo l'art. 299, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui imponeva all'adottato maggiorenne, non riconosciuto dai suoi genitori, di assumere il solo cognome dell'adottante, senza poter mantenere il cognome che gli era stato assegnato dall'ufficiale di stato civile.

### ***3.3. La (illegittima) preclusione al giudice della possibilità di aggiungere, anziché anteporre, con la sentenza di adozione, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, in conformità a quanto espresso da entrambi nel manifestare il consenso all'adozione***

La sentenza n. 135 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 3 Cost., l'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consentiva al giudice, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si fossero espressi a favore di tale effetto. La norma comprimereva irragionevolmente il diritto inviolabile all'identità personale di cui il cognome è segno distintivo intorno al quale si stratifica l'identità stessa della persona, "sino a rappresentarla in tutti i suoi rapporti giuridici e sociali". Nella sua formulazione testuale l'art. 299, primo comma, stabilisce che l'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio. "L'attribuzione all'adottato del cognome dell'adottante costituisce uno degli effetti tipici dell'adozione: si tratta del solo effetto di natura personale previsto dalla legge, insieme a quelli patrimoniali, concernenti sia l'obbligo alimentare reciproco fra adottante e adottato, sia l'acquisizione da parte dell'adottato dei diritti successori quale figlio nei confronti dell'adottante. La ragione giustificatrice di quello che è un doppio cognome in senso tecnico (e non un cognome unico derivante dalla unione dei cognomi del padre e della madre) risiede, dunque, nell'esigenza di dare visibilità al legame giuridico che si viene a instaurare con l'adottante, preservando, al contempo, il cognome originario dell'adottato, che reca oramai un tratto non oblitterabile della sua identità". La regola dell'automatica anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato è stata introdotta dalla legge n. 184 del 1983 in luogo della soluzione della sua "aggiunta", originariamente accolta dal codice civile del 1942, in linea con l'antecedente codice del 1865. La modifica è avvenuta nel contesto di una disciplina ispirata, in generale, alla netta separazione e distinzione fra la regolamentazione dell'adozione della persona maggiorenne e quella dell'adozione del minorenne. Tuttavia, la legge n. 184 ha reso applicabili alcune disposizioni sull'adozione del maggiorenne anche all'adozione in casi particolari del minorenne: fra queste vi è proprio il riformato art. 299. La norma relativa all'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato è stata già scrutinata. La sentenza n. 120 del 2001 – che ha dichiarato illegittimo il secondo comma, nella parte in cui imponeva all'adottato maggiorenne, non riconosciuto dai suoi genitori, di assumere il solo cognome dell'adottante, senza poter mantenere il cognome che gli era stato assegnato dall'ufficiale di stato civile – ha reputato non fondata la questione posta con riguardo al primo comma. A fronte della richiesta di sostituire l'automatica anteposizione del cognome dell'adottante con l'uguale e inverso automatismo della sua aggiunta (che avrebbe riprodotto la regola codificata nel 1942 e prima ancora nel codice del 1865), fu ridimensionata "l'incidenza dell'ordine dei cognomi rispetto al diritto all'identità personale", affermandosi che "la precedenza del cognome dell'adottante non appare irrazionale e non determina una violazione" del predetto diritto. In una differente prospettiva, le odierne censure non mettono in discussione "la scelta di fondo operata con la legge n. 184 del 1983, orientata a dare maggiore visibilità alla riconoscibilità sociale dell'adozione del maggiore d'età", bensì l'automaticità e la rigidità del meccanismo che sacrifica aprioristicamente il diritto all'identità personale dell'adottando. Gli effetti dell'adozione del maggiore d'età si producono in conseguenza della sentenza che la dispone e sono quelli previsti dal legislatore; tuttavia, il provvedimento giudiziale non può essere emesso se manca il consenso all'adozione sia dell'adottante sia dell'adottando (art. 296 cod. civ.). Ambedue i consensi sono presupposti necessari del provvedimento e devono essere espressi nella consapevolezza degli effetti che l'adozione andrà a produrre. A tal fine, il legislatore richiede che essi siano manifestati personalmente al presidente del tribunale e prevede che siano revocabili sino al momento in cui viene emesso il provvedimento, a partire dal quale l'adozione produce gli effetti di legge. Con riguardo all'attribuzione del cognome, "che è il segno del vincolo giuridico che sorge fra i due" soggetti, la Corte ha ritenuto ingiustificato, alla luce degli interessi coinvolti, il rigido automatismo con cui il legislatore ha regolato "l'ordine con cui il cognome dell'adottante si unisce a quello dell'adottato". Tale ordine, da un lato, "incide sul diritto all'identità personale" dell'adottato, associato al suo originario cognome; dall'altro, "condiziona il rilievo attribuito al frammento di identità dell'adottante – il suo cognome – che viene assunto dall'adottato, onde rappresentare il nuovo vincolo giuridico. Se, dunque, l'adottato maggiore d'età ha esigenza di veder tutelato il suo diritto all'identità personale attraverso l'aggiunta, in luogo della anteposizione, del cognome dell'adottante al proprio e se anche l'adottante è favorevole a tale ordine, che non incide sul suo consenso all'adozione, è irragionevole non consentire che la sentenza di adozione possa disporre il citato effetto". Del resto, "che un

meccanismo rigido nella determinazione dell'ordine di attribuzione del cognome dell'adottante all'adottato maggiore d'età sia lesivo degli artt. 2 e 3 Cost. è ulteriormente avvalorato dalla considerazione che l'istituto dell'adozione della persona maggiore d'età è in grado attualmente di abbracciare ipotesi varie e differenziate". Vero è che l'adozione produce effetti giuridici "limitati alla trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze che si apprezzano sul piano della disciplina" degli alimenti e delle successioni; effetti "ben diversi rispetto a quelli dell'adozione piena e dell'adozione in casi particolari, incentrati sulla cura del minore e sulla tutela del suo preminente interesse (sentenza n. 79 del 2022). Nondimeno, i pur limitati effetti giuridici propri dell'istituto hanno dato spazio, nell'evoluzione dei costumi sociali, al soddisfacimento di molteplici esigenze che si sono riflesse nell'evoluzione giurisprudenziale, lasciando trasparire una varietà di possibili funzioni, anche solidaristiche, cui l'istituto può assolvere". La Corte ha assecondato tali nuove funzioni, ammettendo l'adozione di persone maggiori d'età anche da parte di chi abbia figli nati nel o fuori del matrimonio, purché maggiorenni e consenzienti (sentenze nn. 245 del 2004 e 557 del 1988), e riconoscendo l'applicabilità al loro assenso dell'art. 297, secondo comma, cod. civ. (sentenza n. 345 del 1992). Al contempo, la giurisprudenza di legittimità si è confrontata con il ricorso all'istituto quale strumento che consente di dare una forma giuridica al rapporto tra il figlio maggiorenne e il coniuge o il convivente del genitore. L'adozione del maggiorenne "non solo sottende un imprescindibile movente personalistico implicito nella scelta di trasmettere sia il proprio cognome sia il proprio patrimonio all'adottato, ma è in grado altresì di assecondare istanze di tipo solidaristico, variamente declinate". Nel suo perimetro, essa "può accogliere: il caso dell'adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento non temporaneo deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare. Parimenti, può ricomprendere situazioni in cui persone, spesso anziane, confidano in un rafforzamento – grazie all'adozione – del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, oppure (...) vogliono semplicemente dare continuità al proprio cognome e al proprio patrimonio, creando un legame giuridico con l'adottando, con cui, di norma, hanno consolidato un rapporto affettivo". La latitudine dell'istituto ulteriormente palesa "l'irragionevolezza di una regola priva di un margine di flessibilità. La rigidità di una previsione insensibile alle esigenze di tutela del diritto alla identità personale dell'adottando rischia di frapporre irragionevoli ostacoli a talune delle funzioni che l'istituto svolge a livello sociale, oltre chiaramente a ledere la stessa identità personale. L'adottando maggiore d'età può essere una persona per la quale è importante l'anteposizione del proprio cognome, rispetto a quello dell'adottante, nei casi in cui la sua identità sia fortemente correlata al cognome originario. Quest'ultimo potrebbe avere una particolare incidenza sulla sua identificabilità nel mondo professionale, oltre che nei rapporti sociali; così come il cognome potrebbe essere stato trasmesso ai propri figli". Anche nel caso del maggiorenne, che era stato affidato da minorenni all'adottante o che sia figlio del coniuge o del convivente dell'adottante, "potrebbero emergere ragioni tali da giustificare l'anteposizione del cognome che, sino a quel momento, ha connotato l'identità" dello stesso. Nel perimetro della questione non rientra l'adozione in casi particolari del minore d'età.

### ***3.4. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 183, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione "piena"*.

## ***4. La libertà di autodeterminazione***

### ***4.1. L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 161, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

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

### **5.1. L'inclusione nel catalogo dei diritti inviolabili e il dovere dello Stato di garantire il soddisfacimento di un bisogno inerente a un bene di primaria importanza**

La sentenza n. **145** ha ribadito 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. 44 del 2020, 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” (sentenze nn. 161 del 2013, 61 del 2011, 404 del 1988; 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, 209 del 2009). L'edilizia residenziale pubblica è “diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario”.

## **6. La solidarietà**

### **6.1. La decorrenza dei termini di decadenza del diritto all'indennizzo per danni vaccinali dalla conoscenza del danno e (per effetto di sentenza di accoglimento) della sua indennizzabilità (nella specie, a seguito della sentenza n. 107 del 2012 concernente la vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **35**, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

### **6.2. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **87**, l'analogo voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

### **6.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'indennizzo in favore di chi abbia subito una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il contagio da papillomavirus umano (HPV)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **181**, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

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

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

Il principio di uguaglianza davanti alla legge di cui all'art. 3 Cost. “vieta non solo irragionevoli disparità di trattamento tra situazioni analoghe, ma anche irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni tra loro dissimili” (sentenza n. 26 del 1979). In materia di commisurazione della pena, “tale divieto deve essere altresì letto alla luce del principio di personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27, primo comma, Cost., il quale esige che la pena costituisca una risposta il più possibile individualizzata rispetto alla situazione del singolo condannato”. Così la sentenza n. **197**.

#### **7.1.1. Il raffronto tra le fattispecie normative**

La sentenza n. **167** ha affermato che “il raffronto tra fattispecie normative diverse inteso a verificare se, rispetto al principio di eguaglianza, sia o meno giustificata la scelta legislativa alla base della disciplina non uniforme, da un lato, postula l'omogeneità delle situazioni in comparazione” (sentenze nn. 91 e 43 del 2022), “e, dall'altro, implica che la valutazione degli elementi di differenziazione sia condotta tenendo presente la *ratio* delle disposizioni censurate, le finalità perseguite dal legislatore e il più ampio contesto normativo in cui tali disposizioni si collocano (sentenza n. 32 del 2018)”.

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **3**, la voce *L'illegittimo divieto di sospensione nei confronti dei condannati per incendio boschivo colposo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'ordine di esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione – Il necessario accertamento giudiziale dei presupposti di legge (affermato con sentenza interpretativa di rigetto) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L'attribuzione (con norma autoqualificata come interpretativa) di efficacia retroattiva alla richiesta di riconoscimento della ruralità del fabbricato e alla relativa registrazione catastale ai fini dell'esenzione dall'ICI (anche in caso di soppressione, conseguente a frazionamento, della particella identificativa e sua confluenza in un nuovo subalterno) in I tributi – L'imposta comunale sugli immobili.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, la voce *L'(illegittima) introduzione con efficacia retroattiva, per le confische penali allargate, del termine decadenziale di 180 giorni dalla conoscenza della definitività della misura ablativa (in ipotesi già decorso in tutto o in parte) assegnato al creditore per proporre al giudice dell'esecuzione domanda di ammissione del credito al pagamento in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *La (illegittima) previsione della natura non vincolante del parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **65**, la voce *La (illegittima) limitazione della definizione del processo per improcedibilità alle ipotesi di irreversibile incapacità mentale, anziché psicofisica, dell'imputato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, la voce *La libertà vigilata conseguente all'ammissione alla liberazione condizionale – L'applicazione obbligatoria per cinque anni al condannato all'ergastolo 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. **77**, la voce *La (illegittima) previsione del requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Liguria) in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **98**, la voce *La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) degli psicologi militari di esercitare la libera professione in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, la voce *La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, la voce *L'inapplicabilità dell'aliquota ridotta dell'accisa gravante sul gasolio commerciale all'attività di trasporto occasionale di persone, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'esercente in I tributi – Le accise.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza quinquennale consecutiva nel territorio regionale tra i requisiti per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (norme della Regione Marche) in I rapporti economici – L'assistenza.*



Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *L'estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **167**, la voce *L'anticipazione erariale (introdotta con sentenza di accoglimento) delle spettanze dell'ausiliario del magistrato nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **181**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'indennizzo in favore di chi abbia subito una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il contagio da papillomavirus umano (HPV) in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, la voce *La cessione gratuita in proprietà (introdotta con sentenza di accoglimento) degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai Comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai relativi assegnatari in I rapporti economici – La proprietà.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente per il reato di guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravato dalla provocazione di un incidente stradale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Gli effetti extrapenalici della condanna.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *La pena di tre anni di reclusione per il conducente responsabile di lesioni personali stradali gravi che si sia dato alla fuga in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *La (illegittima) preclusione al giudice della valutazione di prevalenza dell'attenuante della provocazione e delle attenuanti generiche sull'aggravante del rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima del delitto di omicidio volontario in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del reclamo avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, la voce *L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **211**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **217**, la voce *L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante speciale della commissione della rapina in luoghi destinati a privata dimora o tali da ostacolare la pubblica o privata difesa in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **222**, la voce *La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite – La (illegittima) preclusione del rimedio per l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **225**, la voce *La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **228**, la voce *La certificazione della competente autorità consolare che, per i redditi prodotti all'estero, attesta la veridicità di quanto indicato nell'istanza di ammissione al beneficio dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

### **7.1.3. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti (l'esigenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria)**

La sentenza n. **67** ha ribadito che “una violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 270 del 2022, 165 del 2020, 155 del 2014, 108 del 2006, 340 e 136 del 2004).

In termini simili si sono espresse le sentenze nn. **108, 161, 194** e **209** (ove sono altresì citate complessivamente le sentenze nn. 171 del 2022, 172 e 71 del 2021, 85 del 2020, 13 del 2018, 71 del 2015).

Secondo la sentenza n. **189**, “la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso” (sentenze nn. 270 e 43 del 2022, 276 del 2020), sicché “l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*” (sentenze nn. 112 del 2021, 107 del 2018, 172 del 2013).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione – Il necessario accertamento giudiziale dei presupposti di legge (affermato con sentenza interpretativa di rigetto) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *La (illegittima) sottrazione delle zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e l'(illegittima) imposizione alle Regioni dell'obbligo di modificare in tal senso i propri piani paesistici in La tutela dell'ambiente e del paesaggio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **10**, la voce *La presunzione di equiparazione dei prelievi su conto corrente, ingiustificati e non risultanti dalle scritture contabili, a ricavi dell'imprenditore commerciale – L'operatività anche nei confronti degli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **15**, la voce *La limitazione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, ai soli soggetti, esercenti professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario ovvero impiegati in strutture sanitarie e socio-sanitarie, per i quali può essere omessa o differita la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *L'inapplicabilità al personale della Polizia penitenziaria dei più favorevoli criteri di calcolo della quota retributiva della pensione nel sistema misto previsti per il personale militare in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **39**, la voce *La multa da 3.000 a 18.000 euro per la violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore allo straniero sottoposto a procedura di espulsione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **40**, la voce *La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **67**, la voce *La rimessione all'originaria udienza di discussione (anziché a una nuova, fissata previa istanza di differimento) della decisione del giudice del lavoro di autorizzare o meno la chiamata in causa del terzo tempestivamente richiesta dal convenuto nella memoria di costituzione in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **91**, la voce *La partecipazione al giudizio di rinvio del giudice persona fisica che abbia concorso a pronunciare l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, di accoglimento o rigetto della richiesta di riesame in materia cautelare reale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di terzietà e imparzialità del giudice.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **94**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata con riguardo ai delitti puniti con la pena edittale dell'ergastolo in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, la voce *L'imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall'iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell'ente al capitale della Banca d'Italia in I tributi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, la voce *La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, la voce *La preclusione al procuratore contabile dell'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale all'immagine nel caso in cui sia pronunciata sentenza di estinzione del reato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione contabile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **139**, la voce *Il porto di armi improprie – L'irrelevanza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona ai fini della punibilità del fatto con riguardo agli strumenti "nominati" o "tipici" in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **143**, la voce *La decorrenza della prescrizione biennale dei diritti del personale di volo dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o risoluzione del contratto in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *La sospensione del procedimento con messa alla prova – La preclusione del beneficio all'imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *L'estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, la voce *L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, la voce *La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **172**, la voce *L'attribuzione al giudice che abbia emesso la pronuncia di merito della risoluzione dell'incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni assunte in sede di cognizione* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di terzietà e imparzialità del giudice*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **177**, la voce *Il rifiuto della consegna di persona destinataria di mandato d'arresto europeo per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato apposito meccanismo procedurale)* in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **183**, la voce *La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione "piena"*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **185**, la voce *L'imposizione dell'obbligo vaccinale, a pena di sospensione dall'albo, a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari* in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – I vaccini anti COVID-19*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente per il reato di guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravato dalla provocazione di un incidente stradale* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Gli effetti extrapenali della condanna*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *La pena di tre anni di reclusione per il conducente responsabile di lesioni personali stradali gravi che si sia dato alla fuga* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *La (illegittima) preclusione al giudice della valutazione di prevalenza dell'attenuante della provocazione e delle attenuanti generiche sull'aggravante del rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima del delitto di omicidio volontario* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti* in *Gli enti locali – L'amministrazione – Il segretario comunale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **208**, la voce *La destinazione alla distruzione di ogni arma, propria o impropria, confiscata, che non sia riconosciuta di interesse storico o artistico* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **209**, la voce *La preclusione del rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di rigetto dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare per difetto del requisito reddituale in capo al datore* in *Lo straniero*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **214**, la voce *La configurazione come reato, anziché illecito amministrativo, della guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **217**, la voce *L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante speciale della commissione della rapina in luoghi destinati a privata dimora o tali da ostacolare la pubblica o privata difesa* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato*.

#### **7.1.4. *L'(eccezionale) estensione di una norma derogatoria ad altre fattispecie purché ispirate alla medesima ratio***

Secondo la sentenza n. **98**, “non è invocabile la violazione del principio di eguaglianza quando la disposizione di legge (di cui il giudice rimettente chiede l'estensione) si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza” (sentenze nn. 206 del 2004 e 383 del 1992; ordinanze nn. 231 del 2009, 344 del 2008, 178 del 2006). Tuttavia, “in presenza di norme generali e di norme derogatorie, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, che normalmente consiste nel ripristino della disciplina generale, ove ingiustificatamente derogata da quella particolare” (sentenze nn. 208 del 2019, 96 del 2008, 298 del 1994; ordinanza n. 582 del 1988), “può, in taluni casi, realizzarsi tramite l'estensione di quest'ultima ad altre fattispecie purché ispirate alla medesima *ratio derogandi*. (...) infatti, 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” (sentenze nn. 237 del 2020, 416 del 1996, 193 del 1997).

Sul punto si è espressa in termini simili la sentenza n. **200**.

#### **7.1.5. *L'uguaglianza sostanziale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza quinquennale consecutiva nel territorio regionale tra i requisiti per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (norme della Regione Marche) in I rapporti economici – L'assistenza*.

#### **7.1.6. *L'uguaglianza e le presunzioni assolute***

La sentenza n. **88** ha ribadito che “le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*” (sentenze nn. 253 del 2019, 268 del 2016, 213, 202 e 57 del 2013), “sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione”.

#### **7.1.7. *L'uguaglianza e il fluire del tempo***

In generale, “il fatto che alla stessa categoria di soggetti si applichi, per effetto di un sopravvenuto mutamento di disciplina, un trattamento differenziato non contrasta con il principio di eguaglianza, poiché il trascorrere del tempo costituisce già di per sé un elemento idoneo a giustificare un diverso trattamento” (sentenze nn. 240 del 2019, 104 del 2018, 18 del 1994). Così la sentenza n. **108**.

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

#### **7.2.1. *La ragionevolezza come criterio applicativo del principio di uguaglianza e canone autonomo di legittimità della legge***

La sentenza n. **77** ha puntualizzato che la ragionevolezza costituisce, “oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche – e prima ancora – criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018)”.

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

Quando si è in presenza di una “questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che 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. 20 del 2019, 137 del 2018, 10 del 2016, 272 e 23 del 2015, 162 e 1 del 2014). Così la sentenza n. **14**.

Nei medesimi termini si sono espresse le sentenze nn. **88** e **184** (ove è altresì citata la sentenza n. 260 del 2021).

La sentenza n. **70** ha rammentato che “il giudizio sulla sussistenza e sull’adeguatezza” del collegamento della disposizione denunciata con la sua funzione “è operato (...) secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell’art. 3, primo comma, Cost., che muove dall’identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto” (sentenze nn. 199 del 2022 e 44 del 2020).

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **3**, la voce *L’illegittimo divieto di sospensione nei confronti dei condannati per incendio boschivo colposo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – L’ordine di esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell’obbligo di comunicarne all’autorità di pubblica sicurezza l’avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione – Il necessario accertamento giudiziale dei presupposti di legge (affermato con sentenza interpretativa di rigetto) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *L’applicabilità della novella (d.l. n. 121 del 2021) ai PRP già approvati in Le materie di competenza concorrente – Porti civili.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **10**, la voce *La presunzione di equiparazione dei prelievi su conto corrente, ingiustificati e non risultanti dalle scritture contabili, a ricavi dell’imprenditore commerciale e le pertinenti sottovoci in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *L’attribuzione (con norma autoqualificata come interpretativa) di efficacia retroattiva alla richiesta di riconoscimento della ruralità del fabbricato e alla relativa registrazione catastale ai fini dell’esenzione dall’ICI (anche in caso di soppressione, conseguente a frazionamento, della particella identificativa e sua confluenza in un nuovo subalterno) in I tributi – L’imposta comunale sugli immobili.*

Si veda, in relazione all’ordinanza n. **13**, la voce *L’esclusione dell’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell’indennità paesaggistica a carico dell’autore dell’abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *La sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori (i vaccini anti COVID-19) in I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **15**, la voce *L’esclusione, per gli esercenti le professioni sanitarie, gli operatori di interesse sanitario, gli occupati in strutture sanitarie e socio-sanitarie e i lavoratori della scuola che non abbiano adempiuto all’obbligo vaccinale, dell’erogazione dell’assegno alimentare previsto in caso di sospensione cautelare o disciplinare in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – I vaccini anti COVID-19.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **17**, le voci *La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici e La (illegittima) possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **70**, la voce *L'onere per le Regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di accedere alle quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale in La pubblica amministrazione – I principi – Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **74**, la voce *La (illegittima) previsione di un fabbisogno di centri diurni per anziani non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base (norme della Regione Campania) in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **87**, la voce *La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi in I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **88**, la voce *La (illegittima) previsione, quali cause automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, delle condanne non definitive per piccolo spaccio e di quelle definitive per commercio di prodotti con segni falsi a carico di stranieri privi di legami familiari nel territorio dello Stato in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, la voce *La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, la voce *L'imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall'iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell'ente al capitale della Banca d'Italia in I tributi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **110**, la voce *La (illegittima) previsione di interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e le aree di piano (norme della Regione Molise) in La funzione legislativa – L'inderogabile esigenza costituzionale di chiarezza del precetto normativo.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, la voce *La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, la voce *L'esclusione (conseguente a sentenza di accoglimento) dal regime di inalienabilità delle terre di proprietà di privati gravate da usi civici non ancora liquidati in I rapporti economici – La proprietà.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, la voce *La preclusione al procuratore contabile dell'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale all'immagine nel caso in cui sia pronunciata sentenza di estinzione del reato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione contabile.*

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **135**, la voce *La (illegittima) preclusione al giudice della possibilità di aggiungere, anziché anteporre, con la sentenza di adozione, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, in conformità a quanto espresso da entrambi nel manifestare il consenso all'adozione in Il diritto all'identità personale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **136**, la voce *La (illegittima) previsione della modifica permanente della programmazione urbanistica determinata dai titoli abilitativi rilasciati in deroga per progetti edilizi concernenti comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per disabili gravi, indipendentemente dall'effettiva destinazione ventennale dell'immobile (norme della Regione Siciliana) in La pubblica amministrazione – I principi – Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **145**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza quinquennale consecutiva nel territorio regionale tra i requisiti per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (norme della Regione Marche) in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *La sospensione del procedimento con messa alla prova – La preclusione del beneficio all'imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **149**, la voce *La (illegittima) previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito richiesto ai datori di lavoro stranieri per accedere alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare in Lo straniero.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **164**, la voce *La (illegittima) previsione del rilascio in sanatoria del parere comunale di compatibilità sismica sul piano regolatore generale già approvato (norme della Regione Umbria) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **185**, la voce *L'imposizione dell'obbligo vaccinale, a pena di sospensione dall'albo, a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – I vaccini anti COVID-19.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **186**, la voce *La previsione dell'obbligo vaccinale quale requisito essenziale per il personale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie (l'irrilevanza delle modalità di svolgimento dell'attività e, in particolare, del lavoro agile) in I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – I vaccini anti COVID-19.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, la voce *L'illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo (salvo il diritto dell'imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il processo in assenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *La (illegittima) preclusione al giudice della valutazione di prevalenza dell'attenuante della provocazione e delle attenuanti generiche sull'aggravante del rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima del delitto di omicidio volontario in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti in Gli enti locali – L'amministrazione – Il segretario comunale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione sulla recidiva reiterata con riguardo al delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del reclamo avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **208**, la voce *La destinazione alla distruzione di ogni arma, propria o impropria, confiscata, che non sia riconosciuta di interesse storico o artistico in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **209**, la voce *La preclusione del rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di rigetto dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare per difetto del requisito reddituale in capo al datore in Lo straniero.*



Si veda, in relazione alla sentenza n. **211**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, la voce *La detenzione domiciliare – Il decesso della madre o la sua assoluta impossibilità di dare assistenza alla prole quale condizione di accesso del padre alla misura 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. **222**, la voce *La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite – La (illegittima) preclusione del rimedio per l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **225**, la voce *La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **228**, la voce *La certificazione della competente autorità consolare che, per i redditi prodotti all'estero, attesta la veridicità di quanto indicato nell'istanza di ammissione al beneficio dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

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

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **15**, le voci *La previsione dell'obbligo vaccinale, anziché dell'obbligo di frequente sottoposizione a test diagnostici dell'infezione, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie* in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute – I vaccini anti COVID-19* e *La limitazione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, ai soli soggetti, esercenti professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario ovvero impiegati in strutture sanitarie e socio-sanitarie, per i quali può essere omessa o differita la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, la voce *Il colloquio visivo mensile con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell'amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l'impiego del vetro divisorio a tutta altezza* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *L'estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, la voce *L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, la voce *La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **184**, la voce *L'illegittimo divieto, definitivo e irreversibile, di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in I rapporti civili – La libertà di associazione.*

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, la voce *La sanzione amministrativa dal 120% al 240% dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di 250 euro, nei casi di omessa presentazione della dichiarazione, nonostante il parziale versamento spontaneo prima della ricezione di avvisi di accertamento in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, la voce *La libertà vigilata conseguente all'ammissione alla liberazione condizionale – L'applicazione obbligatoria per cinque anni al condannato all'ergastolo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **120**, le voci *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'attenuante, fino a un terzo, della lieve entità del fatto per il reato di estorsione e L'esclusione della diminuzione fino a due terzi per il reato di estorsione che risulti di lieve entità in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente per il reato di guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravato dalla provocazione di un incidente stradale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Gli effetti extrapenali della condanna.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *La pena di tre anni di reclusione per il conducente responsabile di lesioni personali stradali gravi che si sia dato alla fuga in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **207**, la voce *L'irrelevanza del valore economico della cosa o del pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti ai fini dell'integrazione della violenza reale quale aggravante del furto in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le circostanze del reato.*

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP) – Il parere regionale e comunale nel procedimento di approvazione del PRP in Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **44**, la voce *L'(illegittimo) ampliamento dei quantitativi di sabbie e ghiaie prelevabili, in assenza di piani estrattivi, negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e in spiagge e fondali di competenza regionale (norme della Regione Veneto) in La tutela dell'ambiente e del paesaggio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **59**, la voce *L'attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **73**, la voce *L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI (norme della Regione Siciliana) in L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le entrate.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, la voce *Norme statali in materia di spettacolo – Il concorso delle Regioni all’attuazione dei principi fondamentali individuati dallo Stato in Le materie di competenza concorrente – Promozione e organizzazione di attività culturali*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **223**, la voce *La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell’istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)* e le corrispondenti sottovoci in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione* nonché in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

## **8. Il legittimo affidamento**

### **8.1. La funzione di limite al potere del legislatore di modificare in senso sfavorevole agli interessati la disciplina dei rapporti giuridici**

La giurisprudenza della Corte “è costante nel ritenere che, a particolari condizioni, l’art. 3 Cost. possa offrire una tutela all’affidamento”. Così la sentenza n. **216** ove si è affermato che detto principio “non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (sentenze, nn. 145 del 2022, 54 del 2019, 216 e 56 del 2015, 219 e 154 del 2014, 310 e 83 del 2013, 166 del 2012, 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011).

### **8.2. Gli indici rilevatori dell’irragionevolezza delle disposizioni sopravvenute**

“Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e, quindi, costituzionalmente illegittima sull’affidamento, costituiscono indici rilevatori il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva” (sentenze nn. 89 del 2018, 250 del 2017, 108 del 2016, 216 e 56 del 2015), “ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva” (sentenze nn. 16 del 2017 e 160 del 2013); “la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprima” (sentenze nn. 108 del 2019 e 108 del 2016). Così la sentenza n. **216**.

### **8.3. La prevalenza dell’esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza nonché di rimuovere sperequazioni e incongruenze**

La sentenza n. **200**, nel riprendere le affermazioni della sentenza n. 240 del 2019, ha precisato che “l’esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell’affidamento”.

### **8.4. L’imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall’iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell’ente al capitale della Banca d’Italia**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, l’analoga voce in *I tributi*.

### **8.5. L’(illegittima) abrogazione del premio corrisposto ai piloti militari alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età (reviviscenza della norma abrogata)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **216**, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d’impiego*.

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

### **9.1. L'insussistenza del diritto a svolgere l'attività lavorativa ove questa costituisca fattore di rischio per la salute pubblica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **15**, la voce *La temporanea sospensione dal servizio del lavoratore, esercente una professione sanitaria, operatore di interesse sanitario ovvero impiegato in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che non abbia assolto all'obbligo di vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 in I rapporti economici – Il lavoro*.

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

### **10.1. La conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali quale oggetto di normativa di riforma economico-sociale**

L'art. 142, comma 1, cod. beni culturali “dà attuazione al disposto dell'art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali (sentenza n. 367 del 2007). Essa, pertanto, è stata costantemente qualificata (...) quale norma di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 108 del 2022, 71 del 2020, 207 e 66 del 2012, 226 e 164 del 2009, 51 del 2006). “Il legislatore individua, poi, nello stesso art. 142 cod. beni culturali ipotesi, nominate e tassative” (sentenza n. 66 del 2012) di “deroga alla protezione paesaggistica *ex lege*”. Così la sentenza n. **6**.

### **10.2. L'esigenza costituzionale di una tutela organica e di ampio respiro nonché di una strategia istituzionale fondata sulla pianificazione paesaggistica congiunta**

La sentenza n. **6** ha chiarito che il sistema di pianificazione “delineato dal codice di settore rappresenta (...) attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti” (sentenze nn. 187 e 24 del 2022, 257 e 124 del 2021). In particolare, “la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto 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 nn. 240 e 130 del 2020, 86 del 2019, 66 del 2018) e “proprio in questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento (tra l'altro) alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142”.

### **10.3. L'immediata forza cogente del piano paesaggistico, pur in mancanza di richiamo alle sue previsioni**

La sentenza n. **6** ha chiarito che “il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso” (sentenze nn. 45 del 2022, 124 e 54 del 2021).

### **10.4. I piani di utilizzo delle aree demaniali e marittime**

I piani di utilizzo delle aree demaniali marittime – la cui adozione è imposta alle Regioni dall'art. 6 del d.l. n. 400 del 1993 – “sono strumenti settoriali destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica delle concessioni demaniali, al fine di rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile”. In tal modo, “essi svolgono un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari”. Così la sentenza n. **147** (ove è citata la sentenza n. 108 del 2022).

***10.5. La (illegittima) sottrazione delle zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e l'(illegittima) imposizione alle Regioni dell'obbligo di modificare in tal senso i propri piani paesistici***

La sentenza n. 6 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 9 Cost., l'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, nella parte in cui, inserendo il comma 1-*septies* nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, assimilava le aree ricomprese negli ambiti portuali alle zone territoriali omogenee B, sottraendole al vincolo paesaggistico delle aree costiere e imponendo alle Regioni l'obbligo di modificare in tal senso i propri piani paesistici. L'art. 142, comma 1, cod. beni culturali, norma di riforma economica-sociale attuativa dell'art. 9 Cost., prevede il vincolo "per i territori costieri compresi in una fascia (...) di 300 metri dalla battigia, anche per i terreni elevati sul mare" e pertanto anche per le aree portuali. Il comma 2 dell'art. 142 include, tra le ipotesi tassative di deroga alla tutela paesaggistica, anche le zone urbane di completamento delimitate come zone territoriali omogenee B. La norma impugnata, equiparando le zone urbane di completamento a quelle portuali, operava "ictu oculi, una forzosa assimilazione di situazioni eterogenee" (sentenze nn. 165 del 2022, 143 del 2021, 212 del 2019) e, similmente ad altra norma regionale giudicata illegittima (sentenza n. 66 del 2012), incrementava la tipologia delle aree sottratte al regime vincolistico. La disposizione ledeva altresì l'art. 9 Cost., anche in relazione agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali che impongono "l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con espresso riferimento, tra l'altro, alle aree tutelate direttamente dalla legge". La sottrazione delle aree comprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico, "nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici", incideva in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il principio di pianificazione congiunta.

***10.6. La subordinazione del piano regolatore portuale al piano paesaggistico***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. b), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, in riferimento agli artt. 6, primo comma, n. 3, dello statuto speciale, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, nella parte in cui modifica i commi 2 e 2-*ter* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, in quanto smentirebbe la subordinazione della disciplina del piano regolatore portuale al piano paesaggistico. Le disposizioni censurate, nel confermare in capo al piano regolatore del porto "l'esclusività della competenza pianificatoria nel perimetro portuale", non determinano la prevalenza del piano regolatore portuale sulla pianificazione paesaggistica, in quanto, in assenza di indicazioni contrarie, il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico non implica una deroga alle stesse.

***10.7. La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 17, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

***10.8. La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 17, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

***10.9. L'(illegittima) ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica (norme della Regione Calabria)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 19, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**10.10. L'(illegittimo) ampliamento dei quantitativi di sabbie e ghiaie prelevabili, in assenza di piani estrattivi, negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e in spiagge e fondali di competenza regionale (norme della Regione Veneto)**

La sentenza n. 44 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 9 Cost., dell'art. 19 della legge veneta n. 27 del 2021 che prevedeva l'ampliamento dei quantitativi di sabbie e ghiaie prelevabili, in assenza di piani estrattivi, negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e in spiagge e fondali di competenza regionale. La Corte, più che un difetto di competenza del legislatore veneto a intervenire nella materia *de qua*, ha ravvisato un irragionevole esercizio della medesima con riguardo alla norma in esame. Tenuto conto che l'attività di estrazione incide in misura significativa su beni vincolati *ex lege* a fini di tutela paesaggistica, si è evidenziata "l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque". Inoltre, in Veneto non si è ancora addivenuti al completamento del percorso concertato di pianificazione paesaggistica e, al fine della valutazione di compatibilità dell'autorizzazione degli interventi estrattivi, non può sopperire la valutazione di impatto ambientale, rivolta ad altri fini.

**10.11. L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e di quelle connesse (norme della Regione Puglia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 53, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**10.12. L'attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 59, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**10.13. La facoltà di realizzare in contesti tutelati, previa CILA, sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, nel rispetto del codice di settore e secondo le linee guida dell'assessorato regionale (norme della Regione Siciliana)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 90, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

**10.14. La ripermisurazione per sottrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua (norme della Regione Liguria)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 115, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

**10.15. L'(illegittima) estensione, oggettiva e temporale, della disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui al Piano casa (norme della Regione Molise)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 163, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**10.16. Il regime di alienabilità dei tratturi sdemanializzati (norme della Regione Molise)**

La sentenza n. 163 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost. – dell'art. 6, comma 11, lett. b) e c), della legge molisana n. 7 del 2022 che modifica il regime di alienabilità dei tratturi. Le disposizioni impugnate non comportano un *vulnus* alla tutela, anche in termini di inalienabilità, che la disciplina statale accorda ai beni culturali in quanto "il divieto di alienazione assiste (...) solo i beni del demanio

culturale” e “gli immobili e le aree di interesse archeologico purché appartengano, per l’appunto, alla più ampia categoria dei beni del demanio culturale”; dal canto loro, le norme censurate attengono a beni che hanno perso la caratteristica della demanialità. Si tratta, infatti, di beni “irrimediabilmente compromessi per opera dell’uomo” per i quali l’art. 6 della legge molisana n. 9 del 1997 “prevede la sdemanializzazione, il trasferimento e la vendita”. Il comma 1 del censurato art. 6 “precisa (...) che i suoli, prima di essere alienati, dovranno essere sdemanializzati”, così richiamando esplicitamente “l’istituto della sdemanializzazione o sclassificazione, che oggi trova disciplina nell’art. 12 cod. beni culturali”. In base a tale norma statale, quando i competenti organi del Ministero dei beni culturali non riscontrino un interesse artistico, storico, archeologico nelle cose sottoposte a verifica, le escludono dall’applicazione delle disposizioni relative alla tutela dei beni culturali e gli uffici preposti ne dispongono la sdemanializzazione “qualora, secondo le valutazioni dell’amministrazione interessata, non vi ostino ragioni di pubblico interesse”. Ne consegue che i tratturi molisani potranno essere alienati, secondo le modalità previste dagli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 9 del 1997, come modificati dalle norme censurate, “solo a seguito di procedura di sdemanializzazione da attuarsi secondo le previsioni del cod. beni culturali, dunque con il necessario coinvolgimento del Ministero competente”. In proposito, è stata richiamata la sentenza n. 388 del 2005 (riferita a una norma che, analogamente a quella molisana, stabiliva la predisposizione di un piano tratturi, anche in vista della loro possibile alienazione), nella quale la non fondatezza delle questioni “era motivata proprio alla stregua della considerazione che le disposizioni regionali prevedevano comunque un parere” vincolante della Soprintendenza che accertasse la perdita irreversibile dell’originaria consistenza dei beni. Pertanto, le norme censurate non hanno comportato un “abbassamento della tutela rispetto agli standard previsti dalla normativa codicistica di settore”.

***10.17. L’affidamento ai Comuni della redazione dei piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con esclusiva finalità di valorizzazione (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 163, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

***11. Lo straniero***

***11.1. Il divieto di disparità di trattamento nel godimento di diritti fondamentali tra soggiornanti di lungo periodo e titolari di ordinario permesso di soggiorno***

La Corte ha già avuto modo di precisare che, “nel giudizio di legittimità costituzionale di norme che limitano, nei confronti degli stranieri, il godimento di diritti fondamentali della persona, non può ammettersi una differenziazione tra la situazione di coloro che godono dello *status* di soggiornanti di lungo periodo rispetto a quella di coloro che, comunque, sono legalmente residenti sul territorio nazionale, sia pure in forza dell’ordinario permesso di soggiorno (sentenza n. 54 del 2022)”. Così la sentenza n. 88.

***11.2. L’esigenza di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, regolazione dei flussi migratori e diritti costituzionali dello straniero (i limiti alla discrezionalità legislativa nella previsione dell’allontanamento dal territorio nazionale quale automatica conseguenza della commissione di reati)***

La sentenza n. 88 ha rammentato che, “nel vagliare la complessiva ragionevolezza e proporzionalità delle previsioni che (...) implicano l’allontanamento dal territorio nazionale di uno straniero”, la Corte “ha affermato la necessità di un conveniente bilanciamento tra le ragioni che giustificano la misura di volta in volta prescelta dal legislatore, tra le quali, segnatamente, la commissione di reati da parte dello straniero, e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell’interessato, fondato (...) sull’art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi” (ordinanza n. 217 del 2021). “Se, dunque, per un verso, al legislatore va riconosciuta un’ampia discrezionalità nella regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno di uno straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda” (sentenze nn. 277 del 2014, 148 del 2008, 206 del 2006, 62 del 1994), per altro verso, “tale

discrezionalità non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino" (sentenze nn. 202 del 2013, 172 del 2012, 245 del 2011, 299 e 249 del 2010, n. 78 del 2005). Il legislatore, "nell'esercizio di tale discrezionalità, può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni: ciò, tuttavia, alla condizione che simile previsione sia il risultato di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra l'esigenza, da un lato, di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciutigli dalla Costituzione". In applicazione di tali coordinate, la Corte "è quindi giunta, in passato, a caducare disposizioni legislative che, nella materia dell'immigrazione, introducevano automatismi tali da incidere in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali degli stranieri, in quanto non rispecchiavano un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti" (sentenze nn. 245 del 2011, 299 e 249 del 2010).

### ***11.3. La natura eccezionale dei procedimenti di legalizzazione del lavoro irregolare e la discrezionalità legislativa in materia***

La sentenza n. 209 ha rammentato che "i procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri, attesa la loro natura eccezionale, sono caratterizzati ciascuno dalla propria specificità e dalla propria disciplina, discrezionalmente stabilita dal legislatore" (sentenze nn. 88 del 2023 e 172 del 2012), "salvo il limite della manifesta arbitrarietà".

### ***11.4. La (illegittima) previsione, quali cause automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, delle condanne non definitive per piccolo spaccio e di quelle definitive per commercio di prodotti con segni falsi a carico di stranieri privi di legami familiari nel territorio dello Stato***

La sentenza n. 88 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui ricomprendeva, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, c.d. "piccolo spaccio") e quelle definitive per il reato di commercio di prodotti con segni falsi (art. 474, secondo comma, cod. pen.), senza prevedere che l'autorità competente fosse tenuta a verificare in concreto la pericolosità sociale del richiedente. Il censurato automatismo, applicabile agli stranieri privi di "legami familiari nel territorio dello Stato" (sentenza n. 202 del 2013), è stato introdotto dalla legge n. 189 del 2002 che ha dato luogo, per l'individuazione delle fattispecie ostative, a un "sistema bipartito basato sulla enucleazione di due criteri concorrenti di natura composita" (sentenza n. 277 del 2014): l'uno di carattere misto (quantitativo-qualitativo) che, mediante il rinvio all'art. 380, commi 1 e 2, cod. proc. pen., include tra i reati ostativi tutti quelli che prevedono l'arresto in flagranza obbligatorio, a loro volta individuati in base non solo al *quantum* edittale di pena ma anche alla classificazione per tipologia; l'altro, di natura solo qualitativa, che fa rientrare, tra i reati ostativi, anche quelli specificamente individuati dalla norma (tutti i reati inerenti agli stupefacenti, quelli contro la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione e dell'emigrazione clandestina e alcune fattispecie legate allo sfruttamento della prostituzione). L'automatismo è risultato in primo luogo manifestamente irragionevole. Per le stesse condanne, nell'ambito della speciale disciplina dell'emersione del lavoro irregolare, volta al medesimo scopo del rilascio del permesso di soggiorno, quest'ultimo non è infatti automaticamente escluso, ma implica una valutazione in concreto della pericolosità dello straniero (sentenze nn. 45 del 2017 e 172 del 2012). Ne consegue che un'eventuale condanna, *ex ante*, non influisce necessariamente sul buon esito del procedimento di emersione (né sul rilascio del permesso per lavoro), mentre, qualora sopraggiungesse *ex post* rispetto all'emersione, determinerebbe il mancato rinnovo del titolo di soggiorno, oltre all'espulsione automatica del lavoratore. In secondo luogo, con riguardo a stranieri non solo già presenti regolarmente sul territorio nazionale, ma per di più richiedenti il mero rinnovo (e non il rilascio) del permesso di soggiorno, è risultato "contrario al principio di proporzionalità, letto anche alla luce dell'art. 8 CEDU" e come declinato dalla Corte EDU, escludere "la



possibilità che l'amministrazione valuti la situazione concreta" in relazione al processo di inserimento nella società, destinato a essere "irreversibilmente compromesso ove non si consentisse la prosecuzione del percorso lavorativo intrapreso". Pertanto, è necessario che, nell'esaminare la domanda di rinnovo del permesso, l'autorità amministrativa apprezzi l'eventuale "lieve entità" e le "circostanze del fatto", "il tempo ormai trascorso dalla sua commissione", il "percorso rieducativo eventualmente seguito alla condanna (...) al fine di evitare che tale valutazione si traduca in un giudizio astratto e, per ciò solo, lesivo dei diritti garantiti dall'art. 8 CEDU". In linea con quanto già sostanzialmente accade per le fattispecie di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 (sentenza n. 54 del 2022), la pericolosità non va "fatta discendere dalla mera sussistenza di una sentenza di condanna penale". Infatti, "l'interesse dello Stato alla sicurezza e all'ordine pubblico non subisce alcun pregiudizio dalla sola circostanza che l'autorità amministrativa operi, in presenza di una condanna (...), un apprezzamento concreto della situazione personale dell'interessato, a sua volta soggetto all'eventuale sindacato di legittimità operato dal giudice". Con tali considerazioni, la Corte ha superato le conclusioni cui era in precedenza pervenuta la sentenza n. 148 del 2008, di rigetto di una questione sovrapponibile all'odierna pur se non sollevata in riferimento al parametro convenzionale.

### ***11.5. La (illegittima) previsione del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito richiesto ai datori di lavoro stranieri per accedere alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare***

La sentenza n. 149 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, nella parte in cui prevedeva che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri (soggiornanti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non avessero lasciato il territorio nazionale dopo quella data) potesse essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è il titolo concesso in forza dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 al ricorrere di taluni presupposti, quali il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo, il superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana. Il permesso è a tempo indeterminato e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti del reddito e dell'alloggio (sentenze nn. 34 e 19 del 2022). La disciplina ordinaria dettata dal d.lgs. n. 286 del 1998 per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno per ragioni di lavoro, invece, consente di instaurare un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero a qualunque datore straniero regolarmente soggiornante in Italia, "per quanto sia indubbia la specialità dei procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri" (sentenze nn. 88 del 2023 e 172 del 2012). Tanto premesso, la norma censurata è risultata manifestamente irragionevole in quanto stabiliva "un requisito di accesso alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare eccessivamente restrittivo. L'emersione del lavoro svolto in nero – che nel caso di cittadini stranieri si intreccia alla regolarizzazione della loro presenza in Italia – persegue uno scopo socialmente apprezzabile, a tutela, oltre che delle parti del singolo rapporto di lavoro, dell'interesse pubblico generale, in particolare della regolarità e trasparenza del mercato del lavoro" (sentenza n. 173 del 2020). La norma censurata, al contrario, richiedendo al datore che non sia cittadino italiano o di uno Stato dell'Unione europea il permesso di soggiorno di lungo periodo, restringeva eccessivamente, in modo non ragionevole, l'ambito dei soggetti abilitati a presentare istanza per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con cittadini italiani o stranieri, "ostacolando così la realizzazione degli obiettivi perseguiti dallo stesso legislatore, ossia la più ampia emersione del lavoro nero. Peraltro, la condizione dell'essere regolarmente soggiornante in Italia si cumula con altri requisiti, oggettivi e soggettivi, richiesti nella stessa legge per accedere alla procedura di regolarizzazione, al fine di prevenire eventuali elusioni del sistema di emersione del lavoro irregolare". Il requisito del possesso del permesso di soggiorno di lunga durata è apparso arbitrario e irragionevole "anche in considerazione delle specifiche finalità che la procedura di emersione del 2020 era destinata a soddisfare". Lo stesso art. 103, infatti, nell'*incipit* del comma 1, individua dette finalità nell'esigenza di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza dell'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del contagio da

COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari. Anche dai lavori preparatori emerge che la *ratio* delle procedure di regolarizzazione andava ravvisata nella necessità di rendere più efficaci le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19, salvaguardando la salute pubblica e sostenendo le famiglie e i settori produttivi gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili a causa dell'emergenza pandemica. In conclusione, la norma censurata, riducendo eccessivamente la platea dei datori abilitati ad attivare la procedura di emersione, comprometteva la realizzazione degli obiettivi "attinenti tanto alla tutela del singolo lavoratore quanto alla funzionalità del mercato del lavoro in un contesto d'inedita difficoltà". Questa contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma ledeva il principio di ragionevolezza (sentenze nn. 186 del 2020 e 86 del 2017).

### ***11.6. La preclusione del rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di rigetto dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare per difetto del requisito reddituale in capo al datore***

La sentenza n. 209 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione. In primo luogo, sebbene i lavoratori extracomunitari autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso rilasciato a tale scopo, siano posti in condizioni di parità con i cittadini italiani e godano di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani (sentenze nn. 206 del 2006 e 454 del 1998), ciò non significa che il legislatore non possa subordinare la configurabilità stessa di un rapporto di lavoro con uno straniero, o la sua regolarizzazione, alla sussistenza di determinati requisiti, preposti alla tutela di ben precisi interessi pubblici e finalizzati a prevenire elusioni del sistema di ingresso e soggiorno per ragioni di lavoro degli stranieri sul territorio nazionale (sentenza n. 149 del 2023). Il requisito di un limite minimo di reddito in capo al datore è volto a garantire l'effettiva capacità economica dello stesso e la conseguente sostenibilità, da parte sua, del costo del lavoro, così tutelando proprio l'interesse del singolo lavoratore assunto, o regolarizzato, al rispetto del corretto trattamento retributivo e contributivo. In secondo luogo, la norma non è irragionevole o lesiva del principio di uguaglianza. Essa prevede un articolato procedimento per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, anche con cittadini stranieri, nei settori dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico (ordinanza n. 76 del 2022). Questo e, in genere, tutti i procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri sono caratterizzati ciascuno dalla propria specificità e, nel dettare la loro disciplina, il legislatore gode di ampia discrezionalità, salvo il limite della manifesta arbitrarietà (sentenze nn. 88 del 2023 e 172 del 2012). Nel caso di specie, aver limitato il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione alle sole ipotesi in cui, per fatti sopravvenuti rispetto all'avvio della procedura di regolarizzazione, sia cessato il rapporto di lavoro e averlo, di conseguenza, escluso nei casi di difetto dei requisiti normativamente prescritti per conseguire la regolarizzazione stessa, e in particolare di quelli reddituali, non valica il limite della manifesta irragionevolezza. Il rilascio di un titolo di soggiorno temporaneo in caso di cessazione del rapporto di lavoro dopo l'emersione, infatti, consente, parallelamente a quanto accade nella procedura ordinaria, la concessione al lavoratore straniero, ormai regolarmente presente sul territorio nazionale, di un certo periodo di tempo per la ricerca di una nuova attività lavorativa (art. 22, comma 11, t.u. immigrazione). Tale rilascio presuppone, perciò, che si sia accertata la sussistenza, *ab origine*, dei requisiti di emersione, in assenza dei quali permane, per lo straniero, la condizione di irregolare. La previsione di un reddito minimo del datore, inoltre, assolve alla funzione di prevenire elusioni del sistema di emersione del lavoro irregolare, assicurando la sostenibilità del costo del lavoro per garantire il rispetto dei diritti del lavoratore sotto il profilo retributivo e contributivo, nonché per evitare domande strumentali alla regolarizzazione di rapporti lavorativi "fittizi", volti solamente a far conseguire allo straniero un titolo di soggiorno. Non deve trascurarsi, infatti, che l'emersione del lavoro "nero" – a tutela, oltre che delle parti del singolo rapporto di lavoro, dell'interesse pubblico generale, in particolare della regolarità e trasparenza del mercato del lavoro –, nel caso di cittadini stranieri, si intreccia alla regolarizzazione della loro presenza in Italia (sentenza n. 149 del 2023). Né sussiste una disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata, per altra procedura di emersione, dall'art. 5, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2012, in quanto le due procedure sono ben differenti per presupposti applicativi e finalità perseguite. La procedura del 2020, infatti, riguarda due forme di regolarizzazione – l'assunzione di lavoratori stranieri o la dichiarazione di sussistenza di rapporti

lavorativi irregolari, da un lato, e la concessione di permessi di soggiorno temporaneo per gli stranieri il cui titolo di soggiorno è scaduto, dall'altro – e la sua *ratio* andava ravvisata nella necessità di rendere più efficaci le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19, salvaguardando la salute pubblica e, contemporaneamente, sostenendo le famiglie e i settori produttivi gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili a causa dell'emergenza pandemica (sentenza n. 150 del 2023).

***11.7. La sospensione dei termini di restrizione della libertà del soggetto trattenuto che abbia presentato domanda di protezione internazionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, l'analoga voce in *I rapporti civili – La libertà personale*.

***11.8. La certificazione della competente autorità consolare che, per i redditi prodotti all'estero, attesta la veridicità di quanto indicato nell'istanza di ammissione al beneficio del patrocinio dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **228**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

## **Capitolo II**

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

#### **Sezione I**

#### **I rapporti civili**

##### **1. La libertà personale**

###### **1.1. Il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza**

Secondo la sentenza n. 212, “la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere”, “indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale” (sentenze nn. 127 del 2022 e 105 del 2001).

###### **1.2. La sospensione dei termini di restrizione della libertà dello straniero trattenuto che abbia presentato domanda di protezione internazionale**

La sentenza n. 212 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, impugnato, in riferimento all'art. 13 Cost., nella parte in cui, mediante il rinvio all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilisce che il termine di quarantotto ore per richiedere la convalida del trattenimento dello straniero disposto dal questore decorre dall'adozione del provvedimento anche nel caso di trattenimento del richiedente protezione internazionale che si trova già trattenuto in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o espulsione, e che, ai sensi del predetto art. 14, deve rimanere nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione. Il rimettente non ha tenuto in alcuna considerazione l'ultimo periodo della disposizione censurata, il quale disciplina espressamente la scansione procedimentale e temporale del giudizio di convalida nell'ipotesi di trattenimento già in corso al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale. In tal caso, è prevista la sospensione dei termini di cui al citato art. 14, comma 5, e il questore deve trasmettere gli atti al tribunale per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, al fine di consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda. La mancata considerazione di tale norma e della sua incidenza sui termini della questione ridonda nel vizio di non completa ricostruzione del quadro normativo rilevante. In termini generali, si è ricordato che “la convalida deve intervenire entro un termine che non può che decorrere dalla data di adozione del provvedimento, posto che quest'ultimo ne costituisce l'oggetto”. Al di fuori di tale ipotesi, “restrizioni alla libertà costituzionale che, nei casi e modi previsti dalla legge, non siano state disposte con atto motivato dell'autorità giudiziaria sono senza eccezione lesive della garanzia fondamentale dell'*habeas corpus* e originano, innanzi al giudice competente, un'azione volta all'accertamento di simile lesione e all'immediato ripristino dello stato di libertà”. L'ultimo periodo della disposizione censurata stabilisce che i termini di restrizione della libertà personale dello straniero (decorrenti per effetto di un primo provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza già convalidato) siano sospesi fino alla decisione sull'ulteriore convalida, che ne può permettere la protrazione per un massimo di altri sessanta giorni. Il giudice competente a “verificare la sussistenza o la persistenza di un legittimo titolo restrittivo della libertà personale dello straniero già trattenuto non può, pertanto, che confrontarsi con tale previsione normativa, con la quale il legislatore ha inteso disciplinare lo *status libertatis* nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e il preliminare esame di essa da parte dell'autorità amministrativa, quanto alla eventuale protrazione, nei casi indicati dalla legge, del restringimento in corso”. Anche se la norma non permette all'autorità giudiziaria di rilevare la carenza del titolo restrittivo per tale periodo, “resta integro il potere del giudice non certo di disapplicarla (...) ma, invece, di valutarla, nei limiti delle proprie competenze, con riferimento al fascio delle garanzie assicurate dall'art. 13 Cost., e, in particolare, alla regola che impone alla legge di determinare i termini massimi dei trattenimenti disposti in via preventiva, allo scopo di evitare che essi si prolunghino indefinitamente, anche a causa di prassi applicative distorte”.

## ***2. La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione***

### ***2.1. L'inerenza al nucleo essenziale dei valori della personalità (la necessità di un'interpretazione estensiva)***

La sentenza n. 170 ha affermato che “la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità – attinenza che induce a qualificare il corrispondente diritto come parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana” (sentenza n. 366 del 1991) – “comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo (sentenza n. 81 del 1993)”.

### ***2.2. L'ampio concetto di corrispondenza, rilevante anche nell'ambito delle prerogative parlamentari, e l'estensione delle garanzie costituzionali allo scambio di messaggi elettronici***

“In linea generale, che lo scambio di messaggi elettronici – *e-mail*, SMS, *WhatsApp* e simili – rappresenti, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. non può essere revocato in dubbio. Posto che quello di ‘corrispondenza’ è concetto ampiamente comprensivo, atto ad abbracciare ogni comunicazione di pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza, (...) la tutela accordata dall’art. 15 Cost. – che assicura a tutti i consociati la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, consentendone la limitazione soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge – prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata (sentenza n. 2 del 2023). La garanzia si estende, quindi, ad ogni strumento che l’evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale” (sentenze nn. 20 del 2017, 81 del 1993, 1030 del 1988). “Posta elettronica e messaggi inviati tramite l’applicazione *WhatsApp* (appartenente ai sistemi di cosiddetta messaggistica istantanea) rientrano, dunque, a pieno titolo nella sfera di protezione dell’art. 15 Cost., apparendo del tutto assimilabili a lettere o biglietti chiusi. La riservatezza della comunicazione, che nella tradizionale corrispondenza epistolare è garantita dall’inserimento del plico cartaceo o del biglietto in una busta chiusa, è qui assicurata dal fatto che la posta elettronica viene inviata a una specifica casella di posta, accessibile solo al destinatario tramite procedure che prevedono l’utilizzo di codici personali; mentre il messaggio *WhatsApp*, spedito tramite tecniche che assicurano la riservatezza, è accessibile solo al soggetto che abbia la disponibilità del dispositivo elettronico di destinazione, normalmente protetto anch’esso da codici di accesso o altri meccanismi di identificazione. La conclusione non muta, peraltro, ove si guardi alla prerogativa parlamentare prevista dall’art. 68, terzo comma, Cost. È ben vero che tale disposizione fa riferimento esclusivamente alla corrispondenza, e non pure, come l’art. 15 Cost., alle altre forme di comunicazione, e che tra i due concetti – ‘corrispondenza’ e ‘comunicazione’ – intercorre, per corrente affermazione, un rapporto di *species ad genus*. La nozione di ‘corrispondenza’ – utilizzata anche nell’art. 68, terzo comma, Cost. senza ulteriore specificazione – appare, tuttavia, sufficientemente ampia da ricomprendere le forme di scambio di pensiero a distanza (...) costituenti altrettante versioni contemporanee della corrispondenza epistolare e telegrafica. Sostenere il contrario, in un momento storico nel quale la corrispondenza cartacea, trasmessa tramite il servizio postale e telegrafico, è ormai relegata, nel complesso, a un ruolo di secondo piano, significherebbe d'altronde deprimere radicalmente la valenza della prerogativa parlamentare”. Così la sentenza n. 170.

### ***2.3. I limiti temporali finali della tutela costituzionale, anche in relazione alle prerogative parlamentari: il carattere di persistente attualità e interesse della comunicazione per i corrispondenti e l'irrilevanza dell'avvenuta ricezione e fruizione da parte del destinatario***

La sentenza n. 170 – nel chiarire “se mantengano la natura di corrispondenza anche i messaggi di posta elettronica e *WhatsApp* già ricevuti e letti dal destinatario, ma conservati nella memoria dei dispositivi elettronici del destinatario stesso o del mittente” – ha richiamato “il risalente dibattito circa i limiti temporali finali della tutela accordata dall’art. 15 Cost.” che “ha visto emergere due distinte correnti di pensiero”. In base a un primo indirizzo, “la tutela – iniziata nel momento in cui l’espressione del

pensiero è affidata ad un mezzo idoneo a trasmetterlo, rendendo così fattivo l'intento di comunicarlo ad altri – non si esaurirebbe con la ricezione del messaggio e la presa di cognizione del suo contenuto da parte del destinatario, ma permanerebbe finché la comunicazione conservi carattere di attualità e interesse per i corrispondenti. Essa verrebbe meno, quindi, solo quando il decorso del tempo o altra causa abbia trasformato il messaggio in un documento 'storico', cui può attribuirsi esclusivamente un valore retrospettivo, affettivo, collezionistico, artistico, scientifico o probatorio". Secondo altra concezione, invece, "la corrispondenza già ricevuta e letta dal destinatario non sarebbe più un mezzo di comunicazione, ma un semplice documento. La garanzia apprestata dall'art. 15 Cost. si giustificerebbe, infatti, con la particolare vulnerabilità dei messaggi nel momento in cui sono corrisposti, per il maggior rischio di captazione o apprensione da parte di terzi: essa cesserebbe, quindi, con l'esaurimento dell'atto del corrispondere, coincidente con il momento in cui il destinatario prende cognizione della comunicazione. Dopo tale momento, la corrispondenza resterebbe tutelata, non più dall'art. 15 Cost., ma da altre disposizioni costituzionali, quali quelle in materia di libertà personale e domiciliare, libertà di manifestazione del pensiero, diritto di difesa o diritto di proprietà". Tale seconda tesi "non può essere, peraltro, condivisa. Degradare la comunicazione a mero documento quando non più *in itinere*, è soluzione che, se confina in ambiti angusti la tutela costituzionale prefigurata dall'art. 15 Cost. nei casi, sempre più ridotti, di corrispondenza cartacea, finisce addirittura per azzerarla, di fatto, rispetto alle comunicazioni operate tramite posta elettronica e altri servizi di messaggistica istantanea, in cui all'invio segue immediatamente – o, comunque sia, senza uno iato temporale apprezzabile – la ricezione. Una simile conclusione si impone a maggior ragione allorché non si tratti solo di stabilire cosa sia corrispondenza per la generalità dei consociati, ma di delimitare specificamente l'area della corrispondenza di e con un parlamentare, per il cui sequestro l'art. 68, terzo comma, Cost. richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza". Se la *ratio* della prerogativa è "impedire che intercettazioni e sequestri di corrispondenza possano essere indebitamente finalizzati ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività", "limitarla alle sole comunicazioni in corso di svolgimento e non già concluse, significherebbe darne una interpretazione così restrittiva da vanificarne la portata: condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione del mandato parlamentare possono bene derivare, infatti, anche dalla presa di conoscenza dei contenuti di messaggi già pervenuti al destinatario". Infine, se "l'acquisizione dei dati esteriori di comunicazioni già avvenute (quali quelli memorizzati in un tabulato) gode delle tutele accordate dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost., è impensabile che non ne fruisca, invece, il sequestro di messaggi elettronici, anche se già recapitati al destinatario: operazione che consente di venire a conoscenza non soltanto dei dati identificativi estrinseci delle comunicazioni, ma anche del loro contenuto, e dunque di attitudine intrusiva tendenzialmente maggiore". Dunque, "analogamente all'art. 15 Cost., quanto alla corrispondenza della generalità dei cittadini, anche, e a maggior ragione, l'art. 68, terzo comma, Cost. tutela la corrispondenza dei membri del Parlamento – ivi compresa quella elettronica – anche dopo la ricezione da parte del destinatario, almeno fino a quando, per il decorso del tempo, essa non abbia perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento storico".

#### ***2.4. La riferibilità delle garanzie costituzionali anche ai dati esteriori delle comunicazioni***

La sentenza n. 170 ha ribadito che "la garanzia apprestata dall'art. 15 Cost. si estende anche ai dati esteriori delle comunicazioni (quelli, cioè, che consentono di accertare il fatto storico che una comunicazione vi è stata e di identificarne autore, tempo e luogo): problema postosi particolarmente in rapporto ai tabulati telefonici, contenenti l'elenco delle chiamate in partenza o in arrivo da una determinata utenza" (sentenze nn. 372 del 2006, 281 del 1998, 81 del 1993). Ad analoga conclusione la Corte è più di recente pervenuta "anche con riferimento alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., ritenuta essa pure riferibile ai tabulati telefonici (sentenza n. 38 del 2019). A questo riguardo, si è osservato come non possa ravvisarsi una differenza ontologica tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, quale il tabulato telefonico": documento che "può aprire squarci di conoscenza sui rapporti di un parlamentare, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione" (sentenze nn. 38 del 2019 e 188 del 2010).

### ***2.5. L'attributo dell'inviolabilità e la soggezione delle misure restrittive, assunte per soddisfare interessi pubblici di rilievo costituzionale, alla duplice garanzia della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione***

“L'art. 15 Cost. definisce la libertà di comunicazione come inviolabile. (...) tale qualificazione implica che il contenuto essenziale della libertà non può subire restrizioni, se non in ragione della necessità di soddisfare un interesse pubblico costituzionalmente rilevante, sempreché l'intervento limitativo posto in essere sia strettamente necessario alla tutela di quell'interesse e sia rispettata la duplice garanzia che la disciplina prevista risponda ai requisiti propri della riserva assoluta di legge e la misura limitativa sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria” (sentenze nn. 81 del 1993 e 366 del 1991). Così la sentenza n. 2.

### ***2.6. Le limitazioni all'uso di determinati mezzi di comunicazione e il rispetto del nucleo essenziale del diritto***

“La Costituzione tutela la libertà (e la segretezza) della corrispondenza, che all'epoca costituiva l'archetipo di riferimento, ma estende la garanzia ad ogni forma di comunicazione, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata. Al tempo stesso, in termini generali, le regole attinenti al mezzo che, per comunicare, venga di volta in volta utilizzato sono cosa in sé diversa dalla disciplina relativa al diritto fondamentale (...) in esame: anzi, sempre in termini generali, ben può dirsi che limitazioni relative all'uso di un determinato mezzo o strumento non necessariamente si convertono in restrizioni al diritto fondamentale che l'impiego di quel mezzo o strumento consenta, per avventura, di soddisfare. Esiste tuttavia un limite, superato il quale la disciplina che incide sul mezzo – in ragione del particolare rilievo che questo riveste a livello relazionale e sociale – finisce per penetrare all'interno del nucleo essenziale del diritto, determinando evidenti ricadute restrittive sulla libertà tutelata dalla Costituzione”. Così la sentenza n. 2.

### ***2.7. L'(illegittima) inclusione dei telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare il possesso o l'utilizzo al destinatario della misura di prevenzione dell'avviso orale “rafforzato”***

La sentenza n. 2 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 15 Cost., l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui includeva i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo al destinatario della misura di prevenzione dell'avviso orale “rafforzato”. In via preliminare, la Corte, nel definire la portata della predetta misura, ha evidenziato che – sulla base della costante lettura fornita dalla giurisprudenza di legittimità, che costituisce diritto vivente – il telefono cellulare rientra a pieno titolo nella nozione di “apparato di comunicazione radiotrasmittente” contenuta nella disposizione censurata. Il divieto di possesso e uso di un telefono mobile – considerata l'universale diffusione attuale di questo strumento, in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale – si traduceva in un limite alla libertà di comunicare, “spazio vitale che circonda la persona (sentenze n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), in quanto attinente alla sua dimensione sociale e relazionale”. Le esigenze di prevenzione e difesa sociale – anche in una materia, quale quella delle misure di prevenzione, di particolare delicatezza perché finalizzata a consentire forme di controllo, per il futuro, sulla pericolosità sociale di un determinato soggetto, ma non deperate alla punizione per ciò che è stato compiuto nel passato” (sentenza n. 180 del 2022) – “possono giustificare misure restrittive incidenti su diritti fondamentali purché nel rispetto delle garanzie costituzionali”. Nella specie, tuttavia, la norma in esame ledeva il citato parametro in quanto la misura limitativa non rispettava la riserva di giurisdizione essendo disposta non con atto motivato dell'autorità giudiziaria bensì dall'autorità amministrativa alla quale è attribuito un potere autonomo e discrezionale, senza nemmeno la necessità di successiva comunicazione all'autorità giudiziaria (sentenza n. 100 del 1968). Analogamente a quanto già stabilito con riguardo a misure di prevenzione restrittive della libertà personale, si è ribadito che anche la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione limitative della libertà protetta dall'art. 15 Cost. è “necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità e alla esistenza della garanzia giurisdizionale (sentenza n. 11 del 1956)”, “requisiti ugualmente essenziali ed intimamente connessi, perché la mancanza dell'uno vanifica l'altro rendendolo meramente illusorio (sentenza n. 177 del 1980)”. Infine, in linea con la sentenza n. 419 del 1994 pronunciata in relazione alla misura di prevenzione del “soggiorno cautelare”, si è osservato che, ai fini

del rispetto della riserva di giurisdizione costituzionalmente imposta, rileva la titolarità del potere di decidere, direttamente e definitivamente, la misura stessa, potendosi riconoscere all'autorità amministrativa solo il potere di proporre all'autorità competente l'applicazione della misura restrittiva.

### **3. La libertà di associazione**

#### **3.1. L'ampiezza della garanzia costituzionale, posta a tutela dei diritti sia di coloro che aspirano ad associarsi sia di coloro che si sono associati (la protezione degli organismi associativi)**

“Quella assicurata dall'art. 18 Cost. è una ampia e significativa garanzia costituzionale della libertà di associazione (sentenza n. 417 del 1993), che si traduce nella tutela di un ventaglio di diritti correlati a tale libertà (sentenza n. 241 del 2014) che, anche al di là del diritto dell'individuo di associarsi, si estendono alla protezione degli organismi nei quali gli stessi individui agiscono in forma associata. Accanto ai diritti di coloro che aspirano ad associarsi – e segnatamente al diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale, riconosciuto espressamente dal primo comma (salvi i divieti fissati nel secondo comma), e alla speculare libertà di non associarsi” (sentenze nn. 248 del 1997 e 69 del 1962) – “la norma costituzionale tutela infatti i diritti di coloro che si sono associati” (sentenze nn. 173 del 2019, 417 del 1993, 454 del 1991), “dando vita ad organismi che rientrano fra le formazioni sociali ove si svolge la (...) personalità degli individui” (sul collegamento fra art. 2 e art. 18 Cost.: sentenze nn. 160 del 2019, 239 del 1984, 190 del 1975). “E in questo contesto si tratta di diritti individuali strettamente interconnessi e funzionali anche alla stessa libertà delle associazioni, di qualsiasi tipo, nella misura in cui ne assicurano essenzialmente l'autonomia normativa e organizzativa” (sentenze nn. 173 del 2019, 32 del 2012, 301 del 2003). Così la sentenza n. **184**.

#### **3.2. L'ammissibilità di un bilanciamento, non irragionevole o sproporzionato, con altri diritti o interessi pubblici di analogo rango, espresso da norme incidenti sull'autonoma organizzazione o sull'attività dell'ente associativo**

La sentenza n. **184** ha chiarito che, al pari di tutti i diritti costituzionali, “anche quelli riconducibili alla libertà di associazione tutelata dall'art. 18 Cost. – a partire dal diritto, espressamente menzionato, di associarsi liberamente”, per il quale è stata sottolineata “la tipicità dei limiti che la legge può apporvi in base alla disposizione costituzionale” (sentenze nn. 193 del 1985 e 69 del 1962) – “sono suscettibili di un più generale bilanciamento con altri diritti o interessi pubblici di analogo rango” (sentenze nn. 173 e 160 del 2019, 85 del 2013, 12 del 1970, “sempre che sussista la necessaria connessione strumentale del vincolo con il fine (sentenza n. 40 del 1982) e che il bilanciamento non risulti irragionevole” (sentenza n. 301 del 2003) o sproporzionato. Quanto alla garanzia dell'autonomia delle associazioni, la Corte, “mentre ha ravvisato un limite non travalicabile dal legislatore nell'esistenza stessa di un organismo associativo privato, la quale costituisce il nucleo irriducibile della (sua) autonoma sfera giuridica” (sentenza n. 282 del 2004, con cui è stata dichiarata illegittima la previsione che ne disponeva la soppressione), “ha escluso che costituiscano di per sé indebite interferenze sull'autonoma organizzazione o sull'attività dell'ente associativo previsioni legislative recanti vincoli alla composizione dei suoi organi direttivi o alla loro sfera di azione”. In tema di fondazioni bancarie, si è precisato che “non possono essere considerate costituzionalmente illegittime, né la previsione di una significativa presenza nell'organo di indirizzo di soggetti espressi dagli enti territoriali, in ragione dell'esigenza di collegamento con le realtà locali, né quella di un esteso regime di incompatibilità fra le funzioni di indirizzo e amministrazione presso le fondazioni e le analoghe funzioni presso altre società operanti nel settore bancario, diretto allo scopo di recidere i legami fra la banca conferitaria e la fondazione (sentenza n. 301 del 2003). Per altro verso, del resto, è stato escluso che costituisca indebita interferenza con l'esercizio della libertà di associazione la fissazione di limiti di scopo all'attività delle associazioni, negli stessi termini in cui tali limiti possono essere apposti all'attività del singolo, come quando si tratti dell'esercizio delle libertà economiche, che sono sottoposte a limiti e a controlli più ampi e penetranti di quelli configurati in relazione alla libertà di associazione come tale (sentenza n. 417 del 1993). Si tratta infatti, anche in questi casi, di limiti costituzionalmente giustificati, diretti a precludere al singolo di utilizzare la libertà associativa per il perseguimento di finalità sottoposte a particolari discipline pubblicistiche, e dunque non destinati ad incidere sul contenuto essenziale e tipico della libertà di associazione” garantita dall'art. 18 Cost.



### ***3.3. Il sistema dell'organizzazione sportiva (la connotazione privatistica della forma associativa delle federazioni sportive nazionali e la valenza pubblicistica di talune attività svolte)***

La sentenza n. **184** ha sottolineato che “l’art. 18 Cost. è invocato in modo pertinente con riferimento alle federazioni sportive nazionali e alle discipline sportive associate”. Infatti, si è in presenza di un fenomeno organizzativo nel quale “la connotazione privatistica della forma associativa dalle stesse federazioni rivestita convive, per definizione, con la valenza pubblicistica di parte delle attività svolte” e “tale seconda caratteristica non fa venir meno la prima, ossia la natura associativa privata delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate”. Per la sentenza n. 160 del 2019, “anche il sistema dell’organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell’individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)”. Le federazioni sportive nazionali, “pur essendo associazioni con personalità giuridica di diritto privato, svolgono anche funzioni di interesse pubblico, in relazione alle quali questi soggetti formalmente privati sono inquadrati in un sistema organizzativo a struttura e configurazione legale (e non espressione di autonomia privata) e di ordine amministrativo (...), ciò che può giustificare scelte legislative particolari che, senza comportare un sacrificio completo della autonomia di tali organizzazioni, tengano conto della connotazione pubblicistica degli interessi ad esse affidati”.

### ***3.4. L’illegittimo divieto, definitivo e irreversibile, di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate***

La sentenza n. **184** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., l’art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, con riferimento all’inciso “, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate” (DSA), nella parte in cui estendeva agli organi territoriali in questione il divieto, definitivo e irreversibile, di candidatura oltre il terzo mandato, posto dal precedente secondo periodo (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall’art. 39-*bis* del d.l. n. 75 del 2023) con riguardo agli organi centrali. Premesso che la garanzia costituzionale della libertà d’associazione non preclude qualsivoglia intervento legislativo limitativo dell’autonomia organizzativa dell’ente, la misura era tuttavia irragionevole e sproporzionata, tenuto conto dello scopo perseguito e delle modalità prescelte per il suo raggiungimento. Infatti, sebbene il fine della norma – evitare, cioè, cristallizzazioni interne, derivanti da “rendite di posizione” di chi abbia già rivestito a lungo le cariche, e garantire così la *par condicio* fra i candidati – fosse legittimo e potesse giustificare limitazioni all’accesso alle cariche (sentenze nn. 60 del 2023 e 173 del 2019), la radicalità del divieto contrastava con il principio di proporzionalità. Quest’ultimo, nel bilanciamento degli interessi contrapposti, impone di mantenere le limitazioni di taluni di essi entro quanto strettamente necessario allo scopo. Al contrario, la misura in esame – con un bilanciamento tutto “interno” all’art. 18 Cost., in quanto la limitazione alla libertà di candidarsi era diretta a garantire la stessa autonomia organizzativa dell’ente – comprimeva oltre tale limite gli altri interessi in gioco e, in particolare, l’autonomia delle federazioni sportive, il diritto di candidarsi di chi aveva già svolto tre mandati e la libera scelta dei componenti dell’assemblea elettiva. Il divieto era, inoltre, irragionevole perché, nell’ipotesi degli organi territoriali, rischiava di creare difficoltà nel reperimento dei candidati, considerato anche il carattere non retribuito delle cariche. Di conseguenza, una misura volta a promuovere una maggiore partecipazione alla vita associativa poteva finire per produrre l’effetto opposto.

## ***4. La libertà di manifestazione del pensiero***

### ***4.1. La sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori (i vaccini anti COVID-19)***

La sentenza n. **14** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1 della legge n. 219 del 2017 e 4 del d.l. n. 44 del 2021, impugnati, in relazione agli artt. 3 e 21 Cost., nella parte in cui l’uno non prevede l’espressa esclusione della sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori e l’altro non esclude l’onere di sottoscrizione del consenso informato nel

caso di vaccinazione obbligatoria per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. "Il consenso informato, quale condizione per la liceità di qualsivoglia trattamento sanitario, trova fondamento nell'autodeterminazione, nelle scelte che riguardano la propria salute, intesa come libertà di disporre del proprio corpo, diritti fondamentali della persona sanciti dagli artt. 2, 13, 32 Cost." e dagli artt. 1, 2 e 3 CDFUE. Per l'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato dell'interessato, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge. Il consenso del paziente deve essere libero e consapevole, preceduto da informazioni complete, aggiornate e comprensibili relative a diagnosi, prognosi, benefici e rischi degli accertamenti diagnostici e dei trattamenti sanitari, possibili alternative e conseguenze dell'eventuale rifiuto o della rinuncia al trattamento e all'accertamento. Premessa la rilevanza della raccolta del consenso anche ai fini dell'emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata a valutare l'eleggibilità dell'interessato alla vaccinazione, la natura obbligatoria del vaccino non esclude la necessità di raccogliere il consenso informato, che viene meno solo nei casi espressamente previsti dalla legge. L'obbligatorietà del vaccino lascia al singolo "la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge. Qualora, invece, il singolo adempia all'obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell'obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell'intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione".

## **5. Le prestazioni personali e patrimoniali**

### **5.1. Il carattere relativo della riserva di legge**

Secondo la sentenza n. **101**, la riserva di legge relativa posta dall'art. 23 Cost. "è rispettata quando la fonte primaria stabilisce sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi" (sentenze nn. 139 del 2019, 69 del 2017, 83 del 2015, 115 del 2011).

### **5.2. La riduzione della "tariffa al cancello", corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

### **5.3. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **87**, l'analoga voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

### **5.4. La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

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

### **6.1. Il principio di legalità**

#### **6.1.1. I requisiti minimi di chiarezza e precisione delle norme incriminatrici**

La sentenza n. **110** ha rammentato che, in materia penale, la Corte "esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici in forza (...) del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.". Già la sentenza n. 96 del 1981

ha affermato che “il legislatore penale ha l’obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelleggibilità dei termini impiegati”. Sulla base di tale criterio, è stata ritenuta illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 cod. pen.) che vietava di sottoporre una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione: situazione considerata “del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione”. La sentenza n. 185 del 1992, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, ha affermato che “vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intelleggibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell’azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate”. Nella specie, “l’errore materiale di redazione del testo legislativo (...) costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L’errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza”. La sentenza n. 34 del 1995 ha poi dichiarato illegittima una disposizione che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione, che non si adoperava per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente. L’indeterminatezza del precetto “non solo poneva il suo destinatario nell’impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza, ma non consentiva, altresì, all’interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa”. Da ultimo, la sentenza n. 25 del 2019 ha giudicato illegittimo un precetto penale per l’assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, in contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4, rilevanti nell’ordinamento italiano in forza dell’art. 117, primo comma, Cost.

### ***6.1.2. Il divieto di retroattività in peius della legge penale***

Secondo la sentenza n. 169, “dall’art. 25, secondo comma, Cost. discende il divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante o che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato (sentenza n. 223 del 2018)”.

## ***6.2. Il principio di offensività***

### ***6.2.1. La preclusione costituzionale di una pena concepita come misura volta al controllo della pericolosità sociale del reo, anziché come risposta a un singolo fatto di reato***

La sentenza n. 188 ha precisato che il principio di offensività *ex art. 25, secondo comma, Cost.* esige che la pena sia sempre “concepita come risposta a un singolo fatto di reato, e non sia invece utilizzata come misura primariamente volta al controllo della pericolosità sociale del suo autore, rivelata dalle sue qualità personali” (sentenze nn. 205 del 2017, 105 del 2014, 251 del 2012, 249 del 2010).

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

La sentenza n. 139 ha ribadito che il principio di necessaria offensività del reato – “la cui matrice costituzionale è ricavabile dall’art. 25, secondo comma, Cost. (sentenza n. 211 del 2022), in una lettura sistematica cui fa da sfondo l’insieme dei valori connessi alla dignità umana” (sentenze nn. 225 del 2008 e 263 del 2000) – “opera su due piani distinti. Da un lato, cioè, come precetto rivolto al legislatore, diretto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, esprimano un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (offensività ‘in astratto’); dall’altro, come criterio interpretativo-applicativo affidato al giudice, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest’ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (offensività ‘in concreto’)” (sentenze nn. 211 del 2022, 278 e 141 del 2019, 109 del 2016, 265 del 2005, 263 del 2000, 360 del 1995).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. 207.

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

La sentenza n. 139 ha puntualizzato che “il principio di offensività in astratto non implica che l'unico modello, costituzionalmente legittimo, sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore optare per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, individuare la soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva”. In questa prospettiva “non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto” (sentenze nn. 211 del 2022, 278 e 141 del 2019, 109 del 2016, 225 del 2008, 247 del 1997, 360 del 1995, 133 del 1992, 333 del 1991). Nondimeno, compete alla Corte “verificare – tramite lo strumento del sindacato di costituzionalità – se le soluzioni adottate siano rispettose del principio di offensività ‘in astratto’, acclarando se la fattispecie delineata dal legislatore esprima un reale contenuto offensivo: esigenza che, nell'ipotesi del reato di pericolo – e, segnatamente, di pericolo presunto – presuppone che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit*”. Ove tale condizione risulti soddisfatta, “il compito di uniformare la figura criminosa al principio di offensività nella concretezza applicativa resta affidato al giudice ordinario, nell'esercizio del proprio potere ermeneutico. Quest'ultimo – rimanendo impegnato ad una lettura teleologicamente orientata degli elementi di fattispecie, tanto più attenta quanto più le formule verbali impiegate dal legislatore appaiano, in sé, anodine o polisense – dovrà segnatamente evitare che l'area di operatività dell'incriminazione si espanda a condotte prive di un'apprezzabile potenzialità lesiva”.

### ***6.3. Il principio di personalità della responsabilità penale***

“Il principio della personalità della responsabilità penale, sancito dal primo comma dell'art. 27 Cost., richiede (...) che la pena applicata a ciascun autore di reato costituisca una risposta – oltre che non sproporzionata – il più possibile individualizzata, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato” (sentenza n. 222 del 2018). Così la sentenza n. 197.

### ***6.4. Il principio del finalismo rieducativo della pena***

#### ***6.4.1. La (illegittima) preclusione alla corte d'appello della facoltà di rifiutare la consegna di persona cittadina di uno Stato non membro dell'Unione europea, destinataria di mandato d'arresto europeo, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano (da almeno cinque anni) e sufficientemente integrata in Italia (sentenza di accoglimento susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 178, l'analogia voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea*.

### ***6.5. Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato***

#### ***6.5.1. L'esigenza di una pena adeguatamente calibrata sul concreto contenuto di offensività e sul disvalore soggettivo del fatto***

La sentenza n. 188 ha rammentato che il canone di proporzionalità della pena, fondato sugli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., “si oppone a che siano comminate dal legislatore – e conseguentemente applicate dal giudice – pene manifestamente sproporzionate rispetto al disvalore oggettivo e soggettivo del reato” (sentenza 141 del 2023).

La sentenza n. 217 ha ribadito che “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. (...) 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 (...). E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile" (sentenza n. 73 del 2020).

In termini simili si è espressa la sentenza n. 197 (ove sono altresì citate le sentenze nn. 94 del 2023 e 55 del 2021).

#### ***6.5.2. La rilevanza di fattori incidenti sulla capacità di intendere e di volere dell'autore e, dunque, sulla rimproverabilità soggettiva del fatto***

La sentenza n. 217 ha sottolineato che, tra i fattori incidenti sul processo motivazionale dell'autore, tali da renderlo più o meno rimproverabile, "si colloca, in posizione eminente, proprio la presenza di patologie o disturbi significativi della personalità (...), come quelli che la scienza medico-forense stima idonei a diminuire, pur senza escluderla totalmente, la capacità di intendere e di volere dell'autore del reato" (sentenza n. 73 del 2020). In tali ipotesi, "l'autore può sì essere punito per aver commesso un reato che avrebbe pur sempre potuto – secondo la valutazione dell'ordinamento – evitare, attraverso un maggiore sforzo della volontà; ma al tempo stesso merita una punizione meno severa rispetto a quella applicabile nei confronti di chi si sia determinato a compiere una condotta identica, in condizioni di normalità psichica". Sicché, "il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. esige (...) 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. E ciò (...) 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." (sentenze nn. 197 del 2023, 55 del 2021, 222 del 2018).

### ***6.6. I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale***

#### ***6.6.1. L'omogeneità delle casistiche a confronto quale condizione del vaglio di ragionevolezza delle scelte legislative di dosimetria penale***

La sentenza n. 120 ha puntualizzato che "il raffronto tra fattispecie normative diretto a vagliare la ragionevolezza delle scelte legislative di dosimetria penale deve avere ad oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione" (sentenze nn. 136 del 2020, 282 del 2010, 161 del 2009), "rilievo tanto più ovvio quando si prospetti l'estensione di un'attenuante ad effetto speciale, che, per sua stessa natura, deroga all'ordinario effetto diminuento".

#### ***6.6.2. L'esigenza di rinvenire nell'ordinamento una o più soluzioni costituzionalmente adeguate e il superamento del canone delle "rime obbligate"***

La sentenza n. 194 ha ribadito che l'intervento della Corte, "in vista di una tutela effettiva dei principi e dei diritti fondamentali incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore, che rischierebbero di rimanere senza possibilità pratica di protezione", "non può ritenersi vincolato, come è stato a lungo in passato, ad una rigida esigenza di 'rime obbligate' nell'individuazione della sanzione applicabile in luogo di quella dichiarata illegittima (...), risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" (sentenze nn. 95 e 28 del 2022, 63 del 2021, 252 e 224 del 2020, 245, 99 e 40 del 2019, 233, 222 e 180 del 2018).

### ***6.7. I reati***

#### ***6.7.1. La commissione di reati dolosi quale presupposto di istituti che comportano aggravamenti della pena o del suo regime esecutivo***

La sentenza n. 3 ha rammentato che "la generalità degli istituti che, nel vigente sistema penale, comportano aggravamenti della pena o del suo regime esecutivo in relazione alla particolare pericolosità soggettiva dell'autore si basano sulla commissione, da parte sua, di reati dolosi, evidentemente ritenuti gli

unici che consentono affidabili prognosi di ulteriore commissione di reati. Non colposo è il precedente delitto, accertato con condanna definitiva, che giustifica l'applicazione al soggetto della circostanza aggravante della recidiva (...), il cui fondamento radica tanto nella maggiore colpevolezza dell'autore, quanto (...) nella sua accentuata pericolosità" (sentenza n. 230 del 2022); "di delitti non colposi parlano le norme dedicate all'abitudine", tanto se presunta dalla legge quanto se ritenuta dal giudice; dolosi sono i delitti ostativi all'accesso ai benefici penitenziari e quelli, in materia di misure cautelari, rispetto ai quali operano le presunzioni di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere. "Il criterio utilizzato dal legislatore in tutte queste discipline ha un solido fondamento razionale: se non può in assoluto escludersi che anche chi ha commesso il fatto per negligenza, imprudenza o imperizia possa nuovamente incorrere in un'analoga disattenzione o trascuratezza, è solo l'intenzionale violazione della legge penale che può essere posta alla base di presunzioni non arbitrarie, da parte del legislatore, di un pericolo significativo di reiterazione di condotte criminose, tale da giustificare discipline che in via generale aggravino il trattamento sanzionatorio dell'autore, o lo sottraggano a benefici concessi alla generalità dei condannati".

### ***6.7.2. La riconducibilità all'unica figura legale dell'omicidio volontario di condotte più o meno gravi, contrassegnate da un differente disvalore oggettivo e soggettivo e punite con pene adeguatamente graduabili***

"Ogni omicidio lede in maniera definitiva una vita umana. E poiché ciascuna persona ha pari dignità rispetto a tutte le altre, ogni omicidio parrebbe avere identico disvalore. Eppure, da sempre il diritto penale distingue – nell'ambito degli omicidi punibili – tra fatti più e meno gravi. Già dal punto di vista oggettivo, alcune condotte omicide sono specialmente gravi: chi uccide la propria vittima dopo averle inflitto sofferenze prolungate, ad esempio, aggiunge ulteriore dolore al male di per sé insito nell'atto omicida. Ma è quando la condotta omicida venga riguardata dal lato dell'autore anziché da quello della vittima, che diviene agevole comprendere perché la gravità della condotta omicida sia suscettibile di significative graduazioni. Anzitutto, la morte di una persona può essere causata con dolo, con preterintenzione, con colpa. Le conseguenze materiali dell'azione sono identiche: ma l'intensità di tale rimprovero è assai differente in ciascuna di tali ipotesi. Nell'ambito poi degli omicidi dolosi riconducibili alla figura delittuosa di cui all'art. 575 cod. pen., le condotte sostenute da dolo intenzionale e diretto sono certamente più gravi rispetto a quelle compiute con dolo soltanto eventuale. A parità di intensità del dolo, inoltre, i motivi che hanno determinato l'autore all'azione omicida, così come le circostanze esterne nelle quali il proposito è maturato e la condotta è stata compiuta, incidono sul grado della rimproverabilità del suo autore, e dunque sulla misura della sua colpevolezza. Dunque, l'unica figura legale di omicidio volontario abbraccia condotte dal disvalore soggettivo affatto differente: dall'assassinio compiuto da un sicario o da un membro di un gruppo criminale contro un esponente di una cosca rivale, alla brutale uccisione della moglie o della compagna, sino a condotte omicide (...) maturate in contesti di prolungata e intensa sofferenza, causata da una lunga serie di soprusi e maltrattamenti posti in essere – colpevolmente o no – dalle stesse vittime; contesti, peraltro, di tale significatività da interrogare talvolta i giudici sulla possibile sussistenza della legittima difesa in capo agli autori dell'omicidio". Così la sentenza n. 197 secondo cui gradi di colpevolezza così differenti "non possono non riflettersi nella misura della pena concretamente applicabile a chi abbia ucciso volontariamente un'altra persona". Peraltro, il sistema penale ha "da sempre previsto meccanismi che consentono di graduare la risposta sanzionatoria per gli omicidi dolosi in funzione della loro concreta gravità". Il codice penale prevede, per la forma base del delitto di omicidio volontario, un compasso edittale dai limiti particolarmente angusti, entro un minimo di ventuno e un massimo di ventiquattro anni. Al delitto sono però applicabili tutte le aggravanti comuni (la cui presenza può innalzare il massimo sino a trent'anni) e quelle speciali previste dagli artt. 576 e 577 cod. pen., la più parte delle quali può comportare la pena dell'ergastolo, in caso di assenza di attenuanti, o di ritenuta prevalenza delle stesse aggravanti. Per altro verso, all'omicidio sono di regola applicabili tutte le attenuanti comuni nonché le attenuanti generiche, sicché, in caso di ritenuta prevalenza di queste ultime, il giudice potrà infliggere una pena anche sensibilmente inferiore al minimo edittale di ventun anni di reclusione. Attraverso il flessibile strumento del bilanciamento tra le circostanze, l'ordinamento consente al giudice di "commisurare una pena maggiormente calibrata rispetto all'intensità del disvalore della singola condotta omicida, nel rispetto dei principi costituzionali (...), nonché di tener conto di ulteriori circostanze che – pur non incidendo sul minor grado di disvalore oggettivo o soggettivo del fatto di reato – esprimono tuttavia una minore necessità di applicare una pena nei confronti del suo autore". Grazie al complesso delle attenuanti applicabili all'omicidio e alla loro possibile prevalenza nel giudizio di bilanciamento con eventuali aggravanti, "le soluzioni sanzionatorie cui può pervenire il

giudice italiano si avvicinano almeno in parte, negli esiti, a quelle cui è possibile giungere in numerosi altri ordinamenti contemporanei, nei quali l'articolazione delle diverse figure di omicidio volontario e delle relative circostanze attenuanti consente una significativa modulazione della risposta sanzionatoria, in ragione della diversa gravità di ciascuna condotta omicida". Ad esempio, in Germania, le forme più gravi di omicidio volontario sono qualificate come *Mord* e sono punibili con l'ergastolo, mentre tutte le altre ipotesi sono classificate come *Totschlag*, punibile nella forma base con la pena non inferiore a cinque anni di reclusione e nei casi meno gravi (comprendenti l'ipotesi della provocazione) con la reclusione da uno a dieci anni. In Francia, ove il principio costituzionale dell'individualizzazione della pena si oppone in generale alla previsione legislativa di minimi edittali, la pena per l'assassinio può spaziare da un minimo, eccezionalmente previsto, di due anni di reclusione sino, nel massimo, all'ergastolo; mentre per le ipotesi ordinarie di omicidio è previsto unicamente il massimo di trent'anni di reclusione, restando il giudice libero di individuare la pena da applicare in concreto.

### **6.7.3. Il delitto di tortura**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, la voce *La qualificazione della tortura come delitto contro la persona e crimine contro l'umanità; l'inderogabilità del relativo divieto in Diritto interno e diritto internazionale*.

### **6.7.4. La configurazione delle lesioni personali stradali (oltre che dell'omicidio stradale) come autonomo titolo di reato e l'introduzione di plurime aggravanti**

La sentenza n. **195** ha rammentato che l'acuirsi del fenomeno delle vittime della strada ha indotto il legislatore a determinarsi, con la legge n. 41 del 2016, "verso un vero e proprio salto di livello (sentenza n. 88 del 2019) nel trattamento sanzionatorio di una categoria di reati ritenuti di particolare allarme sociale". Il previgente quadro normativo è stato modificato sotto più profili. "È stata infatti abbandonata la fattispecie del reato circostanziato, nel cui ambito avevano continuato a muoversi altri precedenti interventi di aggravamento dei trattamenti sanzionatori, e sono stati introdotti due nuovi reati speciali": l'omicidio stradale (art. 589-*bis* cod. pen.) e le lesioni personali stradali gravi e gravissime (art. 590-*bis* cod. pen.). Sono state altresì introdotte plurime aggravanti che considerano la guida in stato di ebbrezza alcolica oltre una certa soglia di tasso alcolemico o sotto l'effetto di stupefacenti, nonché la violazione di specifiche regole cautelari sintomatiche di maggiore pericolosità della condotta. I commi secondo e terzo dell'art. 590-*bis* "hanno stabilito, per chi causa lesioni guidando in tali condizioni, particolarmente caratterizzate dalla temeraria assunzione di rischi irragionevoli (sentenza n. 248 del 2020), un forte aggravamento della pena (...). Le dette circostanze, inoltre, sono risultate privilegiate in quanto presidiate dalla clausola di esclusione della comparazione con le attenuanti". L'altra significativa modifica è stata la previsione di un'ulteriore aggravante di ciascun reato di nuovo conio (anch'essa privilegiata), tipizzata nelle due simmetriche disposizioni di cui agli artt. 589-*ter* (Fuga del conducente in caso di omicidio stradale) e 590-*ter* cod. pen. (Fuga del conducente in caso di lesioni personali stradali).

### **6.7.5. La natura di reato di pericolo presunto della guida in stato di ebbrezza**

La sentenza n. **194** ha puntualizzato che "la guida in stato di ebbrezza va ricondotta alla categoria dei reati di pericolo presunto" (sentenza n. 211 del 2022) ove "l'ambito di rilevanza penale del fatto, e così la gravità dell'offesa, è delimitato dal superamento quantitativo di valori soglia del tasso alcolemico; la pericolosità è tratteggiata dal legislatore individuando comportamenti che, alla stregua di informazioni scientifiche o del notorio di comune fonte esperienziale desumibile dai dati statistici della incidentalità stradale, si contraddistinguono per una spiccata attitudine a turbare la regolarità della circolazione stradale mettendo in pericolo la vita, l'incolumità e i beni delle persone coinvolte".

### **6.7.6. La configurazione come reato, anziché illecito amministrativo, della guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale**

L'ordinanza n. **214** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 73 del d.lgs. n. 159 del 2011 (cod. antimafia), impugnato, in relazione agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede come reato, e non come illecito amministrativo, la guida di un autoveicolo o motoveicolo senza patente, o con patente negata, sospesa o revocata, commessa da

persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale. La sentenza n. 211 del 2022, successiva al deposito dell'ordinanza di rimessione, ha già ritenuto non fondate identiche questioni, evidenziando la sostanziale differenza tra la fattispecie comune prevista dall'art. 116, comma 15, cod. strada, depenalizzata e trasformata in illecito amministrativo, e quella speciale delineata dall'art. 73. La fattispecie censurata mira a tutelare l'ordine pubblico rispetto a situazioni di pericolo derivanti dalla violazione dell'art. 120 cod. strada, che vieta di guidare autoveicoli e motoveicoli senza patente al soggetto sottoposto a misura di prevenzione personale, ed è collegata alla necessità di impedire il perpetrarsi di attività illecite e rendere meno agevole il sottrarsi ai controlli dell'autorità di soggetti pericolosi. La misura di prevenzione personale non rappresenta un'evenienza estranea al reato, ma identifica una pericolosità specifica della condotta sanzionata, giacché la revoca della patente non consegue automaticamente all'assoggettamento a misure di prevenzione, che devono essere comunque calibrate sulla pericolosità in concreto. Il presupposto della fattispecie penale consiste nella mancanza del titolo abilitativo alla guida come conseguenza dell'applicazione della misura di prevenzione personale, ed "è espressione di una valutazione discrezionale del legislatore, il quale ha ritenuto sussistere un *quid pluris* di pericolosità per il fatto che colui che sia sottoposto con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale possa circolare alla guida di un veicolo". In termini di offensività, le fattispecie a confronto non sono sovrapponibili, in quanto l'elemento differenziale della pericolosità rappresenta la ragione giustificatrice della diversità di disciplina. La scelta legislativa, di sanzionare l'ipotesi meno grave sul piano amministrativo e di punire più severamente la stessa condotta se realizzata da soggetti di accertata pericolosità, è coerente con un legittimo inasprimento della risposta punitiva in relazione al differente disvalore della condotta e dell'offesa ai beni protetti, che esclude il carattere sproporzionato del relativo trattamento sotto il profilo della finalità rieducativa della pena.

#### ***6.7.7. La considerazione legislativa, nella normativa penale in materia di armi, dell'astratta capacità di offesa dei singoli strumenti e del relativo uso concreto in base all'esperienza***

Con riguardo alla normativa penale in materia di armi, la Corte ha affermato che, "nella determinazione delle fattispecie tipiche di reato, correttamente il legislatore tiene conto non (...) soltanto della struttura e pericolosità astratta dei fatti che va ad incriminare, ma anche della concreta esperienza nella quale quei fatti si sono verificati e dei particolari inconvenienti provocati, in precedenza, dai fatti stessi, in relazione ai beni che intende tutelare: quindi, non solo della astratta capacità di offesa dei singoli strumenti, ma anche dell'uso concreto che di essi viene fatto in base all'esperienza" (sentenze nn. 333 del 1991 e 132 del 1986). Su tale rilievo, la sentenza n. 132 del 1986 ha ritenuto "non ingiustificata la sottoposizione delle armi ad aria compressa (considerate, a certe condizioni, armi comuni da sparo) a un regime più rigoroso di quello previsto per le armi da pesca, come il fucile subacqueo (escluse da tale considerazione, ancorché funzionanti anch'esse ad aria compressa), posto che le seconde, in base all'esperienza, meno si prestano ad usi distorti". Così la sentenza n. 139.

#### ***6.7.8. Il porto di armi improprie***

##### ***6.7.8.1. L'ordine pubblico e la pacifica convivenza sociale quali beni tutelati dalla norma incriminatrice***

La norma incriminatrice del porto di armi improprie "è diretta, al pari delle altre in materia di armi, a tutelare la sicurezza pubblica e l'incolumità individuale: si tratta segnatamente di una fattispecie di sbarramento (...), volta ad evitare, in via di prevenzione (...), che lo strumento possa essere utilizzato per la commissione di più gravi delitti lesivi di altri beni giuridici (vita, integrità fisica, patrimonio e via dicendo), quali omicidi, lesioni personali, rapine o minacce". In tale ottica, la sentenza n. 79 del 1982 "ha individuato l'oggetto della tutela nell'ordine pubblico e nella pacifica convivenza sociale". Così la sentenza n. 139.

##### ***6.7.8.2. L'irrelevanza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona ai fini della punibilità del fatto con riguardo agli strumenti "nominati" o "tipici"***

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, prima parte, della legge n. 110 del 1975, il quale vieta di portare senza giustificato



motivo, fuori della propria abitazione o delle relative appartenenze, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti a offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni e sfere metalliche (strumenti “nominati”). La norma è stata impugnata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non richiede, ai fini della punibilità del fatto, la sussistenza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona, come invece previsto dalla sua seconda parte per il caso di porto di altri strumenti “innominati”. In primo luogo, la distinzione tra strumenti “nominati” e “innominati” non lede il principio di eguaglianza. Il legislatore ha incluso tra i primi gli strumenti da punta e da taglio, che per le loro caratteristiche si presentano come quelli oggettivamente più pericolosi, trattandosi “di strumenti strutturalmente prossimi alle armi proprie cosiddette bianche e che, non a caso, corrispondono al nucleo storico delle armi improprie”. Sono stati presi poi in considerazione anche “gli strumenti che, in base all’esperienza, relativa soprattutto a manifestazioni violente di piazza, più facilmente e con maggior frequenza si prestano ad essere impiegati per l’offesa alla persona”, ovvero mazze, tubi e gli ulteriori oggetti contundenti elencati. Rispetto ai moltissimi oggetti di uso comune occasionalmente utilizzabili per offendere, impossibili da enumerare in modo casistico senza incorrere nel rischio della lacuna, “la condizione della sussistenza di circostanze che facciano apparire verosimile un impiego in pregiudizio dell’altrui incolumità svolge anche una insostituibile funzione di delimitazione del fatto tipico”, funzione debitamente valorizzata al fine di escludere l’indeterminatezza della categoria degli strumenti innominati (sentenza n. 79 del 1982). La norma non confligge nemmeno con il principio di offensività, considerato tanto “in astratto” quanto “in concreto”. Sotto il primo aspetto, “la presunzione di pericolo sottesa alla norma incriminatrice non può essere ritenuta irrazionale o arbitraria, tenuto conto della natura degli strumenti nominati avuti di mira”, selezionati “in ragione della particolare attitudine lesiva, legata alle loro caratteristiche intrinseche (...), o alla frequenza del loro impiego per usi distorti, in base all’esperienza (...) e del richiesto difetto di una giustificazione del loro porto fuori dell’abitazione o delle sue appartenenze”, che si presenta come la condotta “più vicina all’uso pregiudizievole, e dunque connotata da un maggior coefficiente di pericolosità”. Si è poi considerato che, in tema di armi, “gli oggetti atti ad offendere non sono soltanto lo strumento utilizzabile per la commissione premeditata di illeciti penali, ma anche occasionali mezzi di commissione di reati da parte di chi, trovandosi coinvolto in un conflitto, sia spinto a usarli contro il proprio avversario”. Si tratta, quindi, di “oggetti che, in base a regole di esperienza, presentano un significativo rischio di poter essere utilizzati in modo illecito: anziché attendere che l’agente tenti di commettere un reato con lo strumento in suo possesso, non può ritenersi arbitrario che il diritto penale intervenga in una fase precedente per prevenire tale rischio”. L’anticipazione della tutela è risultata quindi giustificata, anche in chiave di proporzionalità dell’intervento, dall’elevato rango degli interessi in gioco, consistenti nella salvaguardia della vita e dell’integrità fisica delle persone. Non è risultato peraltro persuasivo l’argomento secondo cui anche uno strumento portato per giustificato motivo potrebbe essere utilizzato illecitamente subito dopo il controllo di polizia, poiché anche il fatto che un’arma comune da sparo venga portata da un soggetto munito di licenza non ne esclude l’impiego per scopi criminosi. Trattandosi di strumenti con destinazione principale lecita, “il riferimento al giustificato motivo, da un lato, attenua significativamente la probabilità che lo strumento sia destinato ad essere utilizzato per l’offesa; dall’altro, vale a circoscrivere la punibilità ai soli comportamenti che creano la situazione di pericolo senza avere alcuna utilità apprezzabile nella vita sociale”. Quanto alla dimensione concreta del principio di offensività, si è osservato che, se il giudice dovesse accertare, come auspicato dal rimettente, anche la concreta pericolosità della condotta, verrebbe meno la stessa distinzione tra reati di pericolo presunto e di pericolo concreto. In questi ultimi, il giudice deve “appurare se, alla luce delle specifiche circostanze, sussistesse una seria probabilità della verifica del danno”. Per contro, come emerge dalla giurisprudenza costituzionale, “nei reati di pericolo presunto, il giudice deve escludere la punibilità di fatti pure corrispondenti alla formulazione della norma incriminatrice, quando alla luce delle circostanze concrete manchi ogni (ragionevole) possibilità di produzione del danno”. In questa prospettiva, il giudice potrebbe escludere la punibilità alla luce delle caratteristiche dell’oggetto, anche se di per sé rispondente alla definizione legislativa, secondo un criterio già applicato “al fine di escludere che possa ritenersi punibile la detenzione di quantitativi minimi di materia esplosiva, che non raggiungano la soglia dell’offensività dei beni in discussione” (sentenza n. 62 del 1986). Potrebbero inoltre venire in rilievo “anche le condizioni spazio-temporali del porto, qualora esse dimostrino l’inesistenza di qualsiasi (apprezzabile) pericolo di tale utilizzazione”. Infine, la censura di violazione del principio della finalità rieducativa della pena è risultata priva di autonomia rispetto a quella di violazione del principio di offensività.

### **6.7.9. La natura dell'ordine la cui inosservanza integra il reato militare di disobbedienza**

In relazione all'ordine ricevuto dal militare, la cui inosservanza integra il reato di disobbedienza, la sentenza n. **25** ha rammentato che “deve comunque trattarsi di ordine funzionale e strumentale alle esigenze del servizio o della disciplina, e comunque non eccedente i compiti di istituto” (ordinanza n. 39 del 2001).

## **6.8. Le pene**

### **6.8.1. La mobilità o individualizzazione della pena come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali e la tendenziale incompatibilità di previsioni sanzionatorie rigide con il volto costituzionale del sistema penale (salvo il positivo riscontro di proporzionalità)**

Una pena fissa “è per ciò solo indiziata di illegittimità costituzionale” (sentenze nn. 222 del 2018, 50 del 1980, 104 del 1968, 67 del 1963, nonché, in ambito di sanzioni amministrative accessorie, sentenze nn. 246 del 2022 e 88 del 2019). “Ciò a maggior ragione non può non valere quando il giudice è tenuto a infliggere l'ergastolo quale pena fissa e indefettibile”. Così la sentenza n. **94** la quale ha altresì ribadito che “la fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti” e che la “mobilità” (sentenza n. 67 del 1963) o “individualizzazione” (sentenza n. 104 del 1968) della pena – “tramite l'attribuzione al giudice di un margine di discrezionalità nella sua commisurazione all'interno di una forbice edittale, così da poterla adeguare alle particolarità della fattispecie concreta” – costituisce “naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale”, al lume dei quali “l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità” (sentenza n. 185 del 2021). In via di principio, “previsioni sanzionatorie rigide non sono in linea con il volto costituzionale del sistema penale, potendo esse essere giustificate solo a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato (...). Non può dirsi assicurata una pena proporzionata al fatto, sotto il profilo della mobilità (...), se la medesima identica pena venga irrogata in relazione ad atti, che pur integrando il delitto consumato, si differenzino sul piano oggettivo per condotte di più avanzato compimento dell'attività delittuosa”.

Sul punto si vedano anche le sentenze nn. **40, 194 e 195** (ove risulta citata anche la sentenza n. 266 del 2022). In particolare, la sentenza n. 194 ha puntualizzato che il sindacato costituzionale sulla proporzionalità della pena, “inizialmente affermato sotto il profilo del principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*, con la valorizzazione del principio di personalità della responsabilità penale sancito dal primo comma dell'art. 27 Cost., da leggersi alla luce della necessaria funzione rieducativa della pena di cui al terzo comma dello stesso articolo”, “ha vieppiù ricompreso l'ulteriore canone della sua individualizzazione, che si oppone in linea di principio alla previsione di pene fisse nella loro misura” (sentenze nn. 222 del 2018, 50 del 1980, 104 del 1968, 67 del 1963). In via generale, “la pena deve essere 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, in modo da escludere che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato” (sentenze nn. 63 del 2022, 143 e 55 del 2021, 73 del 2020)”. Pertanto, se “la regola è rappresentata dalla discrezionalità, ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo indiziata di illegittimità, e tale indizio potrà essere smentito soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda proporzionata all'intera gamma dei comportamenti tipizzati”. La sentenza n. 195, dal canto suo, ha rammentato che il legislatore “dispone di un'ampia discrezionalità nella quantificazione delle pene; al contempo, però, nell'esercizio di tale funzione, è tenuto a conformarsi all'indefettibile tutela di principi e diritti costituzionali”. Al cospetto di previsioni sanzionatorie rigide, “occorre quindi che, a seguito di uno scrutinio di proporzionalità della peculiare struttura della fattispecie (...), emerga che la pena fissa viene a considerare adeguatamente una gamma di comportamenti accomunati da un contenuto di offensività e da un disvalore soggettivo sostanzialmente analoghi”.

### **6.8.2. Il carattere perpetuo della pena dell'ergastolo al momento dell'irrogazione e la presenza di istituti volti a evitare, in fase di espiazione, una "restrizione senza speranza", assicurandone la compatibilità costituzionale**

La sentenza n. 94 ha chiarito che l'ergastolo non è graduabile nella durata, proprio perché è perpetuo e tale è quando viene irrogato con sentenza passata in giudicato; "in quel momento la prospettiva per il condannato è una pena che non ha mai fine". Peraltro, la giurisprudenza costituzionale "ha rinvenuto nella disciplina dell'esecuzione della pena istituti che consentono di escludere, nella fase dell'espiazione, il carattere di irrimediabile perpetuità della stessa come restrizione 'senza speranza', sottolineando che si tratta di istituti che si caratterizzano come concettualmente antagonisti rispetto alla perpetuità" (sentenza n. 168 del 1994). In particolare, la sentenza n. 264 del 1974 ha affermato che "al condannato alla pena perpetua non è preclusa la possibilità di un rientro nella società tramite la liberazione condizionale. Infatti, il beneficio è concedibile – dal giudice e non più per concessione del Ministro della giustizia (sentenza n. 204 del 1974) – anche ai condannati alla pena perpetua quando abbiano scontato almeno ventisei anni di reclusione; beneficio che si accompagna comunque al rispetto degli obblighi della libertà vigilata per la durata di cinque anni affinché la pena dell'ergastolo possa alla fine estinguersi e quindi risultare, in concreto ed *ex post*, non essere stata perpetua". Di recente, la sentenza n. 66 del 2023 e l'ordinanza n. 97 del 2021 hanno ribadito "il ruolo dell'istituto della liberazione condizionale quale garanzia di compatibilità della pena dell'ergastolo (...) con il principio di risocializzazione presidiato dall'art. 27 Cost., sottolineando che la liberazione condizionale è l'unico istituto che, in virtù della sua esistenza nell'ordinamento, rende non contrastante con il principio rieducativo, e dunque con la Costituzione, la pena dell'ergastolo. Altre pronunce poi convergono nella stessa direzione, rafforzando la prospettiva della liberazione condizionale" (sentenze nn. 253 del 2019, 161 del 1997, 274 del 1983). Tuttavia, "pur con il riconoscimento di queste tutele, tese a rafforzare il processo rieducativo finalizzato al sicuro ravvedimento, quale presupposto della liberazione condizionale del condannato all'ergastolo dopo l'espiazione di non meno di ventisei anni di reclusione", è innegabile "il fossato che, come divario sanzionatorio, esiste tra la pena perpetua, al momento della sua irrogazione, ed una temporanea".

### **6.8.3. La pena di tre anni di reclusione per il conducente responsabile di lesioni personali stradali gravi che si sia dato alla fuga**

La sentenza n. 195 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 590-ter cod. pen., impugnato, in relazione agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui prevede la pena della reclusione non inferiore a tre anni per il conducente responsabile di lesioni personali stradali gravi che si sia dato alla fuga. Seguendo il modello del reato complesso, la norma censurata unisce in una stessa figura più condotte già punite autonomamente e stabilisce un trattamento sanzionatorio diverso da quello applicabile in base al cumulo dei singoli reati. La fuga del conducente risulta "connotata da un disvalore intrinseco grave, tale da meritare in ogni caso una pena minima" (sentenza n. 212 del 2019). Il legislatore ha così "configurato una nuova fattispecie astratta che descrive due condotte strettamente connesse, le lesioni gravi e la fuga, la seconda delle quali, essendo dettata unicamente dall'intento del soggetto di conseguire l'impunità per il primo comportamento, è idonea a imprimere, in realtà, uno speciale disvalore all'intera vicenda". È stata esclusa l'irragionevolezza della norma, in primo luogo perché il reato di lesioni personali gravi è colposo, mentre la condotta di fuga è dolosa ed "esprime la cosciente determinazione di non volersi assumere la responsabilità dei propri comportamenti". Violando l'obbligo di fermarsi e trattenersi sul posto, espressamente previsto dal codice della strada, il conducente "decide scientemente di fare prevalere su tutto la propria impunità (...) a scapito dell'interesse immediato delle persone coinvolte nell'incidente", facendo prevalere su ogni altra circostanza il "calcolo egoistico" finalizzato a evitare il coinvolgimento personale nell'evento. Il reato complesso è peraltro configurabile solo se dall'incidente conseguono lesioni gravi, evento "di significativa entità, al cui definitivo assestamento non è estranea la scelta del conducente di allontanarsi dal luogo (...), essendo molto spesso unita a quella di omettere l'attivazione di un tempestivo soccorso, (...) idoneo a contenere il processo causale lesivo già in atto nella persona offesa". Se invece dalla condotta colposa di guida conseguono lesioni di entità inferiore, esse integrano la più mite fattispecie generale prevista dall'art. 590, primo comma, cod. pen., mentre il comportamento di fuga è sanzionato *ex art.* 189, comma 6, cod. strada. La giurisprudenza di legittimità ammette la possibilità di applicare al reato complesso in esame sia le circostanze attenuanti generiche *ex art.* 62-bis cod. pen., sia quelle previste dagli artt. 62, n. 6 (integrale risarcimento del danno), e 590-bis, settimo comma, cod. pen., ai sensi del quale la pena è diminuita fino

alla metà se le lesioni non sono esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole. Quest'ultima circostanza costituisce "un'inedita attenuante ad effetto speciale del tutto particolare perché attiene all'efficienza causale, consapevolmente introdotta dalla legge n. 41 del 2016, per moderare il notevole maggior rigore della risposta sanzionatoria che nel complesso connota la riforma, dando rilievo a condotte che, seppur legate con nesso di causalità all'evento dannoso (sia morte, sia lesioni gravi o gravissime), possono in concreto avere un'efficienza causale non esclusiva" (sentenza n. 88 del 2019). La censurata fissità della pena non è dunque assoluta poiché, in presenza delle suddette attenuanti, il giudice è tenuto a irrogare una pena inferiore a quella di tre anni, adeguando così la rigidità del trattamento sanzionatorio alla specifica vicenda concreta. Tale pena si differenzia da quella fissa che è stata dichiarata illegittima dalla sentenza n. 222 del 2018 perché restava "insensibile all'eventuale sussistenza delle circostanze aggravanti o attenuanti". Nel contempo, la pena *de qua* è "ragionevolmente proporzionata, anche perché non suscettibile di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccessivi rispetto alla gravità dell'illecito commesso" (sentenze nn. 185 del 2021 e 112 del 2019). Essa si giustifica anche nel "quadro del complessivo intervento realizzato dalla legge n. 41 del 2016, volto "a inasprire il trattamento sanzionatorio per le condotte che, attraverso la violazione delle regole della circolazione stradale, offendono l'incolumità personale e la vita". Il disvalore di tali condotte è stato articolato "secondo una forte graduazione, con un netto divario tra le ipotesi base del primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. e quelle di cui ai successivi secondo e terzo comma, sanzionate con una pena marcatamente più elevata" di quella base. In assenza della disposizione censurata, la pena massima irrogabile per le lesioni gravi seguite dalla fuga (un anno e otto mesi) risulterebbe decisamente inferiore al minimo della pena prevista per le lesioni gravi causate dalla guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti (art. 590-*bis*, commi secondo e terzo, cod. pen.), con la conseguenza che, "per il conducente che versa in tali condizioni, in base a un mero calcolo utilitaristico, sarebbe sempre più conveniente fuggire, perché potrebbe contare sulla probabilità di essere individuato solo dopo un certo lasso di tempo, funzionale a ridurre o smaltire l'effetto dell'alcool o degli stupefacenti". Quanto all'asserita uguaglianza di trattamento tra lesioni gravi e gravissime, entrambe punite con la pena minima di tre anni in caso di fuga, si è rimarcato che "il principio di uguaglianza non risulta lesa solo perché tra le due fattispecie di diverso disvalore vi è identità (unicamente) del trattamento sanzionatorio minimo: nel loro complesso, infatti, le pene astrattamente previste per le lesioni gravissime sono più severe di quella associata alle lesioni gravi e riflettono così la maggiore entità lesiva del primo evento rispetto all'altro". In definitiva, la soglia minima assicura un trattamento sanzionatorio unitario delle lesioni gravi seguite dalla fuga del conducente in una misura ritenuta adeguata al disvalore attribuito a quest'ultima.

#### **6.8.4. La multa da 3.000 a 18.000 euro per la violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore allo straniero sottoposto a procedura di espulsione**

L'ordinanza n. 39 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto punisce con la multa da 3.000 a 18.000 euro la violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore allo straniero nelle more del procedimento di allontanamento dal territorio nazionale, in conseguenza di un provvedimento prefettizio di espulsione. La Corte ha escluso ogni irragionevole disparità di trattamento rispetto agli invocati *tertia comparationis*. In primo luogo, l'art. 14, comma 5-*ter*, t.u. immigrazione commina effettivamente, per l'ipotesi di espulsione disposta ai sensi del precedente art. 13, comma 5, "una sanzione meno elevata nel massimo (15.000 euro) rispetto a quella contemplata nella disposizione censurata (18.000 euro), ma stabilisce – al contempo – una sanzione più gravosa nel minimo (6.000 euro) rispetto a quella di 3.000 euro". L'accoglimento della questione condurrebbe all'assurdo risultato di vincolare il giudice *a quo* all'irrogazione di una pena pari al doppio di quella minima prevista, con aggravamento del vizio di manifesta sproporzionalità prospettato. In secondo luogo, l'art. 650 cod. pen. non può "costituire idoneo *tertium comparationis* rispetto alle disposizioni del testo unico sull'immigrazione che sanzionino violazioni commesse dallo straniero sottoposto a una procedura di espulsione, in ragione della particolare rilevanza per l'ordinamento del bene giuridico da esse tutelato – il controllo e la gestione dei flussi migratori – rispetto al generico interesse al rispetto degli ordini dell'autorità" (sentenza n. 22 del 2007; ordinanze nn. 52 del 2008, 354 e 167 del 2007). D'altra parte, il rimettente vorrebbe sostituire al denunciato trattamento sanzionatorio "non già l'intera cornice contemplata dall'art. 650 cod. pen. (l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro), bensì unicamente il segmento relativo alla pena pecuniaria, manipolando così arbitrariamente la stessa scelta sanzionatoria legislativa compiuta in relazione al *tertium comparationis*: con conseguente auspicata

creazione (...) di una cornice edittale del tutto nuova, non riconducibile ad alcuna soluzione costituzionalmente adeguata preesistente nell'ordinamento" (sentenze nn. 95 e 28 del 2022, 63 del 2021, 252 e 224 del 2020, 99 e 40 del 2019, 222 del 2018). Dall'evidenziata eterogeneità delle fattispecie discende altresì che l'imputato della contravvenzione *ex art. 650 cod. pen.* "ha la possibilità di ottenere una declaratoria di estinzione del reato previa oblazione, ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen.", diversamente dall'imputato del delitto contestato nel giudizio *a quo*.

## **6.9. Le circostanze del reato**

### **6.9.1. L'ammissibilità di deroghe al regime ordinario del bilanciamento, purché rispettose dei principi costituzionali**

In via di principio, "non può ritenersi precluso al legislatore introdurre deroghe al regime del bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69 cod. pen., nell'esercizio della propria discrezionalità" (sentenze nn. 143 del 2021 e 205 del 2017). Tuttavia, "le eventuali deroghe al criterio generale di cui ai primi tre commi dell'art. 69 cod. pen. non debbono risultare in contrasto con i principi costituzionali". Così la sentenza n. **197**.

### **6.9.2. L'incompatibilità costituzionale del divieto legislativo di bilanciamento tra circostanze riferito ad attenuanti espressive di minore offensività del fatto e minore colpevolezza dell'autore**

La sentenza n. **197** ha rammentato che il principio di proporzionalità delle pene, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., è stato ritenuto in numerose occasioni vulnerato dal divieto di prevalenza delle attenuanti rispetto all'aggravante della recidiva reiterata (sentenze nn. 188, 141, 94 del 2023). Tale principio "è violato laddove il divieto legislativo di bilanciamento tra circostanze impedisca al giudice di attribuire adeguato rilievo, sul piano della commisurazione della sanzione, a circostanze attenuanti espressive, oltre che di una minore offensività, di una minore colpevolezza dell'autore, che è componente essenziale per la determinazione del disvalore complessivo del fatto di reato" (sentenze nn. 55 del 2021 e 73 del 2020). Né il *vulnus* in parola può ritenersi di per sé escluso "quando il divieto di prevalenza si riferisca a una circostanza a effetto comune, comportante come tale una riduzione sino a un terzo della pena base, dal momento che l'entità concreta della diminuzione di pena dipende ovviamente dall'entità della pena base (...) ben potendo tale diminuzione tradursi, rispetto ai delitti più gravi, in vari anni di reclusione in meno". Ciò ha condotto la Corte a dichiarare illegittimo il divieto di prevalenza *ex art. 69, quarto comma, cod. pen.* con riguardo a varie circostanze attenuanti a effetto comune (sentenze nn. 141 del 2023, 143 e 55 del 2021, 73 del 2020).

### **6.9.3. La recidiva reiterata**

#### **6.9.3.1. La persistente natura non obbligatoria della circostanza e la facoltà del giudice di negarne la rilevanza aggravatrice (pur dopo le modifiche operate dalla legge n. 251 del 2005)**

La sentenza n. **94** ha rammentato che la legge n. 251 del 2005 ha sensibilmente aumentato gli incrementi di pena in tutte le ipotesi di recidiva, da quella semplice (aumento di un terzo) a quella reiterata specifica (aumento di due terzi). In particolare, l'ipotesi della recidiva reiterata, sia semplice (quella del recidivo che commette un altro delitto non colposo), sia specifica (quella del recidivo che commette un altro delitto della stessa indole, oppure ciò fa nei cinque anni dalla condanna precedente, o durante o dopo l'esecuzione della pena, ovvero durante il tempo in cui si sottrae volontariamente all'esecuzione), ha visto l'aumento di pena elevato rispettivamente a metà e a due terzi (mentre prima era fino a metà e fino a due terzi). Investita da numerose questioni, la sentenza n. 192 del 2007 le ha dichiarate inammissibili per mancata sperimentazione dell'interpretazione adeguatrice. Le questioni si fondavano sul presupposto implicito che, a seguito della legge n. 251 del 2005, la recidiva reiterata fosse divenuta obbligatoria e non potesse essere discrezionalmente esclusa dal giudice – quantomeno agli effetti della commisurazione della pena – in correlazione alle peculiarità del caso concreto. Tuttavia, "questa non era l'unica lettura astrattamente possibile: la nuova formula normativa potrebbe essere letta anche nel diverso senso che l'indicativo presente 'è' si riferisca, nella sua imperatività, esclusivamente alla misura dell'aumento di pena conseguente alla recidiva pluriaggravata e reiterata – aumento che, a differenza che

per l'ipotesi della recidiva aggravata, (...) il legislatore del 2005 ha voluto rendere fisso, anziché variabile tra un minimo e un massimo – lasciando viceversa inalterato il potere discrezionale del giudice di applicare o meno l'aumento stesso. (...) allorché la recidiva reiterata concorra con una o più attenuanti, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento – soggetto al regime limitativo di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. – unicamente quando (...) ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea ad influire, di per sé, sul trattamento sanzionatorio del fatto per cui si procede; mentre, in caso contrario, non vi sarà luogo ad alcun giudizio di comparazione (...). Insomma, era possibile interpretare l'art. 99, quarto comma, cod. pen., nel senso che la recidiva reiterata, divenuta facoltativa a seguito del d.l. n. 99 del 1974, (...) era rimasta tale anche dopo la legge n. 251 del 2005 che contemplava testualmente come obbligatoria solo la particolare (e più specifica) recidiva reiterata di cui al quinto comma dell'art. 99 (...). È questo anche l'approdo della successiva giurisprudenza di legittimità: è consentito al giudice negare la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non applicando il relativo aumento (...). Rimaneva sottratta a tale interpretazione solo la recidiva reiterata del quinto comma dell'art. 99 cod. pen.” che ricorre quando si tratta di uno dei delitti indicati all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. e che – oltre a comportare un aumento di pena ancora maggiore – era testualmente prevista come obbligatoria. Anche tale ipotesi specifica è poi venuta meno con la sentenza n. 185 del 2015. Essa ha rilevato che l'automatismo sanzionatorio contrastava con il principio di ragionevolezza perché “parificava situazioni personali e ipotesi di recidiva tra loro diverse, in violazione dell'art. 3 Cost.”. Inoltre, “la preclusione dell'accertamento della sussistenza nel caso concreto delle condizioni che dovrebbero legittimare l'applicazione della recidiva può rendere la pena palesemente sproporzionata, e dunque avvertita come ingiusta dal condannato, vanificandone la finalità rieducativa” prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost. “Si è così anche consolidata l'interpretazione alla quale era pervenuta la giurisprudenza di legittimità: se non è obbligatoria l'ipotesi più grave di recidiva, quella del quinto comma dell'art. 99 cod. pen., a maggior ragione non lo sono le altre previste dai commi precedenti e quindi al giudice è sempre consentito negare la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non applicando il relativo aumento della sanzione”.

***6.9.3.2. La natura di aggravante privilegiata; il divieto legislativo di prevalenza delle attenuanti e la sua progressiva erosione giurisprudenziale (l'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria)***

La sentenza n. 94 ha chiarito che “la connotazione peculiare della circostanza aggravante della recidiva reiterata, come modificata dalla legge n. 251 del 2005, risiede nel rigido automatismo del divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante a fronte della persistente non obbligatorietà della sua applicazione. (...) è rimasto, infatti, a valle della pur non obbligatorietà di ogni fattispecie di recidiva, un effetto inequivocabilmente automatico”. La recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) “per un verso può (non necessariamente deve) comportare un aumento di pena maggiore che in passato, ma per l'altro determina, come effetto automatico (...), il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti”. L'art. 3 della legge n. 251 ha sostituito il quarto comma dell'art. 69 cod. pen. prevedendo che per alcune aggravanti nominate – la recidiva reiterata, l'aver determinato al reato una persona non imputabile o non punibile, o un minore di anni diciotto o una persona in stato di infermità o deficienza psichica – ci sia il divieto di prevalenza delle attenuanti. Invece, per tutte le altre circostanze – anche quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato – si applica la disciplina del concorso di aggravanti e attenuanti prevista dai primi tre commi dell'art. 69. Il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata “connota quest'ultima come circostanza aggravante dotata di forza maggiore, che si iscrive nel novero di quelle cosiddette privilegiate. Il sistema penale conosce varie ipotesi di circostanze aggravanti per le quali vale il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti o finanche, più radicalmente, l'esclusione del giudizio di comparazione”. Quanto al divieto di prevalenza delle attenuanti o al divieto di bilanciamento, la sentenza n. 38 del 1985 ha affermato che “l'obbligatorietà del giudizio di bilanciamento ha una sua razionalità nell'essenza stessa di quella valutazione, che è giudizio di valore globale del fatto. Ma il legislatore può sospendere l'applicazione dell'art. 69 cod. pen., togliendo al giudice il potere discrezionale di operare il bilanciamento a compensazione delle aggravanti o a favore delle attenuanti in un'ottica di inasprimento sanzionatorio. Si tratta di una grave limitazione che in sé non è illegittima, ma non può accompagnarsi anche alla irrilevanza *ex lege* delle circostanze attenuanti. Con questa limitazione, si è quindi riconosciuto

che appartiene alla discrezionalità del legislatore introdurre speciali ipotesi di circostanze aggravanti privilegiate che sono sottratte al bilanciamento” (sentenza n. 88 del 2019). Nel panorama delle aggravanti “privilegiate”, “il divieto di prevalenza delle attenuanti con riguardo alla recidiva reiterata si presenta come particolare perché l’automatismo di tale esclusione si innesta sulla mancanza di automatismo dell’applicazione dell’aumento di pena. Il giudice deve innanzi tutto accertare, con discrezionalità valutativa, se sussistono i presupposti per applicare l’aumento di pena per la recidiva reiterata, verificando, in concreto, se le precedenti condanne abbiano reso la persona maggiormente incline a commettere un ulteriore reato. È questo un accertamento distinto rispetto alla (logicamente successiva) valutazione di proporzionalità della pena irrogabile ove sia in concreto applicabile l’aumento per la recidiva”. Quanto all’ipotesi della recidiva reiterata, “solo se il giudice ritiene che debba in concreto applicare l’aumento di pena per tale circostanza aggravante, allora scatta l’automatismo dell’esclusione della prevalenza di qualsivoglia (eventualmente) concorrente circostanza attenuante. Questa preliminare valutazione, pur discrezionale, è ben distinta da quella che, in seguito, in caso di condanna dell’imputato, il giudice è chiamato a fare per stabilire la pena proporzionata al reato”. La tenuta costituzionale dell’automatismo, insito nel divieto di prevalenza delle attenuanti, “non poteva che misurarsi con i principi di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), di offensività della condotta del reo (art. 25, secondo comma, Cost.) e della necessaria proporzionalità della pena tendente alla rieducazione del condannato (art. 27, terzo comma, Cost.), pur nel contesto della generale non obbligatorietà della recidiva, che non attenua la portata del divieto stesso, ma anzi lo fa apparire, già per ciò solo, eccedente se non proprio contraddittorio”. La Corte “ha ripetutamente fatto tale verifica di legittimità costituzionale con riferimento a singoli reati e a specifiche circostanze attenuanti e il divieto di prevalenza delle attenuanti sull’aggravante della recidiva reiterata è già stato più volte dichiarato costituzionalmente illegittimo con riferimento a specifiche circostanze diminuenti e a singoli reati”. La sentenza n. 143 del 2021 ha ritenuto illegittimo l’art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della diminuzione del fatto di lieve entità (art. 311 cod. pen.) – introdotta con sentenza n. 68 del 2012 in relazione al sequestro di persona a scopo di estorsione – sulla recidiva *ex* art. 99, quarto comma, cod. pen. “La funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio riconosciuta alla diminuzione del fatto di lieve entità si è posta come essenziale perché il giudice possa individuare una pena proporzionata anche in relazione a condotte meno gravi di quelle avute di mira dal legislatore”. La precedente sentenza n. 68 del 2012 ha affermato, con riferimento all’art. 311 cod. pen., che “la peculiare funzione di questa attenuante, rientrante nel novero delle circostanze cosiddette indefinite o discrezionali” (non avendo il legislatore meglio precisato il concetto di lievità del fatto), “consiste propriamente nel mitigare – in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell’azione criminosa, entità del danno o del pericolo) – una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale”. La sentenza n. 143 del 2021 è stata preceduta da numerose altre decisioni, tutte dichiarative, in linea di continuità, dell’illegittimità parziale del divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata. Si tratta delle sentenze nn. 251 del 2012 (violazioni di lieve entità della disciplina degli stupefacenti), 105 del 2014 (ricettazione attenuata dalla particolare tenuità del fatto), 106 del 2014 (violenza sessuale attenuata dalla minore gravità), 74 del 2016 (reati in materia di stupefacenti attenuati dal ravvedimento del reo successivo alla commissione), 205 del 2017 (bancarotta attenuata dalla particolare tenuità del danno patrimoniale), 73 del 2020 (divieto di prevalenza del vizio parziale di mente) e 55 del 2021 (divieto di prevalenza dell’attenuante per il reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti).

“Nel dichiarare costituzionalmente illegittimo (...) l’art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui, relativamente ai delitti puniti con la pena edittale dell’ergastolo, prevedeva il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante sulla recidiva reiterata”, la sentenza n. 94 del 2023 ha rammentato tutte le pronunce che hanno ritenuto “incompatibile con la Costituzione, e segnatamente con il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., il meccanismo del divieto di prevalenza di singole circostanze attenuanti rispetto all’aggravante della recidiva reiterata”. Nella citata sentenza si sono, altresì, passate in rassegna le diverse *rationes decidendi* sottese a quelle pronunce, “riconducibili a una triplice direttrice ma al tempo stesso a principi comuni, e segnatamente all’esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria, evitando in particolare quella che la sentenza capostipite n. 251 del 2012 già aveva definito l’abnorme enfattizzazione delle componenti

soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato (...) creata dall'art. 69, quarto comma". Così la sentenza n. 141.

#### **6.9.4. L'attenuante della provocazione**

L'art. 62, primo comma, n. 2), cod. pen., nel delineare l'attenuante della provocazione, stabilisce che la pena per qualsiasi reato sia attenuata qualora il colpevole abbia "agito in stato di ira, determinato da un fatto ingiusto altrui". In proposito, la sentenza n. 197 ha precisato che tale previsione "si fonda sull'assunto della minore rimproverabilità di chi non agisca *frigidò pacatoque animo*, bensì in un impeto d'ira che riduca le sue capacità di autocontrollo, ma solo a condizione che questo stato emotivo sia stato causato da un precedente fatto ingiusto compiuto dalla vittima stessa", anche in modo incolpevole, come quando quest'ultima sia affetta da disturbi psichici. "Il precedente fatto ingiusto della vittima, pur non giustificando di per sé la reazione in assenza di tutti gli estremi della legittima difesa, la rende tuttavia meno censurabile. Decisiva è, dunque, non soltanto l'intensità dell'emozione soggettivamente vissuta dall'autore, ma anche la ragione obiettiva (ovvero la causa psicologica) di tale emozione". La giurisprudenza di legittimità richiede un rapporto di obiettiva adeguatezza tra fatto ingiusto e reazione, sì da poter escludere che il primo abbia costituito un mero pretesto per il compimento del reato, come accade ogni qualvolta la provocazione risulti del tutto incongrua rispetto all'entità della reazione. Inoltre, il fatto ingiusto è integrato non soltanto da una puntuale condotta della vittima che immediatamente preceda la reazione dell'autore del reato, ma anche da una serie di condotte prevaricatrici susseguitesi nel tempo che, cumulativamente considerate, siano in grado di spiegare la reazione del provocato; e ciò anche quando il singolo episodio scatenante, isolatamente considerato, non possa essere ritenuto adeguato a spiegare l'entità della reazione. Ciò "è di particolare rilievo nelle ipotesi di omicidio maturate in contesti domestici o comunque nell'ambito di relazioni affettive, in cui la causa dell'atto omicida è spesso da ricercarsi nella complessiva dinamica dei rapporti tra autore e vittima, piuttosto che nell'ultimo episodio che immediatamente scatena la sua reazione. In questi contesti, accade in effetti con una certa frequenza che l'atto omicida sia compiuto in occasione dell'ennesima condotta aggressiva della vittima, ovvero subito dopo di essa, in esito a una lunga storia di abusi e maltrattamenti; e che la reazione ecceda a quel punto i limiti della legittima difesa (...), ma resti connotata da una minore gravità rispetto alla generalità degli omicidi volontari, in considerazione tra l'altro del turbamento emotivo provocato nell'agente dalle condotte prevaricatrici compiute, a suo danno, dalla vittima".

#### **6.9.5. Le attenuanti generiche**

##### **6.9.5.1. La funzione di adeguamento della misura concreta della pena**

La sentenza n. 120 ha osservato che "le circostanze attenuanti generiche hanno, di regola, la funzione di adeguare la misura concreta della pena, e non quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali (sentenza n. 63 del 2022)".

##### **6.9.5.2. La funzione di valorizzazione di specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore non tipizzabili ex ante dal legislatore**

La sentenza n. 197 ha evidenziato che "le attenuanti generiche sono un istituto fortemente radicato nella storia del diritto penale italiano": già previste dal codice Zanardelli, esse furono temporaneamente abolite nel 1930, per essere reintrodotte, all'indomani della caduta del regime fascista, con il d.lgs. lgt. n. 288 del 1944, anche allo scopo di temperare la generale asprezza delle pene previste dal codice Rocco. Esse "non svolgono nel sistema una funzione genericamente indulgenziale, quasi si trattasse di un beneficio sistematicamente concesso a qualsiasi condannato. (...) alle attenuanti generiche compete piuttosto l'essenziale funzione di attribuire rilevanza, ai fini della commisurazione della sanzione, a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore – non tipizzabili *ex ante* dal legislatore in ragione della loro estrema varietà, e diverse da quelle che già integrano ipotesi nominate di attenuazione della pena – che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre. A integrare le attenuanti generiche possono essere, anzitutto, circostanze espressive di una minore offensività o di una minore colpevolezza del fatto, quest'ultima in ragione della particolare intensità e comprensibilità umana dei motivi che hanno spinto l'autore a commetterlo, ovvero della presenza di anomale circostanze concomitanti alla sua condotta, in grado di limitare significativamente la sua libertà. In secondo luogo, l'art. 62-*bis* cod. pen.



consente al giudice di valorizzare tutti gli ulteriori parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. (...), comprese le circostanze sopravvenute al fatto di reato, o comunque inerenti alla persona dell'autore, che siano indicative di una sua minore pericolosità, o che comunque la rendano meno meritevole e bisognosa di pena". In proposito, la sentenza n. 183 del 2011 ha dichiarato illegittima una modifica dell'art. 62-*bis* cod. pen., operata nel 2005, con la quale si precludeva al giudice di tenere conto, ai fini del riconoscimento delle attenuanti generiche, della condotta susseguente al reato da parte del condannato recidivo reiterato: previsione "ritenuta in contrasto con i principi di ragionevolezza e di funzione rieducativa della pena (...) i quali impongono che – nella commisurazione della pena, e in particolare in sede di valutazione della sussistenza delle attenuanti generiche – debba poter assumere rilevanza (...) una condotta, successiva al reato, indicativa di una positiva evoluzione in atto della personalità del condannato". In generale, "le attenuanti generiche costituiscono il luogo privilegiato in cui possono trovare spazio, nella fase di determinazione giudiziale della pena, considerazioni di equità e di umana compassione nei confronti dell'autore del reato, in ragione delle circostanze individuali nelle quali si è trovato ad agire all'epoca del fatto, o versa al momento della condanna: dall'immaturità connessa alla giovane età dell'autore o alla sua età particolarmente avanzata, alla presenza di disturbi della personalità che non attingano la soglia del vizio parziale di mente, a traumi subiti nella propria storia personale, a condizioni economiche o sociali particolarmente disagiate, ovvero a condotte successive come l'immediata e spontanea autodenuncia, la piena collaborazione processuale, le attività di studio o lavoro intraprese nell'attesa del processo. L'attenta e puntuale considerazione di tutti questi e molti altri simili fattori è particolarmente importante nei processi per omicidio volontario, dove il legislatore italiano ha non a caso stabilito che il processo si svolga di regola innanzi a una corte a composizione mista, in cui i giudici popolari sono anch'essi chiamati ad apprezzare e pesare, ai fini della determinazione della risposta sanzionatoria, le ragioni che hanno indotto l'imputato ad agire, le circostanze nelle quali ha agito, e i singoli elementi che compongono la sua personalità. Una valutazione, questa, che ha sede naturale proprio nell'art. 62-*bis* cod. pen., e nella quale l'esperienza di vita del giudicante conta più delle indicazioni del legislatore. Il quale si confessa, anzi, incapace di tipizzare tutte le possibili sfaccettature della realtà, affidando direttamente al giudice il compito di cogliere i segni di una comune umanità anche in chi abbia compiuto un delitto così grave come l'omicidio".

#### ***6.9.6. L'illegittimo divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata con riguardo ai delitti puniti con la pena edittale dell'ergastolo***

La sentenza n. 94 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma e 27, terzo comma, Cost., l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui, relativamente ai delitti puniti con la pena edittale dell'ergastolo, prevedeva il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata *ex* art. 99, quarto comma, cod. pen. Da precedenti dichiarazioni di incostituzionalità, adottate in relazione a distinti reati e a specifiche attenuanti, sono stati enucleati dei principi comuni, risultati decisivi per l'esito di accoglimento. La particolare ampiezza della divaricazione tra la pena base prevista per il reato non circostanziato e quella risultante dall'applicazione dell'attenuante "richiede necessariamente che il giudice possa operare l'ordinario giudizio di bilanciamento (...), senza che sia preclusa la valutazione di prevalenza dell'attenuante sulla recidiva reiterata". La deroga al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee, comportando "l'applicazione di pene identiche per violazioni di rilievo penale marcatamente diverso", determina un'"alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale". In particolare, in riferimento alle violazioni "di lieve entità" della disciplina degli stupefacenti (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990), è stata evidenziata l'"enorme divaricazione delle cornici edittali" per il reato attenuato e la fattispecie base, con l'effetto di "un'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato" (sentenze nn. 251 del 2012 e 74 del 2016). Alla stessa *ratio decidendi* risponde la sentenza n. 105 del 2014, relativa alla ricettazione "di particolare tenuità" (art. 648, secondo comma, cod. pen.), per la quale il minimo della pena detentiva prevista (15 giorni di reclusione) veniva elevato a 2 anni, determinando così, a causa del divieto di prevalenza delle attenuanti, "un trattamento sanzionatorio irragionevolmente severo". Anche per i casi di violenza sessuale di "minore gravità", per i quali l'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., prevede una pena (reclusione da 1 anno e 8 mesi a 3 anni e 4 mesi) sensibilmente inferiore a quella relativa al reato non circostanziato (reclusione da 5 a 10 anni), il divieto di prevalenza delle attenuanti "finiva per attribuire alla risposta punitiva i connotati di una pena palesemente sproporzionata e, dunque, "inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato" (sentenza n. 106 del 2014). Analoga sproporzione è stata

riscontrata dalla sentenza n. 205 del 2017 per il reato di bancarotta fraudolenta, punito con la pena edittale da 3 a 10 anni di reclusione, che, per effetto dell'attenuante del "danno patrimoniale di speciale tenuità", può essere ridotta nel minimo fino a 1 anno. Particolarmente significativa è risultata infine la sentenza n. 143 del 2021, che ha posto in rilievo che la funzione della diminvente *ex art. 311 cod. pen.* (la lieve entità del fatto), "pur comune e non già ad effetto speciale, consiste nel mitigare – in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) – una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale". In tutte le fattispecie menzionate "è stata riconosciuta alle singole attenuanti, anche non ad effetto speciale, una necessaria funzione riequilibratrice del marcato divario tra una pena particolarmente elevata per il reato base a fronte di quella che altrimenti risulterebbe dall'applicazione dell'attenuante; funzione che, per il rispetto dei principi costituzionali di eguaglianza (...), di offensività della condotta sanzionata (...) e di proporzionalità della pena tendente alla rieducazione del condannato (...), non può essere compromessa dal divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata". Sempre sotto il profilo oggettivo, i richiamati precedenti hanno rimarcato che "alcune attenuanti sono accomunate dall'esigenza di bilanciare la particolare ampiezza della fattispecie del reato non circostanziato che accomuna condotte marcatamente diverse, e che necessitano di essere differenziate nella determinazione del trattamento sanzionatorio". Un'ulteriore *ratio decidendi* è stata rinvenuta, sotto il profilo soggettivo, in pronunce riguardanti attenuanti strettamente legate al carattere personale della responsabilità penale, per le quali il principio di proporzionalità della pena esige, 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" (sentenza n. 73 del 2020). In particolare, l'attenuante *ex art. 116, secondo comma, cod. pen.*, concernente l'ipotesi in cui il reato commesso sia diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti, "svolge la funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio": la pena per il correo che risponde a titolo di colpa di un reato doloso più grave di quello voluto è infatti "necessariamente riequilibrata mediante l'operatività di tale diminvente che concorre a sorreggere la tenuta costituzionale di questa eccezionale fattispecie di responsabilità penale; riequilibrio che non può essere compromesso dal divieto di prevalenza delle attenuanti" (sentenza n. 55 del 2021). Tutte le ragioni evidenziate, che reclamano l'ordinario giudizio di bilanciamento delle attenuanti pur in presenza della recidiva reiterata, sono state ritenute a maggior ragione ricorrenti nell'ipotesi scrutinata, in cui il divieto di prevalenza delle attenuanti comportava che l'unica pena irrogabile fosse l'ergastolo, a prescindere dalla concreta condotta dell'imputato. L'esigenza di assicurare una pena proporzionata al fatto è risultata ancora più impellente nei delitti di attentato, che non richiedono, ai fini della consumazione del reato, la concreta realizzazione del risultato perseguito dall'autore. Nel caso dell'ergastolo, "il divario tra la pena edittale e quella che, in assenza del contestato divieto, sarebbe irrogabile ove ricorra una circostanza attenuante dal giudice valutata come prevalente sulla recidiva reiterata, risulta (...) particolarmente elevato: in luogo di una pena perpetua, quale l'ergastolo, sarebbe possibile applicare, sempre che il giudice ritenga prevalente l'attenuante, la pena temporanea della reclusione da venti a ventiquattro anni". Proprio perché si tratta di una pena perpetua, l'ergastolo non è graduabile quanto alla durata, al contrario della reclusione che è calibrata sul fatto e sulle sue peculiarità, nonché sulla persona dell'imputato ai sensi dell'art. 133 cod. pen. Mentre nel caso della pena detentiva le attenuanti, se ritenute equivalenti alla recidiva reiterata, hanno quanto meno l'effetto di escludere l'aumento di pena, quest'effetto non può realizzarsi nel caso dell'ergastolo, insuscettibile di aggravamento proprio in quanto di per sé perpetuo, con conseguente trattamento del condannato ingiustificatamente diverso *in peius*. Sempre a causa della natura fissa dell'ergastolo, le attenuanti non potevano nemmeno avere l'effetto, normalmente consentito quando opera il divieto di bilanciamento, di determinare diminuzioni della pena risultante dall'aumento conseguente all'applicazione delle aggravanti "privilegiate". In conclusione, "la fissità della pena edittale dell'ergastolo, aggravata dal suo rigore per essere la sanzione più elevata in assoluto, in quanto perpetua al momento della sua irrogazione, e marcatamente più afflittiva rispetto a quella irrogabile per lo stesso reato circostanziato da una diminvente, richiede – per la tenuta costituzionale della pena (...) – che non sia precluso, in caso di recidiva reiterata, l'ordinario bilanciamento delle circostanze attenuanti del reato, le quali, se esclusive o ritenute dal giudice prevalenti sulle aggravanti, comportano che alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione da venti a ventiquattro anni". L'illegittimità del divieto di prevalenza delle attenuanti è stata dichiarata non solo in riferimento alle disposizioni applicabili dal rimettente – artt. 285 (devastazione, saccheggio e strage) e 311 cod. pen. (circostanza diminvente della lieve entità del fatto) – ma con riguardo, altresì, ad ogni altra attenuante, comprese quelle generiche *ex art.*

62-bis cod. pen., e per tutti gli altri reati puniti con la pena edittale dell'ergastolo, stante l'identità della disposizione censurata e dei parametri violati.

#### **6.9.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'attenuante, fino a un terzo, della lieve entità del fatto per il reato di estorsione**

La sentenza n. 120 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 629 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva che la pena comminata per l'estorsione fosse diminuita in misura non eccedente un terzo quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità. A fronte di una tipizzazione legislativa rimasta inalterata dall'entrata in vigore del codice si è registrato un progressivo inasprimento del trattamento sanzionatorio del reato in esame. In particolare, l'innalzamento del minimo edittale della detenzione per l'estorsione semplice da tre a cinque anni (operato dal d.l. n. 419 del 1991 e ritenuto giustificabile dalle ordinanze nn. 460 del 1997 e 368 del 1995) ha determinato una sostanziale impossibilità per l'autore del reato di accedere alla sospensione condizionale, ove pure il fatto sia in concreto non soltanto esente da aggravanti ma neanche connotato dalla speciale tenuità del danno patrimoniale e del lucro. L'inesistenza di un'attenuante di lieve entità ledeva tuttavia i principi di ragionevolezza e del finalismo rieducativo poiché la mancata previsione di una "valvola di sicurezza", che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire un minimo edittale di notevole asprezza. Al reato di estorsione è stata quindi estesa l'attenuante (che ha riscontro nell'art. 311 cod. pen.) introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 per il sequestro di persona a scopo di estorsione, in quanto gli indici dell'attenuante di lieve entità del sequestro estorsivo risultano coerenti con la fisionomia oggettiva del delitto di estorsione. Essi garantiscono che la riduzione della pena – in misura non eccedente un terzo, come vuole la regola generale dell'art. 65, primo comma, n. 3), cod. pen. – sia riservata alle ipotesi di lesività davvero minima, per una condotta che pur sempre incide sulla libertà di autodeterminazione della persona. D'altra parte, un analogo *iter* argomentativo è stato seguito anche dalla sentenza n. 244 del 2022, relativa al sabotaggio militare, che ha giudicato illegittimo l'art. 167, primo comma, cod. pen. militare di pace, nella parte in cui non prevedeva che la pena fosse diminuita nelle ipotesi in cui la condotta risultasse, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità.

#### **6.9.8. L'esclusione della diminuzione fino a due terzi per il reato di estorsione che risulti di lieve entità**

La sentenza n. 120 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 629 cod. pen., censurato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata per il reato di estorsione è diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità. Ai fini dell'auspicata addizione, il rimettente ha invocato un *tertium comparationis* del tutto eterogeneo, e quindi radicalmente inidoneo alla comparazione, quale l'attenuante prevista per la violenza sessuale dall'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. Essa si iscrive, infatti, nel contesto di un'operazione legislativa di generale riconfigurazione dei delitti sessuali, alla quale è estranea l'estorsione, finalizzata a temperare gli effetti della concentrazione in un unico titolo di reato di condotte tra loro assai differenti, inclusive tanto della congiunzione carnale quanto dell'atto di libidine (sentenze nn. 106 del 2014 e 325 del 2005). Oltre che sul piano della costruzione legislativa delle fattispecie, l'eterogeneità tra l'estorsione e la violenza sessuale si misura nella stessa peculiare configurazione che l'attenuante *ex art. 609-bis*, terzo comma, cod. pen. ha assunto presso la giurisprudenza di legittimità, che collega il suo riconoscimento a una valutazione globale del fatto guidata da indici palesemente inconferenti rispetto alla dimensione patrimoniale dell'estorsione, in quanto rapportati al grado di compressione della libertà sessuale e al conseguente danno arrecato alla vittima in termini psichici.

#### **6.9.9. L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante del danno patrimoniale di particolare tenuità sulla recidiva reiterata con riguardo ai delitti di rapina ed estorsione**

La sentenza n. 141 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza dell'attenuante del danno patrimoniale di particolare tenuità (art. 62, n. 4, cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto

comma, cod. pen.) con riguardo ai delitti di rapina ed estorsione. L'attenuante in questione si applica ai delitti contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio, tra i quali assumono particolare rilievo prasseologico la rapina e l'estorsione, caratterizzati da una pena minima edittale particolarmente elevata, pari a cinque anni di reclusione nelle ipotesi non aggravate. Essa è "frutto di successivi interventi legislativi che hanno alterato le originarie scelte sanzionatorie del codice del 1930, determinando una pressione punitiva (...) ormai diventata estremamente rilevante", rispetto alla quale la sentenza n. 190 del 2020 ha invocato 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". D'altra parte, la latitudine dello schema legale dei delitti in parola fa sì che essi "si prestino ad abbracciare anche condotte di modesto disvalore", con riguardo "all'entità del danno patrimoniale cagionato alla vittima" e "alle modalità della condotta, che può esaurirsi in forme minimali di violenza" o "nella mera prospettazione verbale di un male ingiusto, senza uso di armi o di altro mezzo di coazione, che tuttavia già integra la modalità alternativa di condotta costituita dalla minaccia. Anche rispetto a simili fatti, la disciplina vigente impone una pena minima (...) che risulterebbe, però, manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva dei fatti medesimi – anche in rapporto alle pene previste per la generalità dei reati contro la persona –, se l'ordinamento non prevedesse meccanismi per attenuare la risposta sanzionatoria nei casi meno gravi". In quest'ottica, la sentenza n. 120 del 2023 "ha ritenuto costituzionalmente necessaria, con riferimento al delitto di estorsione, la previsione di una circostanza attenuante comune per i fatti di lieve entità. Questi ultimi sono essi pure riconducibili allo schema legale di quel delitto, ma – all'evidenza – non risultano meritevoli di un trattamento sanzionatorio che, nel minimo, il legislatore ha calibrato su una tipologia criminosa di significativa gravità; un trattamento però che, per la sua asprezza, risulterebbe manifestamente sproporzionato rispetto ai fatti meno offensivi, in relazione ai quali non può mancare una valvola di sicurezza (...) che consenta al giudice di irrogare una pena meno afflittiva. L'effetto calmierante di tutte le circostanze attenuanti – ivi compresa quella relativa al danno patrimoniale di particolare tenuità (...) – rispetto all'elevato minimo edittale previsto dal legislatore per i delitti di rapina ed estorsione è però destinato a essere sistematicamente eliso, allorché all'imputato venga contestata la recidiva reiterata – ciò che spesso accade nella prassi, rispetto a questa specifica tipologia di imputati –, e allorché il giudice ritenga di dover altresì applicare tale circostanza aggravante, in ragione delle accentuate colpevolezza e pericolosità dell'imputato, rivelate in particolare dal non essersi lasciato distogliere dal commettere ulteriori reati, nonostante l'ammonimento ricevuto con le precedenti condanne" (sentenza n. 56 del 2021). In tal caso, infatti, l'art. 69, quarto comma, non consente, salve le possibili diminuenti connesse alla scelta del rito, di commisurare una pena inferiore al minimo edittale, dovendosi escludere che il giudice sia tenuto a non applicare l'aggravante della recidiva, in presenza di una più accentuata colpevolezza e pericolosità dell'imputato, solo per evitare di dover irrogare una pena eccessiva rispetto al disvalore del fatto. "Simili considerazioni, peraltro, valgono anche rispetto a tutti gli altri delitti cui può trovare applicazione la circostanza attenuante in esame. La particolare tenuità del danno patrimoniale causato determina, di regola, una sensibile riduzione del contenuto di disvalore dei reati che offendono il solo patrimonio, o che offendono – accanto ad altri beni giuridici – anche il patrimonio; e di tale ridotto disvalore il giudice deve poter tenere conto nella commisurazione del trattamento sanzionatorio, senza essere vincolato a ignorarlo in ragione soltanto della recidiva reiterata". Quest'ultima circostanza "nulla ha a che vedere con la gravità oggettiva e soggettiva del singolo fatto di reato, cui la pena – in un sistema orientato alla colpevolezza per il fatto, e non già alla colpa d'autore, o alla mera neutralizzazione della pericolosità individuale – è chiamata a fornire risposta". La declaratoria di illegittimità pone il giudice in condizione di non dover necessariamente irrogare una pena manifestamente sproporzionata al disvalore del singolo fatto di reato.

#### ***6.9.10. L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante del delitto di autoriciclaggio sulla recidiva reiterata***

La sentenza n. 188 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza dell'attenuante del delitto di autoriciclaggio *ex art. 648-ter.1*, secondo comma, cod. pen. (nella versione introdotta dalla legge n. 186 del 2014 e vigente fino alla sua sostituzione ad opera del d.lgs. n. 195 del 2021) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.). Spesso la Corte ha giudicato illegittima la norma censurata nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza di altrettante attenuanti sulla recidiva reiterata. In particolare, la sentenza n. 94 del 2023 ha rammentato le "*rationes decidendi* sottese alle sentenze anteriori", riconducibili "all'esigenza di mantenere (...) un conveniente rapporto di

equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria, evitando (...) l'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato" (sentenze nn. 141 del 2023 e 251 del 2012). Tale criterio generale è stato applicato anche nel caso di specie. "Prevedendo per l'autoriciclaggio una pena dimezzata, tanto nel massimo quanto nel minimo, allorché il delitto presupposto sia di minore gravità" (segnatamente quando sia punito con pena inferiore a cinque anni di reclusione), il legislatore ha inteso "differenziare nettamente il disvalore oggettivo di questa ipotesi rispetto alla fattispecie base", peraltro caratterizzata da un quadro sanzionatorio di notevole severità, calibrato su fenomeni criminosi ben più gravi, anche per la loro dimensione offensiva del sistema economico, imprenditoriale e finanziario. "Allorché però il delitto risulti aggravato dalla recidiva reiterata – situazione statisticamente assai frequente allorché il reato presupposto sia un furto (...) –, l'intento legislativo di prevedere un trattamento sanzionatorio sensibilmente meno severo per i fatti di riciclaggio conseguenti ai delitti oggettivamente meno gravi viene, agli effetti pratici, frustrato dalla norma censurata, che vincola il giudice all'irrogazione di una pena non inferiore al minimo previsto per la fattispecie base di autoriciclaggio". Ciò ridonda in una violazione del canone di proporzionalità della pena e si risolve in un *vulnus* al principio di offensività, discendendo dalla norma denunciata addirittura il raddoppio della pena minima, a parità di disvalore oggettivo del fatto, in considerazione dei soli precedenti penali dell'autore.

#### ***6.9.11. La (illegittima) preclusione al giudice della valutazione di prevalenza dell'attenuante della provocazione e delle attenuanti generiche sull'aggravante del rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima del delitto di omicidio volontario***

La sentenza n. 197 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., l'art. 577, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui vietava al giudice di ritenere prevalenti l'attenuante della provocazione (art. 62, primo comma, n. 2, cod. pen.) e le attenuanti generiche (art. 62-bis cod. pen.) sulle aggravanti previste dal medesimo art. 577, commi primo, n. 1, e secondo, concernenti l'omicidio commesso in contesti familiari. Il delitto di omicidio può essere connotato da livelli di gravità notevolmente differenziati, che "non possono non riflettersi nella misura della pena concretamente applicabile". In conformità ai principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, è consentito in generale adeguare la pena dell'omicidio alla gravità della singola condotta, anche mediante l'attenuante della provocazione e le attenuanti generiche, che sono "strumenti essenziali a disposizione del giudice per adeguare la misura della pena alla concreta gravità del singolo fatto". Il divieto censurato, introdotto dalla legge n. 69 del 2019 ("Codice Rosso"), finalizzata al rafforzamento della tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, non si fondava su alcuna plausibile ragione giustificativa ulteriore rispetto alla "generica volontà di assicurare un trattamento sanzionatorio particolarmente severo per tutti i casi di omicidio commesso nell'ambito di relazioni familiari o affettive", specie se in danno dei soggetti più vulnerabili. È stato ritenuto implausibile il timore che il giudice possa riconoscere con troppa facilità la prevalenza delle attenuanti negli omicidi commessi in ambito familiare, specie in situazioni connotate dalla gelosia nei confronti del partner, dal rifiuto di accettare la conclusione di una relazione, dall'errato senso di possesso nei confronti della vittima, ovvero nell'ambito di particolari contesti socio-culturali caratterizzati da una concezione distorta dell'onore. La giurisprudenza di legittimità è compatta nel non riconoscere la provocazione in simili casi in cui difetta un "fatto ingiusto" della vittima necessario a configurare tale attenuante, o comunque è riscontrabile una grave sproporzione tra il fatto scatenante e la reazione. In tali ipotesi si tende piuttosto a ravvisare l'aggravante dei futili motivi. Il mero turbamento emotivo non può d'altro canto essere ritenuto sufficiente a esprimere un minor contenuto di colpevolezza in capo all'autore della condotta e non giustifica, di per sé, il riconoscimento delle attenuanti generiche. Ciò che è decisivo ai fini del giudizio di minore colpevolezza non è l'intensità della spinta psicologica, "ma la valutazione in termini di umana comprensibilità delle ragioni che spingono il soggetto ad agire, seppure in maniera contraria alla legge penale", comprensibilità che, alla luce dell'attuale sensibilità sociale e giuridica, è esclusa in casi come quelli menzionati. La disposizione censurata violava, in primo luogo, il principio di uguaglianza, letto anche alla luce del principio di personalità della responsabilità penale, in quanto imponeva al giudice di applicare una pena non inferiore a ventuno anni di reclusione per tutti i fatti di omicidio commessi all'interno di contesti familiari e affettivi, indipendentemente dal grado di colpevolezza e di pericolosità dei loro autori. Essa impediva che le differenze di disvalore soggettivo tra più fatti di omicidio e tra i diversi livelli di pericolosità di più autori potessero concretamente riflettersi

nella misura della pena applicabile. In secondo luogo, si è rilevata l'irragionevole disparità di trattamento tra gli omicidi commessi all'interno di contesti familiari e affettivi e la generalità degli omicidi volontari, non rinvenendosi alcuna ragione plausibile per considerare sempre e necessariamente più gravi i primi. La prospettazione secondo cui la particolare gravità degli omicidi intrafamiliari deriverebbe dalla violazione del divieto ancestrale di versare sangue all'interno della propria stirpe è stata disattesa, in quanto proprio nei contesti familiari e affettivi "non infrequentemente maturano tensioni, risentimenti, frustrazioni determinati da comportamenti aggressivi di taluno dei protagonisti della relazione, che sono alla base della reazione omicida". La norma censurata è risultata in terzo luogo intrinsecamente irragionevole poiché, in presenza di una sola aggravante, sia pure significativa, impediva il giudizio di prevalenza di una pluralità di attenuanti, e ciò anche a fronte di omicidi maturati "in contesti familiari caratterizzati dal gravissimo disagio, e anzi dall'acuta sofferenza, in cui da anni versavano gli autori del reato per effetto dei comportamenti aggressivi delle rispettive vittime" e rispetto ai quali "difficilmente potrebbero invocarsi significative ragioni di natura specialpreventiva tali da giustificare una loro prolungata detenzione". In quarto luogo, è stata rilevata l'intrinseca irrazionalità della norma, suscettibile di produrre "risultati incoerenti rispetto al proprio stesso scopo di tutela" (sentenze nn. 166 del 2018 e 186 del 2020). Verosimilmente, il legislatore intendeva assicurare una reazione sanzionatoria più energica per gli omicidi commessi, al culmine di una spirale di violenza, contro familiari già vittime di precedenti maltrattamenti e prevaricazioni. Tuttavia, nei casi in cui l'omicida è il soggetto che ha subito per anni comportamenti aggressivi e ha commesso l'atto in un momento di perdita di autocontrollo causata proprio da tali comportamenti, si verificava "una sorta di eterogenesi dei fini", dal momento che la preclusione finiva per ridondare proprio a danno dei soggetti che la legge intende più efficacemente proteggere. Infine, è stata riscontrata la violazione del principio di proporzionalità delle pene. L'attenuante della provocazione è "intrinsecamente indicativa di una minore colpevolezza dell'autore (...) e le attenuanti generiche sono anch'esse idonee a intercettare ulteriori elementi (...) indicativi di una minore colpevolezza, come la giovane età della vittima e l'eventuale immaturo sviluppo della sua sfera emotiva, ovvero disturbi della personalità (eventualmente anche ingenerati da situazioni familiari di grave disagio) ancora non idonei ad assurgere a un vizio parziale di mente". Il censurato sbarramento impediva di beneficiare di una o due attenuazioni pari ciascuna a un terzo della pena, traducendosi in numerosi anni di reclusione in più rispetto alla pena determinata in base all'ordinaria disciplina *ex art. 69 cod. pen.* La declaratoria di incostituzionalità non è in contraddizione con la legittima e apprezzabile finalità di tutela perseguita dal "Codice Rosso", in quanto colpisce soltanto la risposta sanzionatoria manifestamente sproporzionata che la norma in esame provocava rispetto a casi, del tutto eterogenei rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore, nei quali "è proprio la persona vulnerabile, vittima di reiterati comportamenti aggressivi all'interno del proprio contesto familiare, a compiere alla fine un atto omicida, sospinta dall'exasperazione per una situazione percepita come non più tollerabile". Tale risposta sanzionatoria costituiva un "effetto collaterale", di natura "preterintenzionale", prodotto da una "disposizione pure sostenuta da una finalità legittima, che tuttavia, nell'impatto con la varietà dei casi reali", determinava "anche risultati incongrui rispetto a quella stessa finalità" (sentenze nn. 20 del 2019, 184 del 2013, 68 del 2012). Il rimedio al vizio denunciato è stato individuato nel ripristino dei poteri discrezionali del giudice (sentenza n. 102 del 2020), ovvero nella riespansione dei poteri di cui dispongono normalmente le corti d'assise, "al cui prudente apprezzamento – 'tecnico' e 'umano' allo stesso tempo – il legislatore del 2019 ha scelto di affidare la generalità dei procedimenti per gli omicidi astrattamente punibili con la pena dell'ergastolo" (sentenze nn. 207 del 2022 e 260 del 2020; ordinanza n. 214 del 2021).

#### ***6.9.12. L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione sulla recidiva reiterata con riguardo al delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti***

La sentenza n. 201 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza dell'attenuante della collaborazione *ex art. 74, comma 7, t.u. stupefacenti* (riconosciuta a chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti) sulla recidiva reiterata *ex art. 99, quarto comma, cod. pen.* La disposizione censurata è stata oggetto di molteplici pronunce di illegittimità parziale, che hanno colpito il divieto di prevalenza di altrettante attenuanti sulla recidiva reiterata (sentenze nn. 188, 141, 94 del 2023). Tra queste, la sentenza n. 74 del 2016 ha già dichiarato illegittimo il divieto di prevalenza della parallela attenuante *ex art. 73, comma 7, t.u. stupefacenti*, che – rispetto al delitto di traffico di sostanze stupefacenti compiuto al di fuori di un

contesto associativo – prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti. Tale attenuante esprime “una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso del reo, rispondendo, sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati”. Il divieto assoluto di operare la diminuzione di pena in presenza di recidiva reiterata del reo impediva alla disposizione premiale di “produrre pienamente i suoi effetti” e ne frustrava in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, facendo venir meno l'incentivo sul quale il legislatore aveva fatto affidamento per stimolare la collaborazione. La scelta di collaborare, “pur non comportando necessariamente la respicenza del reo e potendo essere il frutto di mero calcolo”, “implica comunque 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”. Le riferite considerazioni sono state ritenute a maggior ragione valide anche rispetto all'attenuante *ex art. 74, comma 7*, che parimenti prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti. Come ha ampiamente mostrato l'esperienza del contrasto alle differenti forme di criminalità organizzata, “il contributo dei collaboratori di giustizia intranei ai sodalizi criminosi è di grande importanza ai fini della scoperta dell'organigramma dell'associazione e delle sue attività delittuose”. È apparso perciò contraddittorio che, per effetto del generale divieto in esame, “questo sostanzioso incentivo alla collaborazione venga meno laddove il potenziale collaboratore sia – come spesso accade, trattandosi di associati a delinquere – già stato più volte condannato. La particolare gravità del delitto associativo (...) costituisce semmai una ragione in più per assicurare agli associati che intendano collaborare l'incentivo promesso in via generale dal legislatore”. Né potrebbe ritenersi che un incentivo alla collaborazione sia comunque rappresentato, per il recidivo, dalla prospettiva di ottenere il riconoscimento dell'attenuante in parola come meramente equivalente rispetto alla recidiva reiterata. Tale prospettiva comporterebbe pur sempre, per il collaborante, l'applicazione delle elevate pene previste dall'art. 74 t.u. stupefacenti, che rischiano di scoraggiare qualsiasi scelta collaborativa e che il legislatore ha inteso diminuire per favorire scelte ritenute essenziali a fini di indagini, considerando altresì che “la collaborazione processuale espone sempre a gravi rischi la propria persona e la propria famiglia. Ciò ridonda in un vizio di irragionevolezza intrinseca della disciplina, che finisce per frustrare lo scopo perseguito” mediante la previsione dell'attenuante.

#### ***6.9.13. L'irrilevanza del valore economico della cosa o del pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti ai fini dell'integrazione della violenza reale quale aggravante del furto***

La sentenza n. 207 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 625, primo comma, n. 2, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non richiede, per l'integrazione dell'aggravante del reato di furto consistente nella “violenza reale”, che la cosa oggetto di violenza abbia un valore economico apprezzabile, anche se modesto, o, in alternativa, che la violenza esplicita sia tale da comportare un pericolo per l'integrità delle persone o delle cose circostanti. Ai sensi dell'art. 392, secondo comma, cod. pen., si ha violenza reale allorché la cosa viene danneggiata o trasformata, o ne è mutata la destinazione. Secondo la giurisprudenza di legittimità, nell'aggravante in esame la violenza sulle cose non è fine a sé stessa ma è una “violenza-mezzo, strumento di un reato-fine”. Il furto aggravato da violenza reale si configura quindi come un reato complesso (art. 84 cod. pen.) nel quale la violenza è in rapporto funzionale con il furto e il danneggiamento della cosa resta in esso assorbito. Ciò si verifica anche nell'ipotesi, oggetto del giudizio *a quo*, di furto consumato o tentato mediante rimozione della placca antitaccheggio di oggetti in vendita in un grande magazzino. Le questioni risultavano incentrate sull'aspetto, in realtà secondario, del valore intrinseco del dispositivo antitaccheggio e trascuravano la *ratio* della disposizione, attinente al danno funzionale della violenza reale, che “atteggia il furto a reato complesso, intrinsecamente più grave del reato semplice”. La circostanza in esame segnala, infatti, “una maggiore gravità del fatto-reato, tanto sul piano oggettivo, per la più severa lesione portata alla *res*, quanto su quello soggettivo, per il dolo più intenso dell'autore che usa violenza sulle cose”. Nel prevederla, il legislatore ha “esercitato la discrezionalità che gli compete nella dosimetria penale, senza trasmodare in opzioni arbitrarie o manifestamente irragionevoli” e senza violare il principio di offensività. Quanto all'asserito difetto di

proporzionalità della pena, l'art. 1, comma 7, della legge n. 103 del 2017 ha invero incrementato il minimo edittale della pena detentiva (da uno a due anni di reclusione, con aumento anche dell'entità della multa). Ciò è avvenuto "nel quadro di un generale inasprimento sanzionatorio della tutela penale del patrimonio", che ha indotto le sentenze nn. 190 del 2020 e 117 del 2021 "a rilevare come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio" sia "ormai diventata estremamente rilevante, richiedendo perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato". Successivamente, però, il d.lgs. n. 150 del 2022, nel corrispondere alle indicazioni della Corte, ha ampliato lo spazio operativo dell'esimente per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* cod. pen., la quale risulta attualmente applicabile, ricorrendone gli ulteriori estremi, anche alla fattispecie del furto aggravato da violenza sulle cose ed esposizione alla pubblica fede. Il "sopravvenuto alleggerimento dello statuto normativo del titolo di reato", al quale concorre, su un diverso piano, la procedibilità a querela introdotta dallo stesso d.lgs. n. 150 del 2022 (tramite sostituzione dell'art. 624, terzo comma, cod. pen.), ha dunque consentito di escludere anche la violazione del principio di proporzionalità della pena.

#### ***6.9.14. L'illegittimo divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante speciale della commissione della rapina in luoghi destinati a privata dimora o tali da ostacolare la pubblica o privata difesa***

La sentenza n. **217** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva di ritenere equivalente o prevalente l'attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.) sull'aggravante speciale della commissione della rapina in luoghi destinati a privata dimora o tali da ostacolare la pubblica o privata difesa, prevista dal precedente terzo comma, n. *3-bis*. Sono state invece ritenute non fondate le questioni aventi ad oggetto la medesima norma sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost. La disposizione censurata prevedeva il divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti diverse da quella *ex art. 98* cod. pen. (minore età) rispetto alle aggravanti speciali di cui al terzo comma. Essa differiva in modo essenziale da quella esaminata nella sentenza n. 73 del 2020, concernente il divieto di applicare le diminuzioni di pena connesse al riconoscimento di circostanze attenuanti, tra cui anche il vizio parziale di mente, in presenza dell'aggravante della recidiva reiterata. A differenza dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., la norma in esame, pur vietando il bilanciamento, consente al giudice di operare la diminuzione sulla pena risultante dall'applicazione delle aggravanti speciali, così riproducendo il meccanismo rimasto in vigore fino alla riforma dell'art. 69 cod. pen. operata dal d.l. n. 99 del 1974 per tutte le circostanze ad effetto speciale e per quelle inerenti alla persona del colpevole, e successivamente ripreso in relazione a singole aggravanti. Un simile meccanismo non è di per sé, incompatibile con i principi costituzionali in quanto, pur producendo un effetto di inasprimento delle sanzioni applicabili al delitto aggravato, non esclude che il giudice applichi in concreto la diminuzione di pena connessa al riconoscimento di attenuanti, sia pure sulla pena già aumentata. Quando ricorrono "particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati, quale il diritto fondamentale e personalissimo alla vita e all'integrità fisica, ben può il legislatore dare un diverso ordine al gioco delle circostanze richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena di particolari circostanze", poiché "deroghe al bilanciamento (...) sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore" (sentenze nn. 117 del 2021, 88 del 2019, 251 del 2012). Sulla base di tali considerazioni, è stata esclusa l'irragionevole equiparazione sanzionatoria di fatti di reato connotati da differente gravità dal punto di vista soggettivo, in quanto dalla disposizione censurata non discendeva una totale "neutralizzazione" dell'attenuante del vizio parziale di mente, che il giudice avrebbe dovuto comunque considerare ai fini della commisurazione della sanzione. È stata parimenti esclusa la violazione dei principi di proporzionalità e personalità della pena. Le sentenze nn. 259 del 2021 e 190 del 2020 hanno già "sottolineato la problematicità dei livelli sanzionatori stabiliti in via generale dal legislatore per taluni delitti contro il patrimonio, per i quali sono previsti minimi e massimi edittali di livello analogo, e spesso ben più elevato, di quelli contemplati per delitti che offendono in modo grave beni di carattere personale, come l'integrità fisica o la libertà sessuale". Nella specie, non era tuttavia in discussione il generale trattamento sanzionatorio previsto per la rapina aggravata, bensì un eccesso sanzionatorio nella specifica ipotesi di chi, affetto da vizio parziale di mente, commetta una rapina all'interno di un domicilio, rispetto alla quale l'applicabilità della diminuzione di pena *ex art. 89* cod. pen. esclude la violazione del principio di individualizzazione della pena. La possibilità di tenere conto, nella commisurazione della pena, della ridotta colpevolezza discendente dal vizio parziale di mente rendeva la norma conforme anche al canone costituzionale per cui la pena "deve essere proporzionata non solo al



disvalore oggettivo del reato, ma anche al grado di colpevolezza del suo autore”. La disposizione è risultata però intrinsecamente irragionevole sotto un altro profilo, non essendovi alcuna ragione per distinguere il trattamento dell’attenuante del vizio parziale di mente da quello della minore età. In entrambe le ipotesi è stata rinvenuta la “medesima *ratio derogandi*” (sentenza n. 98 del 2023) rispetto a una disciplina a sua volta derogatoria di quella generale posta dall’art. 69 cod. pen. Nel silenzio dei lavori preparatori, la sottrazione della sola attenuante della minore età a tale disciplina avrebbe potuto “in ipotesi spiegarsi in ragione dei caratteri peculiari del diritto penale minorile, affidato, con scelta (...) costituzionalmente vincolata, a una giurisdizione specializzata, i cui operatori sono selezionati anche sulla base della specifica competenza professionale in materia di minori, e che opera secondo finalità e sulla base di regole differenti da quelle che caratterizzano la giurisdizione penale ordinaria” (sentenza n. 2 del 2022), tanto più che il trattamento penitenziario per i condannati minorenni al momento del fatto si svolge in istituzioni distinte da quelle per gli adulti. La commisurazione della pena nei confronti dei condannati minorenni continua tuttavia a essere regolata dal codice penale, sulla base delle medesime regole vigenti per gli adulti, “con la rilevante eccezione costituita dal divieto di applicare l’ergastolo ai minori, per effetto della sentenza n. 168 del 1994”. La *ratio* di tale deroga sottende la valutazione, da parte del legislatore, di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, sulla base del dato di comune esperienza secondo cui i ragazzi in tale fascia di età, “anche laddove possiedano un grado di maturità intellettuale e psicologica sufficiente a consentir loro di comprendere il disvalore del reato e di orientare conformemente la propria condotta, hanno tuttavia una personalità ancora in formazione”, che “in linea generale ne diminuisce in misura significativa la capacità di autocontrollo, quando non – ancor prima – la stessa capacità di discernere l’effettiva gravità delle proprie condotte inosservanti della legge. Ciò rende il fatto di reato dagli stessi commesso meno rimproverabile rispetto al corrispondente fatto compiuto da un adulto” e spiega la previsione della riduzione della pena sino a un terzo. Considerazione analoga vale necessariamente anche per chi abbia agito in condizioni di significativa anomalia psichica, derivante da vere e proprie malattie mentali o da “disturbi della personalità di consistenza, intensità, rilevanza e gravità tali da concretamente incidere sulla capacità di intendere e di volere, e a condizione che sussista un nesso eziologico con la specifica condotta criminosa, per effetto del quale il fatto di reato sia ritenuto causalmente determinato dal disturbo mentale”, con l’esclusione delle mere anomalie caratteriali e dei disturbi della coscienza provocati dall’abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti riconducibile a una scelta rimproverabile dell’autore. L’anomalia psichica *ex art. 89 cod. pen.* comporta “una rilevante compromissione della capacità di intendere e di volere dell’agente, che deve in conseguenza risultare grandemente scemata, sì da determinare un minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta e una minore capacità di controllo dei propri impulsi” (sentenza n. 73 del 2020). A fronte di siffatta riduzione della capacità di intendere e di volere, cui corrisponde una diminuzione della colpevolezza per il fatto, il codice penale prevede la riduzione della pena sino a un terzo come nel caso della minore età. Peraltro, la situazione della persona inferma di mente è equiparata a quella del minorenne anche ad altri fini della legge penale. L’art. 112, primo comma, n. 4, cod. pen. prevede un identico aggravamento di pena a carico di chi abbia concorso con un minorenne o con una persona in stato di infermità o di deficienza psichica nella commissione di un reato. La legge n. 69 del 2019 ha equiparato le due situazioni sottraendo le corrispondenti diminuzioni di pena al meccanismo di “blindatura” della circostanza aggravante *ex art. 577, terzo comma, cod. pen.* In definitiva, una volta prevista a favore dei minorenni una specifica deroga all’applicazione del meccanismo previsto dall’art. 628, quinto comma, cod. pen., “un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema, esige che tale deroga si estenda anche alla posizione, del tutto analoga (...), degli imputati affetti da vizio parziale di mente”. Rispetto a questi ultimi le ragioni dell’attenuazione di pena valgono anzi *a fortiori*, dal momento che la notevole riduzione della capacità di intendere e di volere costituisce oggetto di un accertamento caso per caso da parte del giudice, mentre nel caso del minorenne vi è la presunzione *ex lege* della sua minore colpevolezza, anche nell’ipotesi limite di un ragazzo prossimo al compimento del diciottesimo anno, psichicamente del tutto maturo.

## **6.10. Gli effetti extrapenalici della condanna**

### **6.10.1. La previsione di requisiti di onorabilità per il conseguimento di prestazioni o benefici ovvero per l’accesso a professioni o cariche**

La sentenza n. 169 ha richiamato le diverse occasioni in cui la giurisprudenza costituzionale “ha ritenuto la legittimità di meccanismi destinati ad attivarsi, in modo automatico, in conseguenza della

perdita di requisiti di onorabilità”. In tema di sospensione del reddito di cittadinanza in caso di sottoposizione a misure cautelari, la Corte ha affermato che il provvedimento “altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio” e rientra perciò tra le ipotesi in cui è riconosciuta “la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici” (sentenze nn. 126 del 2021 e 122 del 2020). “La mancata soggezione a una misura cautelare personale e l’assenza di una condanna per taluni specifici reati (intervenuta nei dieci anni antecedenti) costituiscono requisiti essenziali per l’ottenimento del reddito di cittadinanza rispetto al quale la *ratio* della sospensione viene ricondotta al venir meno di un peculiare requisito morale di onorabilità”. Riferimenti a requisiti di onorabilità, la cui perdita determina il venir meno di una condizione soggettiva per l’accesso a un beneficio economico, sono presenti anche nella sentenza n. 248 del 2019 che ha escluso l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 4, lett. e), della legge umbra n. 11 del 2018, ove si prevede l’esclusione di finanziamenti per le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero per delitti contro il patrimonio mediante frode. “In materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di cose per conto terzi, l’aver subito condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale è stata qualificata come condizione di cessazione di diritto dal requisito di onorabilità soggettivo per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio (sentenza n. 161 del 2018)”. Con analoghe argomentazioni, nelle più recenti sentenze in tema di decadenza e sospensione dalle cariche elettive a tutela del buon andamento e dell’imparzialità della pubblica amministrazione (sentenze nn. 35 del 2021, 36 del 2019, 276 del 2016, 236 del 2015), “le misure dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione previste dal d.lgs. n. 235 del 2012, ancorché collegate alla commissione di un illecito, sono state ritenute non costituzionalmente illegittime (...), non costituendo sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche stesse o per il loro mantenimento. Significativa è anche la sentenza n. 22 del 2018, in tema di revoca della patente di guida che consegua a condanna per reati in materia di stupefacenti. Anche tale misura non risponde ad una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti e trova, viceversa, la sua *ratio* nell’individuazione di un perimetro di affidabilità morale del soggetto, cui è rilasciata la patente di guida, e nella selezione di ipotesi in presenza delle quali tale affidabilità viene meno, venendo in rilievo solo effetti riflessi della condanna penale, in settori ordinamentali diversi da quello cui è affidata la funzione repressiva degli illeciti con le misure afflittive al riguardo previste”.

#### ***6.10.2. L’espiazione della pena in carcere quale condizione di legittimità della revoca di prestazioni previdenziali o assistenziali godute dal condannato in via definitiva per reati di particolare gravità***

La sentenza n. 169 ha rammentato che, con la sentenza n. 137 del 2021, l’art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012 è stato dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., nella parte in cui prevedeva la revoca, disposta in via amministrativa in fase di prima applicazione, di prestazioni previdenziali o assistenziali nei confronti di coloro che scontavano la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Inoltre, nel sottolineare che “il pregiudizio al diritto all’assistenza sussiste negli stessi termini” anche quando la revoca venga disposta, a regime, con la sentenza di condanna, detta pronuncia ha esteso la declaratoria di illegittimità all’art. 2, comma 58, nella parte in cui prevedeva la revoca delle prestazioni nei confronti di coloro che scontano la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Entrambe le fattispecie di cui ai commi 58 e 61 “configurano, in sostanza, uno statuto d’indegnità per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole di peculiari delitti, secondo un’impostazione rinvenibile anche in altre disposizioni legislative, tra le quali, ad esempio, quelle sul reddito di cittadinanza” previste dal d.l. n. 4 del 2019, già oggetto di scrutinio (sentenze nn. 126 del 2021 e 122 del 2020). “Però il venir meno dei requisiti di dignità alla prestazione, in ragione di condanne definitive per reati di particolare gravità, è condizionato alla modalità di espiazione della pena. Infatti, il primo comma dell’art. 38 Cost. configura un dovere di solidarietà, che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa. Pur dovendo riconoscersi al legislatore la possibilità di circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, la modulazione della disciplina delle misure assistenziali non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa”. La revoca dei trattamenti assistenziali “può concretamente comportare il rischio che il condannato ammesso a scontare la pena in

regime di detenzione domiciliare o in altro regime alternativo alla detenzione in carcere, poiché non a carico dell'istituto carcerario, non disponga di sufficienti mezzi per la propria sussistenza”, per cui, sebbene i condannati abbiano “gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile”, tuttavia, “attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere”. La “diversità di effetti della revoca delle prestazioni sociali su chi si trova in stato di detenzione domiciliare (o in altra forma alternativa di espiazione della pena) rispetto a chi è detenuto in carcere determina una violazione anche dell’art. 3 Cost., trattando allo stesso modo situazioni soggettive del tutto differenti. Risulta, così, violato anche il principio di ragionevolezza, in quanto l’ordinamento valuta un soggetto meritevole di accedere a forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali”.

#### ***6.10.3. La revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali godute dal condannato per taluni reati di particolare allarme sociale, accertati in sentenze divenute definitive prima dell’entrata in vigore della misura***

La sentenza n. **169** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui prevede la revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare (quali l’indennità di disoccupazione, l’assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili), nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per taluni reati di particolare allarme sociale indicati al precedente comma 58 (quali reati di associazione terroristica, attentato per finalità terroristiche o di eversione, sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione, associazione di stampo mafioso, scambio elettorale, strage e delitti commessi per agevolare le associazioni di stampo mafioso). La revoca, priva di efficacia retroattiva – nel senso che la prestazione è sospesa *ex nunc* (e non già *ex tunc*) nel momento in cui l’ente comunica il provvedimento al condannato che sta espianando la pena in regime carcerario – costituisce un effetto extrapenale della condanna e, in ogni caso, una misura sanzionatoria amministrativa non afflittiva, priva di natura sostanzialmente penale, la cui applicazione, in relazione a fatti oggetto di sentenze di condanna divenute definitive prima della sua entrata in vigore, non integra la violazione degli evocati parametri. La presenza di una condanna penale definitiva, al di là degli effetti penali propri, può, infatti, costituire un fatto oggettivo che in altri contesti, che esulano dal trattamento sanzionatorio dell’illecito commesso, determina le condizioni che non consentono (o fanno venire meno quelle che consentono) l’operatività di istituti diversi, regolati secondo la disciplina propria dei settori di appartenenza e non soggetti alle più rigorose garanzie del sistema sanzionatorio penale e in particolare al divieto di retroattività. La revoca in parola va, pertanto, qualificata come effetto della condanna penale in ambito amministrativo, materia estranea a quella penale, ove la condanna per reati, che si distinguono per una particolare gravità, determina il venir meno di un requisito di natura soggettiva richiesto per beneficiare dell’erogazione della prestazione assistenziale, introdotto dal legislatore con effetto non retroattivo, ma che legittimamente prende in considerazione condotte pregresse del condannato al quale il beneficio è stato riconosciuto. Tenuto conto della tendenziale provvisorietà della revoca (perché destinata a venir meno all’esito della definitiva espiazione della pena nonché in caso di ammissione del condannato a un regime alternativo alla detenzione in carcere), l’assenza di una condanna definitiva per uno di tali reati, con pena espia in regime carcerario, si atteggia a requisito di erogazione della prestazione sociale, piuttosto che requisito per l’insorgenza o il mantenimento del diritto. Inoltre, va esclusa la natura “sostanzialmente penale” della misura in parola, non essendo integrati i “criteri Engel”, consistenti, alternativamente, nella qualificazione dell’illecito operata dal diritto nazionale, nella natura della sanzione alla luce della sua funzione punitiva-deterrente, nella sua severità, ossia nella gravità del sacrificio imposto.

#### ***6.10.4. La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente per il reato di guida in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravato dalla provocazione di un incidente stradale***

La sentenza n. **194** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 186, comma 2-bis, cod. strada, censurato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente per il reato di guida in stato di ebbrezza, con tasso

alcolemico superiore a 1,5 g/l, aggravato dalla provocazione di un incidente stradale. La norma non prevede un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che possa costituire indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca (sentenza n. 88 del 2019), poiché la fattispecie di guida in stato di ebbrezza si declina secondo una precisa ed articolata graduazione che accomuna pena principale e sanzione accessoria in una scala di gravità progressivamente maggiore. In tal modo, l'impianto sanzionatorio prevede diversi "gradi di intensità" della violazione, ai quali corrispondono differenti livelli di sanzioni in progressione crescente, finalizzati alla prevenzione e repressione di comportamenti pericolosi per gli utenti della strada. Il divario tra le varie misure – detentive, pecuniarie e accessorie – è correlato all'incremento della pericolosità della condotta, graduata sulla base del livello del tasso alcolemico. In particolare, la sanzione amministrativa accessoria è determinata in un intervallo che va dalla sospensione della patente di guida per tre mesi, per le condotte meno gravi, fino alla revoca della patente, per la condotta più grave. Tale è la guida in stato di ebbrezza con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, ove la condotta sia aggravata per aver il conducente provocato un incidente. Tale circostanza aggravante – la quale mostra che il superamento della soglia di tasso alcolemico è stato tale, in concreto, da aver compromesso il controllo dell'autovettura – individua e sanziona una condotta particolarmente pericolosa, quale che sia l'entità dell'incidente, e rende non irragionevole che, anche a fini di deterrenza per la salvaguardia della sicurezza pubblica nella circolazione stradale, sia collocata in cima alla scala delle condotte sanzionate in misura progressivamente più elevata. La scelta di non distinguere, ai fini dell'operatività della revoca della patente, in funzione della gravità dell'incidente provocato corrisponde a un criterio di prevenzione generale non irragionevole, tenuto conto che la *ratio* della circostanza aggravante è da ricercarsi nella volontà del legislatore di punire più gravemente qualsiasi turbativa delle corrette condizioni di guida (ordinanza n. 247 del 2013). Peraltro, "per il reato di guida in stato di ebbrezza il giudice ha già un margine di apprezzamento sufficiente perché la sanzione inflitta sia proporzionata alla complessiva considerazione delle peculiarità oggettive e soggettive del caso (...). L'eventualità che, a seguito della concessione di benefici di legge, la revoca della patente di guida mantenga un primario ruolo afflittivo, permanendo come unica misura punitiva concretamente efficace, risulta, poi, coerente sia con la finalità preventiva della sanzione, perché consente di evitare che il reo ricrei la situazione di pericolo per un congruo periodo di tempo; sia con la finalità deterrente, perché sollecita una maggiore consapevolezza della gravità del comportamento; sia con la funzione rieducativa, perché impone al condannato di affrontare il percorso di esami che lo abilita alla guida per ottenere la nuova patente, instaurando un processo virtuoso tramite una utile formazione finalizzata alla prevenzione. Infatti, la revoca della patente di guida non ha una efficacia ostativa permanente, in quanto il titolare di patente revocata può conseguire un nuovo titolo abilitativo" in un termine che la legge ha fissato in tre anni. Né è utilmente invocabile, quale *tertium comparationis*, la posizione del soggetto condannato per i reati di omicidio stradale o lesioni stradali gravi o gravissime previsti dagli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen. che potrebbe viceversa beneficiare della scelta discrezionale del giudice tra la revoca e la sospensione della patente di guida. L'automatismo della revoca della patente, applicabile a tali fattispecie ai sensi dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, è stato censurato dalla sentenza n. 88 del 2019 solo con riferimento alle condotte colpose poste in essere da soggetti che avevano agito in condizioni psico-fisiche non gravemente alterate, restando quindi vigente nel caso di conducenti con un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l.

## **6.11. Le misure di sicurezza**

### **6.11.1. La funzione di contenimento della pericolosità sociale espressa in concreto dai destinatari**

"In generale, le misure di sicurezza trovano la loro peculiare ragion d'essere nella funzione di contenimento della pericolosità sociale del soggetto (sentenza n. 22 del 2022), con la conseguenza che esse operano se e quando l'autore del fatto la esprime in concreto, sia nel momento dell'applicazione della misura, sia nel momento della sua esecuzione (sentenza n. 197 del 2021)". Così la sentenza n. 66 ove si è rammentato altresì che, sulla scorta di talune pronunce (sentenze nn. 249 del 1983 e 139 del 1982), il legislatore è intervenuto, da un lato, ad abrogare l'art. 204 cod. pen. – che ammetteva ipotesi di pericolosità sociale presunta (art. 31, primo comma, della legge n. 663 del 1986) – dall'altro, a statuire, coerentemente, che tutte le misure di sicurezza sono ordinate previo accertamento in concreto della condizione di pericolosità sociale (art. 31, secondo comma).

## **6.12. Le misure di prevenzione**

### **6.12.1. L'incompatibilità costituzionale di presupposti legislativi eccessivamente vaghi e imprecisi**

La sentenza n. **110** ha rammentato che, in materia di misure di prevenzione, la Corte ha dichiarato illegittime disposizioni che “enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inidonei ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze” (sentenza n. 24 del 2019) “e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle” (sentenza n. 177 del 1980).

### **6.12.2. Il significato sostanziale, e non puramente formale, dell'intervento dell'autorità giudiziaria in presenza di misure restrittive di diritti fondamentali assistiti da riserva di giurisdizione**

La sentenza n. **2** ha rammentato che la Corte, “sin dal primo anno della propria attività, non ha esitato a dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge contenenti misure di prevenzione, assunte su decisione dell'autorità amministrativa, che avevano effetti restrittivi sulla libertà personale, in violazione della riserva di giurisdizione costituzionalmente prescritta” (sentenze nn. 2 e 11 del 1956, riprese dalla sentenza n. 24 del 2019). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito “il significato sostanziale, e non puramente formale, dell'intervento dell'autorità giudiziaria, in presenza di misure di prevenzione che comportino restrizioni rispetto a diritti fondamentali assistiti da riserva di giurisdizione. Il vaglio dell'autorità giurisdizionale risulta infatti associato alla garanzia del contraddittorio, alla possibile contestazione dei presupposti applicativi della misura, della sua eccessività e sproporzione, e, in ultima analisi, consente il pieno dispiegarsi allo stesso diritto di difesa” (sentenze nn. 177 del 1980, 113 del 1975, 53 del 1968, 68 del 1964).

### **6.12.3. Il necessario contemperamento tra il diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore proposto e l'esigenza di evitare che gli stessi siano restituiti ovvero destinati a soddisfare creditori conniventi**

“A fronte dell'emanazione di un provvedimento di sequestro di prevenzione finalizzato alla confisca, sorge il problema della tutela dei creditori del proposto che rischiano di veder svanire la garanzia patrimoniale sulla quale avevano costruito il proprio affidamento in virtù del principio della generale responsabilità del debitore sancito dall'art. 2740 del codice civile e, non di rado, anche in forza di garanzie reali su alcuni beni. Si tratta di una questione che involge un necessario contemperamento tra il diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore e l'esigenza di evitare che il proposto si riappropri dei beni oggetto della misura, ovvero che gli stessi beni siano destinati a soddisfare creditori che avevano contratto con lo stesso nella consapevolezza che l'attività economica svolta era illecita, ovvero diretta a celare attività illecite o al riciclaggio di denaro” (sentenze nn. 18 del 2023, 26 del 2019, 94 del 2015). Così la sentenza n. **221** ove si è rammentato che una prima regolamentazione normativa è stata introdotta solo dal codice antimafia, agli artt. 52 e ss. recanti una disciplina specifica per la tutela dei diritti dei terzi coinvolti nel procedimento di prevenzione patrimoniale. Tali disposizioni sono state oggetto di interventi additivi che “hanno finito con l'estendere detta tutela a tutti i creditori per titoli antecedenti al sequestro di prevenzione e non solo a quelli che vantavano un diritto reale sui beni oggetto della misura” (sentenze nn. 26 del 2019 e 94 del 2015).

## **6.13. La confisca**

### **6.13.1. La confisca penale allargata e la confisca di prevenzione: fattispecie distinte ma accomunate dall'esigenza di tutelare i terzi creditori del soggetto inciso (riferimenti di giurisprudenza costituzionale)**

La sentenza n. **18** ha illustrato la disciplina della confisca penale allargata e della confisca di prevenzione, sotto il particolare profilo della tutela dei diritti di credito di terzi che intendano far valere la responsabilità patrimoniale del debitore, già proprietario del (o titolare di altro diritto reale sul) bene confiscato. Pur essendo le due fattispecie “diverse per presupposti e natura, per esse l'esigenza di tutela dei terzi creditori si pone in termini essenzialmente analoghi. La relativa disciplina si è evoluta nel tempo

in termini differenziati” e solo da ultimo, con la legge n. 161 del 2017, “è stata raggiunta una regolamentazione maggiormente sistematica e simmetrica”. All’inizio degli anni Novanta del secolo scorso, “per contrastare più efficacemente i reati di stampo mafioso, il legislatore decise di introdurre strumenti più pervasivi per l’apprensione di beni frutto di attività criminosa, al di là della confisca penale ordinaria” (art. 240 cod. pen.). Originariamente la disciplina era contenuta nell’art. 12-*quinquies*, comma 2, del d.l. n. 306 del 1992, che puniva, anche mediante la confisca dei beni, del denaro o di altre utilità, la persona sottoposta a procedimento penale per associazione mafiosa o per altre ipotesi delittuose ritenute tipiche delle organizzazioni criminali o nei cui confronti fosse in corso di applicazione o si procedesse per l’applicazione di una misura di prevenzione personale, la quale, anche per interposta persona, avesse la disponibilità di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica e dei quali non potesse giustificare la legittima provenienza. Tuttavia, la sentenza n. 48 del 1994 ha dichiarato illegittima la predetta norma per violazione della presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.). Tenendo conto di tale pronuncia, il d.l. n. 399 del 1994 ha introdotto nuova fattispecie di confisca penale. L’art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992 (la cui disciplina è oggi confluita nell’art. 240-*bis* cod. pen.) stabilisce che, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per taluno dei delitti in esso indicati, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. La confisca penale, comunemente definita “allargata”, è disposta – alla stregua di quanto precisato dalla sentenza n. 33 del 2018 – “ove ricorrano due presupposti, ossia la qualità di condannato per determinati reati e la sproporzione del patrimonio del quale il condannato ha la disponibilità, anche indirettamente, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica, che implica la presunzione che il patrimonio stesso derivi da attività criminose che non è stato possibile accertare, presunzione che può tuttavia essere superata dal condannato giustificando la provenienza dei beni. La confisca cosiddetta allargata presenta, almeno sotto questi aspetti, non trascurabili assonanze con la confisca di prevenzione, con la quale condivide la finalità di superare il problema fondamentale che impedisce l’applicazione della confisca tradizionale, ossia l’accertamento del nesso causale tra i profitti e il reato”, ed è dunque funzionale, in conformità alla direttiva UE 2014/42, a “confiscare gli assetti patrimoniali accumulati nel tempo dal crimine organizzato o dalla criminalità economica. In sostanza, il principio è quello di consentire una confisca fondata su una presunzione di illecita accumulazione patrimoniale in capo a chi è condannato per determinati reati, mediante forme di inversione dell’onere della prova (...). La confisca di prevenzione, invece, prevista dall’art. 24 cod. antimafia, ha ad oggetto beni di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle relative imposte, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. Il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione è quindi la ragionevole presunzione, pur in assenza dell’accertamento di un reato, che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecite (sentenza n. 24 del 2019)”. L’emanazione di un provvedimento di confisca, sia penale che di prevenzione, “implica il problema della tutela dei creditori del soggetto che subisce tale misura, i quali perdono la garanzia patrimoniale sulla quale avevano riposto il proprio affidamento. Si tratta di una questione particolarmente delicata, rispetto alla quale viene in rilievo il bilanciamento tra il diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore e l’esigenza di evitare che il reo si riappropri dei beni oggetto di confisca ovvero che gli stessi beni siano destinati a soddisfare creditori che avevano contratto con lo stesso nella consapevolezza che l’attività economica da lui svolta fosse illecita ovvero fosse diretta a celare attività illecite o al riciclaggio di denaro”. Con riferimento alla confisca di prevenzione e alla tutela dei terzi creditori, la sentenza n. 94 del 2015 ha dichiarato illegittimo l’art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui non includeva tra i creditori soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato che non siano ipotecari, pignoranti o intervenuti nell’esecuzione, ma comunque assistiti da privilegio generale sui beni mobili e con diritto alla collocazione sussidiaria sul prezzo degli immobili, per contrasto con l’art. 36 Cost., in quanto pregiudicava il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa. La successiva sentenza n. 26 del 2019 è intervenuta in maniera più radicale sulle limitazioni alle categorie di creditori tutelabili ai sensi del citato art. 1, comma 198, ritenendolo illegittimo laddove limitava alle specifiche

categorie di creditori ivi indicati la possibilità di ottenere soddisfacimento dei propri crediti sui beni del debitore attinti da confisca di prevenzione, poiché esso determina un sacrificio irreparabile e privo di ogni fondamento razionale dei diritti di tutti i creditori di buona fede non rientranti in alcuna delle predette categorie, discriminando la loro posizione rispetto a quella dei creditori i cui interessi vengono invece salvaguardati dal medesimo precetto.

### ***6.13.2. La destinazione delle cose oggetto di confisca penale: la regola della vendita e le eccezioni dell'assegnazione a soggetti terzi e, in particolare, della distruzione (per stupefacenti e armi)***

La sentenza n. 208 si è soffermata sulla destinazione delle cose oggetto di confisca penale. La disciplina generale della materia è offerta dall'art. 86 norme att. cod. proc. pen. e da alcune disposizioni del t.u. spese di giustizia. In base ad essa, "la destinazione ordinaria dei beni confiscati è la vendita". Il citato art. 86, al comma 1, stabilisce, infatti, che le cose di cui è stata ordinata la confisca debbono essere vendute a cura della cancelleria, salvo che per esse sia prevista una specifica destinazione. Il ricavato confluisce nel bilancio dello Stato, divenuto proprietario del bene a seguito della misura ablativa. "Si tratta di una destinazione normale, ma non indefettibile, essendo previste delle eccezioni". Anzitutto, se i beni hanno interesse scientifico o pregio di antichità o arte, prima di procedere alla vendita occorre avvisare il Ministero della giustizia, che può disporre l'assegnazione delle cose al museo criminale presso il Ministero o altri istituti (art. 152 t.u. spese di giustizia). È, per altro verso, previsto che il giudice possa disporre la distruzione delle cose confiscate se la vendita non è opportuna (art. 86, comma 2, norme att. cod. proc. pen.): "formula atta a ricomprendere, per *communis opinio*, anche i casi in cui l'alienazione risulti tecnicamente difficoltosa o antieconomica". Lo stesso art. 86, comma 1, fa, inoltre, espressamente salva l'ipotesi in cui per le cose confiscate sia prevista una specifica destinazione. "Numerose disposizioni prefigurano, in effetti, destinazioni specifiche – diverse dalla vendita – per talune categorie di beni confiscati, o quando la confisca sia disposta in relazione a determinate fattispecie di reato. Nella maggior parte dei casi la destinazione speciale consiste nell'assegnazione del bene a determinati organismi o soggetti – solitamente pubblici, ma talora anche privati – affinché se ne avvalgano per particolari finalità. Non mancano, però, ipotesi nelle quali la legge stabilisce che la cosa confiscata debba essere distrutta, escludendone in radice la reimmersione in commercio o il reimpiego. La distruzione – che nei casi ordinari (...) può essere disposta discrezionalmente dal giudice, allorché la vendita appaia in concreto inopportuna – viene qui imposta in modo diretto dalla legge. È quanto avviene, ad esempio, per le sostanze stupefacenti o psicotrope" (art. 87 del d.P.R. n. 309 del 1990). Fra le destinazioni specifiche del genere considerato rientra anche quella delineata dall'art. 6 della legge n. 152 del 1975, "volta nel suo insieme (...) a dare risposta alle profonde e legittime preoccupazioni generate nell'opinione pubblica dai gravissimi episodi di criminalità comune e politica propri di quel periodo storico (caratterizzato dai fenomeni del terrorismo politico e delle manifestazioni violente di piazza)". In questa cornice, il citato art. 6 prevede, al primo comma, che il disposto del primo capoverso dell'art. 240 cod. pen. – che individua in via generale i casi di confisca obbligatoria – si applica a tutti i reati concernenti le armi, ogni altro oggetto atto ad offendere, nonché le munizioni e gli esplosivi. Per giurisprudenza consolidata, la norma ha reso obbligatoria la confisca delle cose che costituiscono oggetto materiale dei reati testé indicati (siano essi delitti o contravvenzioni), la quale deve essere sempre disposta, anche se non è stata pronunciata condanna (dunque, anche nel caso di dichiarazione di estinzione del reato), con le uniche eccezioni dell'assoluzione dell'imputato nel merito e dell'appartenenza dell'arma a persona estranea al reato, se legalmente detenuta. Come ha affermato la sentenza n. 5 del 2023, "si tratta di misura connotata da una finalità essenzialmente preventiva, e non già strettamente sanzionatoria, essendo volta a neutralizzare, mediante la privazione della disponibilità della *res* da parte del suo detentore, una situazione di pericolo, particolarmente allarmante in relazione alle gravissime conseguenze per la vita umana e per l'ordine pubblico che l'uso illecito degli oggetti in questione può provocare". Nei commi successivi, l'art. 6 reca un'articolata disciplina speciale sulla destinazione dei beni confiscati, variamente calibrata secondo la loro tipologia. In base al secondo comma, le armi da guerra e tipo guerra debbono essere versate alla competente direzione di artiglieria che ne dispone la rottamazione e l'alienazione, ove non le ritenga utilizzabili dalle forze armate. In virtù del terzo comma, le armi comuni e gli oggetti atti ad offendere, ugualmente versati alle direzioni di artiglieria, devono essere destinati alla distruzione, salvo quanto previsto dal nono e decimo comma dell'art. 32 della legge n. 110 del 1975, i quali stabiliscono che le armi antiche e artistiche non possono essere distrutte senza il preventivo consenso di un esperto nominato dal sovrintendente per le gallerie competente per territorio e, se riconosciute di interesse storico e artistico,

debbono essere destinate alle raccolte pubbliche indicate dalla sovrintendenza. Ai sensi del quarto comma, infine, le munizioni e gli esplosivi devono essere versati alla competente direzione di artiglieria, per l'utilizzazione da parte delle forze armate, ovvero per l'alienazione nei modi previsti dalla legge o per la distruzione.

### ***6.13.3. La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione***

#### ***6.13.3.1. La funzione essenzialmente preventiva, anziché punitiva, della misura***

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 152 del 1975, impugnato, in riferimento agli artt. 11, 27, secondo comma, 42, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6, par. 2, CEDU, 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 17 e 48 CDFUE, nella parte in cui impone al giudice di disporre la confisca delle armi anche in caso di estinzione del reato per oblazione. In via preliminare, si è evidenziato che l'art. 38, comma 7, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) sancisce l'obbligo di presentare nuovamente la denuncia di detenzione di armi nel caso in cui il possessore le trasferisca in un luogo diverso da quello indicato nella precedente denuncia. La violazione del suddetto obbligo integra, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 38, comma 7, TULPS, una contravvenzione punita con pena alternativa, suscettibile di estinguersi mediante oblazione con il pagamento, prima dell'apertura del dibattimento ovvero prima del decreto di condanna, di una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge. La disposizione censurata prevede l'applicazione dell'art. 240 cod. pen. a tutti i reati concernenti le armi, con la conseguenza che anche le armi il cui trasferimento non sia stato denunciato ai sensi dell'art. 38, comma 7, TULPS devono essere obbligatoriamente confiscate. La Corte – nell'affrontare le questioni basate sul presupposto che la disciplina censurata configuri una confisca obbligatoria qualificabile come sostanzialmente punitiva – ha riconosciuto a quest'ultima una funzione essenzialmente preventiva, anche perché, in linea con la giurisprudenza della Corte EDU, non “ogni misura limitativa o privativa di diritti fondamentali applicata da un giudice penale in connessione con un fatto di reato” ha necessariamente natura punitiva, come accade ad esempio per le misure di sicurezza personali e per le misure cautelari personali e reali. Ne consegue che la natura delle varie forme di confisca deve essere valutata in relazione alla specifica finalità e allo specifico oggetto di ciascuna di esse, nella consapevolezza, emersa già in pronunce assai risalenti (sentenze nn. 46 del 1964 e 29 del 1961), dell'estrema varietà di disciplina e funzioni delle confische previste nell'ordinamento italiano. Nella specie, la *ratio* dell'obbligo di comunicare all'autorità di pubblica sicurezza il trasferimento di armi, in precedenza regolarmente denunciate, risiede nella necessità di garantirne la piena tracciabilità, secondo quanto richiesto dal diritto dell'Unione europea, in particolare dalla direttiva 2021/555/UE che prevede non solo l'obbligo per ogni Stato membro di tenere un archivio computerizzato – nel quale registrare, tra l'altro, i nomi e gli indirizzi dei detentori di ciascuna arma da fuoco soggetta ad autorizzazione – ma anche l'obbligo, a carico di ciascun titolare di autorizzazione alla detenzione, di comunicare alle autorità competenti eventuali trasferimenti. La mancata denuncia del luogo in cui l'arma si trova crea, dunque, una situazione di pericolo, particolarmente allarmante in relazione alle gravissime conseguenze per la vita umana e per l'ordine pubblico che il suo uso illecito può provocare. La confisca in esame ha, quindi, una chiara finalità di neutralizzazione del suddetto pericolo, connesso alla circolazione dell'arma, che conferisce alla stessa una connotazione essenzialmente preventiva.

#### ***6.13.3.2. Il necessario accertamento giudiziale dei presupposti di legge (affermato con sentenza interpretativa di rigetto)***

La sentenza n. 5 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 152 del 1975, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 11, 27, 42, 117, primo comma, Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 17 e 49, par. 3, CDFUE, nella parte in cui prevede come obbligatoria la confisca delle armi anche in relazione alla contravvenzione *ex* art. 38 del r.d. n. 733 del 1931. L'art. 38, comma 7, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) sancisce l'obbligo di presentare nuovamente la denuncia di detenzione di armi nel caso in cui il possessore le trasferisca in un luogo diverso da quello indicato nella precedente denuncia. La violazione del suddetto obbligo integra, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 38, comma 7, TULPS, una



contravvenzione punita con pena alternativa, suscettibile di estinguersi mediante oblazione con il pagamento, prima dell'apertura del dibattimento ovvero prima del decreto di condanna, di una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge. In questo quadro, la disposizione censurata prevede l'applicazione dell'art. 240 cod. pen. a tutti i reati concernenti le armi, con la conseguenza che anche le armi il cui trasferimento non sia stato denunciato ai sensi del ricordato art. 38, comma 7, devono essere obbligatoriamente confiscate. In primo luogo è stato ritenuto inconfidente il parametro *ex art. 27 Cost.* in quanto – oltre ad apparire evocato come mero rinforzo rispetto all'asserita violazione del principio di proporzionalità della pena – non può essere riferito a una misura di natura preventiva e non punitiva; similmente, anche l'art. 49, par. 3, CDFUE è in radice inapplicabile a misure non aventi carattere punitivo. In secondo luogo, la confisca, pur comportando “una rilevante limitazione del diritto di proprietà, tutelato a livello costituzionale e sovranazionale”, integra un'ablazione che “non può essere ritenuta a) manifestamente inidonea, b) non necessaria ovvero c) non proporzionata in senso stretto rispetto alla finalità legittima perseguita” (sentenza n. 20 del 2019). L'inosservanza delle norme che impongono la costante tracciabilità delle armi rivela, infatti, una grave trascuratezza in capo al loro detentore e costituisce “un indice di sopravvenuta inidoneità del loro proprietario a continuare a detenerle in condizioni di sicurezza”; inoltre, l'estrema gravità delle conseguenze che possono derivare da un uso improprio delle armi a carico della vita stessa dei consociati – che l'ordinamento ha il dovere di tutelare in forza dell'art. 2 Cost. (sentenza n. 50 del 2022) – giustifica la previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi (sentenza n. 109 del 2019), tanto che l'acquisto e l'esercizio del relativo diritto di proprietà sono sottoposti a speciali limiti e controlli. Nell'escludere i dedotti profili di contrasto con l'art. 3 Cost., il Collegio ha altresì osservato che, trattandosi di una misura a contenuto preventivo e non già punitivo, ha scarso significato comparare la gravità del reato che ne costituisce il presupposto legale, poiché tale reato svolge il ruolo di “occasione”, più che di “causa”, dell'intervento ablativo. Inoltre, alla circostanza che la confisca obbligatoria sia prevista per i reati concernenti le armi (art. 6 della legge n. 152 del 1975), anziché per quelli “a mezzo” di armi, ove anche ritenuta irragionevole, non si sarebbe potuto porre rimedio espungendo dalla disciplina le ipotesi di violazione degli obblighi *ex art. 38 TULPS*, rispetto alle quali la previsione di una confisca obbligatoria dell'arma non può essere ritenuta sproporzionata né irragionevole. Infine, quanto al rilievo secondo cui la confisca obbligatoria in esame non impedirebbe all'interessato di detenere altre armi, si è evidenziato che proprio la violazione delle norme relative alla comunicazione del trasferimento delle armi può essere considerata indice di scarsa affidabilità soggettiva e legittimare, pertanto, l'imposizione da parte del prefetto di un generale divieto rivolto all'interessato di detenere armi, ai sensi dell'art. 39 TULPS, trattandosi di due rimedi che possono coesistere e operare congiuntamente. Il Collegio – dopo aver ricordato che la confisca può essere applicata dal giudice anche mediante la sentenza che dichiara l'estinzione del reato, non essendovi alcuna incompatibilità logica, come già ritenuto in relazione alla confisca urbanistica (sentenza n. 49 del 2015) – ha tuttavia chiarito che, nel caso di confisca imposta dal giudice con la sentenza che dichiara l'estinzione per intervenuta oblazione della contravvenzione *ex artt. 17 e 38, comma 7, TULPS*, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata, occorre “che tale provvedimento possa essere pronunciato soltanto in esito all'accertamento dei presupposti di legge che giustificano l'applicazione della misura”. In altri termini, per la valutazione di proporzionalità e ragionevolezza di una misura che incide in maniera potenzialmente assai gravosa sul diritto di proprietà, è necessaria la presenza di un adeguato meccanismo di tutela giurisdizionale che garantisca all'interessato la possibilità di contestare in maniera effettiva la sussistenza dei presupposti della misura e che permetta al giudice l'applicazione della stessa, potendone accertare il presupposto in contraddittorio con l'imputato. Tale accertamento è possibile anche nell'ambito di un procedimento di oblazione in quanto è previsto un sub-procedimento finalizzato a permettere al giudice – oltre che di verificare l'insussistenza delle condizioni che impongano l'immediata declaratoria di cause di non punibilità ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. – di accertare la sussistenza dei presupposti che ne giustificano l'applicazione e, dunque, l'effettiva commissione del fatto di reato da parte dell'imputato, in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi.

#### ***6.13.4. La destinazione alla distruzione di ogni arma, propria o impropria, confiscata, che non sia riconosciuta di interesse storico o artistico***

La sentenza n. 208 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 152 del 1975, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le armi comuni e gli oggetti atti ad offendere confiscati devono essere destinati alla distruzione, salvo che non

siano riconosciuti di interesse storico o artistico. La censura riguardava unicamente la disciplina relativa alle armi comuni e agli oggetti atti ad offendere contenuta nel terzo comma della norma. La nozione di armi comuni abbraccia la generalità delle armi proprie, la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona fatta eccezione per le armi da guerra o tipo guerra; per oggetti atti ad offendere si intendono, invece, le armi improprie, cioè oggetti ideati per scopi diversi (lavorativi, domestici, sportivi, scientifici), ma che, in ragione della loro conformazione, possono essere occasionalmente utilizzati per l'offesa alla persona e dei quali la legge vieta il porto in modo assoluto o senza giustificato motivo. Il diverso trattamento riservato alle armi comuni e agli oggetti atti ad offendere rispetto alla generalità delle altre cose colpite da confisca penale è giustificato dalla loro particolare natura. Si tratta, infatti, di oggetti intrinsecamente pericolosi per l'estrema gravità delle conseguenze che possono derivare da un loro improprio utilizzo, che incidono su beni giuridici primari (la vita umana, la sicurezza e l'incolumità pubblica) che lo Stato ha il dovere costituzionale di tutelare (sentenze nn. 5 del 2023 e 109 del 2019). Ciò è particolarmente evidente per le armi comuni da sparo, il cui acquisto e porto sono soggetti a una rigorosa disciplina limitativa, volta ad assicurare l'affidabilità dei possessori circa il corretto impiego delle stesse. Premesso che la confisca obbligatoria delle armi mira a prevenire i pericoli connessi all'uso illecito di tali oggetti, la *ratio* della censurata previsione inerente alla successiva destinazione alla distruzione appare agevolmente identificabile nella volontà di evitare che siano proprio gli organi dello Stato a rimettere in circolazione, tramite vendita al miglior offerente, armi che sono state confiscate in un'ottica di prevenzione dei gravissimi fatti realizzabili mediante il loro uso. La norma esprime un'avvertita esigenza di coerenza, a fronte della quale il legislatore ha ritenuto che debba restare recessivo l'interesse meramente economico dello Stato a trarre profitto dalla misura ablativa, non potendosi ritenere che la Costituzione imponga di rimettere sul mercato le armi confiscate al fine di trarre un lucro dalla vendita. Al legislatore è riconosciuto un ampio margine di discrezionalità nei bilanciamenti fra i contrapposti interessi coinvolti dalla disciplina delle armi, che incontra il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle soluzioni adottate, nella specie non valicato.

## **7. I principi costituzionali in materia processuale**

### **7.1. Il diritto di azione e di difesa**

#### **7.1.1. L'appartenenza al novero dei diritti inalienabili della persona umana caratterizzanti l'identità costituzionale italiana**

La sentenza n. **111** ha rammentato che la Corte ha particolarmente valorizzato il “generale principio di effettività della garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione (...) proprio in relazione al diritto di difesa, rientrante in quel novero dei diritti inalienabili della persona umana” (sentenze nn. 238 del 2014, 323 del 1989, 18 del 1982), “che caratterizzano l'identità costituzionale italiana” (sentenze nn. 18 e 10 del 2022, 157 del 2021; ordinanza n. 117 del 2019).

#### **7.1.2. La compatibilità costituzionale di procedimenti a contraddittorio eventuale e differito**

La sentenza n. **172** ha puntualizzato che il rispetto del principio del contraddittorio “non impone che esso si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e neppure sempre e necessariamente nella fase iniziale dello stesso, onde non sono in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. i modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito: i quali, cioè, in ossequio a criteri di economia processuale e di massima speditezza, adottino lo schema della decisione *de plano* seguita da una fase a contraddittorio pieno, attivata dalla parte che intenda insorgere rispetto al *decisum*” (sentenze nn. 91 del 2023, 115 del 2001; ordinanze nn. 255 del 2009, 291 del 2005, 352, 172 e 8 del 2003).

#### **7.1.3. La garanzia costituzionale del ricorso per cassazione contro le sentenze (intese in senso sostanziale) e la progressiva estensione della reclamabilità di provvedimenti non definitivi né decisori**

La sentenza n. **202** ha affermato che il diritto di agire in giudizio “è sancito dall'art. 24 Cost. come diritto inviolabile e quindi fondamentale. Contro le sentenze – ossia i provvedimenti a carattere decisorio e definitivo – è generalizzato, in quanto sempre ammesso, il ricorso per cassazione per violazione di legge

(art. 111, settimo comma, Cost.), salva la limitazione ai soli motivi inerenti alla giurisdizione quanto alle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. La nozione di sentenza, proprio ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo della predetta garanzia, è da lungo tempo intesa nel diritto vivente (...) in senso sostanziale, ossia ricomprendendovi tutti i provvedimenti che, pur non avendo la veste formale della sentenza, sono decisori e definitivi, ossia incidono sui diritti soggettivi coinvolti con quella peculiare efficacia corrispondente al giudicato, pur talvolta allo stato degli atti" (sentenza n. 89 del 2021). Invece, contro le ordinanze "può essere previsto un mezzo di impugnazione (il reclamo) non in via generale, stante che esse, peraltro di norma modificabili e revocabili dal giudice che le ha pronunciate, comunque non possono mai pregiudicare la decisione della causa (art. 177, primo comma, cod. proc. civ.); decisione che poi chiama in campo la suddetta garanzia del ricorso straordinario (...). Ma, in attesa della decisione della causa, il riconoscimento della facoltà di impugnazione, mediante reclamo, del provvedimento del giudice, pur non definitivo né decisorio, può talora costituire necessaria implicazione della garanzia costituzionale del diritto di agire in giudizio per la tutela di un diritto o di un interesse legittimo. Il reclamo è previsto, in via generale, nei procedimenti adottati in camera di consiglio di cui all'art. 739, primo comma, cod. proc. civ. In questa logica è introdotto, in via generale, il reclamo contro i provvedimenti cautelari di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ. (all'inizio solo limitatamente ai provvedimenti di accoglimento), che testualmente trova applicazione nei confronti dei provvedimenti cautelari di sequestro, di denuncia di nuova opera e di danno temuto, e nei confronti dei provvedimenti d'urgenza. Ai sensi di questa medesima disposizione è reclamabile (...) anche l'ordinanza che accoglie o respinge la domanda di reintegrazione e di manutenzione nel possesso (art. 703 cod. proc. civ.)". L'estensione dell'area della reclamabilità di provvedimenti non ricorribili per cassazione "ha registrato un significativo ampliamento nella recente riforma processuale" di cui al d.lgs. n. 149 del 2022, che, all'art. 3, comma 13, lett. d), ha previsto il rimedio del reclamo *ex art. 669-terdecies* cod. proc. civ. avverso provvedimenti finanche privi di natura cautelare, come le ordinanze anticipatorie di accoglimento e di rigetto della domanda rese nel corso del giudizio ordinario di cognizione ai sensi degli artt. 183-*bis* e 183-*ter* cod. proc. civ. "Nel complesso, quindi, vi è un'area di tendenziale reclamabilità di provvedimenti che, in quanto non definitivi né decisori, si sottraggono alla ricorribilità per cassazione di cui al settimo comma dell'art. 111 Cost."

#### ***7.1.4. La garanzia costituzionale dell'esecuzione forzata e l'esigenza di rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale***

La sentenza n. 159 ha ribadito che "la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale" (sentenze nn. 140 del 2022, 128 del 2021, 522 del 2002, 321 del 1998); "e ciò è tanto più vero quando leso è un diritto fondamentale (art. 2 Cost.)".

#### ***7.1.5. Le condizioni di legittimità di una misura legislativa incidente sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale***

La sentenza n. 228 del 2022, ripresa dall'ordinanza n. 78, ha richiamato il principio per cui "la tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale, sicché una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima solo se limitata a un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli". In difetto di queste condizioni, la misura, "oltre a vulnerare l'effettività della tutela giurisdizionale *in executivis* presidiata dall'art. 24 Cost., determina uno sbilanciamento tra l'esecutante e l'esecutato, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost."

#### ***7.1.6. L'incompatibilità costituzionale di previsioni sospensive o estintive di giudizi (esecutivi) in corso, ove non accompagnate da discipline sostanziali rivolte a garantire per altra via la realizzazione dei diritti degli interessati***

L'indefettibilità della tutela giurisdizionale anche *in executivis* ha condotto a "ritenere costituzionalmente illegittima la (pur temporanea) paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti (sentenza n. 228 del 2022). Altresì si è ritenuto esservi stata un'illegittima compressione della tutela giurisdizionale nell'ipotesi, oggetto della sentenza n. 123 del 1987, in cui la disposizione

censurata si era opposta alle pretese oggetto delle controversie dichiarate estinte. Il *vulnus* all'art. 24 Cost. è stato ravvisato nel fatto che il legislatore aveva operato una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto" (sentenze nn. 186 del 2013 e 364 del 2007). D'altra parte, però, "si è esclusa la illegittimità costituzionale di disposizioni di carattere processuale che incidevano sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, in presenza di disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantivano, anche per altra via che non fosse quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte" (sentenze nn. 277 del 2012 e 364 del 2007). In particolare, la sentenza n. 103 del 1995 – nel ritenere non fondata la questione perché "la normativa censurata è certamente di segno positivo – ha affermato, in generale, che, "per individuare i limiti di costituzionalità dell'intervento del legislatore nel processo quando di questo venga definito l'esito attraverso una norma che ne imponga l'estinzione", occorre valutare "il rapporto tra siffatto intervento ed il grado di realizzazione che alla pretesa azionata sia stato accordato per la via legislativa. Allorché la legge sopravvenuta abbia soddisfatto, anche se non integralmente, le ragioni fatte valere nei giudizi dei quali imponeva l'estinzione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale di tale ultima previsione, proprio perché questa sarebbe coerente con il riconoscimento *ex lege* del diritto fatto valere giudizialmente". Per escludere "la menomazione del diritto di azione è necessario e sufficiente che l'ambito delle situazioni giuridiche di cui sono titolari gli interessati risulti comunque arricchito a seguito della normativa che dà luogo all'estinzione dei giudizi. Allo stesso principio si era già ispirata (...) la sentenza n. 185 del 1981, relativa anch'essa ad una fattispecie di estinzione d'ufficio dei giudizi in corso in ragione di una nuova regolamentazione della questione controversa". Così la sentenza n. 159.

### **7.1.7. L'essenziale corollario del diritto al silenzio (*nemo tenetur se detegere/se ipsum accusare*)**

La sentenza n. 111 ha rammentato che, sin da tempi risalenti, la Corte ha ritenuto che "il diritto al silenzio – definito dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) come la garanzia, spettante a ogni individuo accusato di un reato, a non essere costretto a deporre contro sé stesso o a confessarsi colpevole – costituisca corollario implicito del diritto inviolabile di difesa". Già la sentenza n. 236 del 1984 ha affermato che "nel diritto di difesa del soggetto nei cui confronti siano emersi indizi di reato rientra certamente il diritto di rifiutarsi di rispondere (tranne ovviamente che alle richieste attinenti all'identificazione del soggetto medesimo)". Secondo la sentenza n. 361 del 1998, "l'intangibilità del diritto di difesa, sotto forma del rispetto del principio *nemo tenetur se detegere*, e conseguentemente del diritto al silenzio, si manifesta nella garanzia dell'esclusione (...) dell'obbligo di rispondere in dibattimento a domande che potrebbero coinvolgere responsabilità proprie". Ancora, l'ordinanza n. 291 del 2002, testualmente ripresa dalle ordinanze nn. 451 e 485 del 2002 e 202 del 2004, ha definito "il principio *nemo tenetur se detegere* come un corollario essenziale dell'invulnerabilità del diritto di difesa". Più recentemente, l'ordinanza n. 117 del 2019 – fondando il diritto in questione sull'art. 24 Cost. e sulle fonti di diritto internazionale vincolanti per l'ordinamento italiano, tra le quali gli artt. 14 PIDCP e 6 CEDU, nell'interpretazione fornite dalla Corte di Strasburgo – lo ha definito come il "diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*)". In risposta alle questioni pregiudiziali formulate con la stessa ordinanza n. 117 del 2019, relativa al rilievo del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente punitivo, la grande sezione della Corte di giustizia UE, con sentenza 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, D. B. contro Consob, ha parimenti riconosciuto che il diritto al silenzio è implicitamente garantito nell'art. 47 CDFUE, in armonia con la costante giurisprudenza della Corte EDU in materia di art. 6 CEDU, precisando che "tale diritto risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato" e che esso "comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione inflitta". Queste affermazioni sono state puntualmente riprese dalla sentenza n. 84 del 2021 che ha dichiarato illegittima una disposizione sanzionatoria del d.lgs. n. 58 del 1998, nella parte in cui si applicava anche a chi si fosse rifiutato di rispondere a domande della CONSOB dalle quali potesse emergere una sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, o addirittura per un reato.

### **7.1.8. Fattispecie**

#### **7.1.8.1. L'(illegittima) introduzione con efficacia retroattiva, per le confische penali allargate, del termine decadenziale di 180 giorni dalla conoscenza della definitività della misura ablativa (in ipotesi già decorso in tutto o in parte) assegnato al creditore per proporre al giudice dell'esecuzione domanda di ammissione del credito al pagamento**

La sentenza n. 18 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24, primo comma, Cost., l'art. 37, primo periodo, della legge n. 161 del 2017, nella parte in cui non escludeva che, in sede di esecuzione delle confische penali allargate, il termine di decadenza assegnato al creditore per proporre domanda di ammissione del credito al pagamento potesse decorrere prima della sua entrata in vigore. La norma censurata prevede che le disposizioni dell'art. 1, commi da 194 a 206, della legge n. 228 del 2012 debbano essere interpretate nel senso che si applicano anche ai beni oggetto di confische penali allargate. In tal modo, è stata estesa a tale tipologia di confisca la disciplina in origine posta unicamente a tutela dei creditori che chiedono di soddisfarsi su beni oggetto di confisca di prevenzione. L'integrale richiamo di detta disciplina comportava che doveva considerarsi vigente dal 1° gennaio 2013 anche il termine di 180 giorni per la proposizione della domanda di ammissione del credito, stabilito a pena di decadenza dai commi 199 e 205. La disposizione in esame, pur qualificata come di interpretazione autentica, recava in realtà una norma che non era genuinamente tale, bensì di carattere chiaramente innovativo, pur con portata retroattiva. La disposizione interpretata era stata infatti dettata in origine esclusivamente per le confische di prevenzione e non anche per quelle penali allargate, per le quali l'art. 1, comma 190, della legge n. 228 del 2012 (non richiamato dalla norma del 2017) prevedeva invece l'applicabilità delle disposizioni del codice antimafia sull'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Inoltre, essa "conteneva, per le confische di prevenzione, un discrimine temporale con riferimento alla data della proposta di applicazione della misura, del tutto sconosciuto (e neppure ipotizzabile quanto) alle confische penali allargate, per le quali invece un distinto e diverso discrimine, parimenti temporale" è stato introdotto *ex novo* e in modo imprevedibile solo dalla censurata disposizione. Anche se, in linea di principio, la qualificazione di una disposizione come innovativa con efficacia retroattiva non comporta, per ciò solo, l'illegittimità, nella specie è stata riscontrata la lesione del principio d'uguaglianza e del diritto alla tutela giurisdizionale. Quanto al primo aspetto, è stata ravvisata un'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori che si giovano dell'intero termine di 180 giorni, nei casi in cui la confisca penale allargata è divenuta definitiva successivamente all'entrata in vigore della legge n. 161 del 2017, e i creditori che propongono la domanda di ammissione del credito in riferimento a una confisca divenuta definitiva prima di tale data. In quest'ultima evenienza, "i creditori si vedono accorciare la durata del termine di decadenza nella misura in cui è calcolata anche quella precedente l'entrata in vigore della legge n. 161 del 2017, quando il creditore non poteva immaginare che un tale termine sarebbe stato introdotto dal legislatore". I creditori sarebbero ancor più discriminati nei casi in cui la confisca fosse divenuta definitiva (e conosciuta) addirittura prima di 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge del 2017, perché in quest'ipotesi il termine sarebbe già interamente decorso quando il legislatore l'ha introdotto. Quanto alla violazione del diritto di difesa, si è precisato che non era in discussione la congruità del termine. Un difetto di congruità potrebbe assumere rilevanza solo qualora il termine, per la sua durata, fosse "inidoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e (...) tale da rendere inoperante o carente la tutela accordata al cittadino" (sentenze nn. 94 del 2017, 44 del 2016, 117 del 2012, 30 del 2011). Tuttavia, nel caso in esame, il termine risultava in concreto "ridotto per effetto del possibile computo retroattivo" del periodo di tempo anteriore alla legge introduttiva. Inoltre, la norma consentiva che il termine fosse già interamente decorso al momento della sua introduzione, sempre in ragione della computabilità retroattiva anche del periodo di tempo anteriore all'entrata in vigore della legge. Nel dichiarare illegittima la norma nella parte in cui non escludeva tali eventualità, i Giudici hanno precisato che il termine in esame deve "sempre iniziare a decorrere non prima della data di entrata in vigore della legge n. 161 del 2017 che tale termine ha previsto, ossia non prima del 19 novembre 2017".

#### **7.1.8.2. La preclusione dell'oblazione allo straniero, sottoposto a procedura di espulsione, imputato della violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 39, la voce *La multa da 3.000 a 18.000 euro per la violazione dell'obbligo di firma imposto dal questore allo straniero sottoposto a procedura di espulsione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Le pene.*

### **7.1.8.3. La (illegittima) previsione della natura non vincolante del parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione**

La sentenza n. 63 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 373 del 2003, il quale prevedeva la possibilità per il Presidente della Regione Siciliana, in sede di decisione del ricorso straordinario, di non conformarsi al parere del Consiglio di giustizia amministrativa (CGARS) e di sottoporre l'affare, con richiesta motivata, alla deliberazione della Giunta. Il carattere non vincolante del parere previsto dalla norma censurata costituiva la principale differenza tra il ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana e l'omologo rimedio statale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Per quest'ultimo, infatti, la decisione è adottata con d.P.R. su proposta del ministro competente, necessariamente conforme al parere del Consiglio di Stato (art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, come modificato dalla legge n. 69 del 2009). A seguito della novella del 2009, l'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato ha trasformato l'istituto da ricorso amministrativo tradizionale in rimedio giustiziale, assistito in quanto tale da garanzie assimilabili a quelle processuali. La natura giustiziale del ricorso costituisce la ragione essenziale del riconoscimento di nuovi strumenti di tutela, quali: la legittimazione del Consiglio di Stato, chiamato a rendere il parere sul ricorso straordinario, a sollevare l'incidente di costituzionalità; l'esperibilità innanzi al giudice amministrativo dell'azione di ottemperanza alla decisione sul ricorso; e l'affermata operatività, da parte della Corte EDU, delle garanzie convenzionali del giusto processo. Per il ricorso al Presidente della Regione Siciliana, il riconoscimento di tali garanzie risultava impedito o quantomeno messo in discussione dal permanere della natura non vincolante del parere del CGARS. Siffatta limitazione era in contrasto con il principio di uguaglianza, risolvendosi in una minore tutela dei diritti e interessi del ricorrente dinanzi al Presidente della Regione Siciliana rispetto al ricorrente in via straordinaria al Presidente della Repubblica. L'evidenziata disparità di trattamento non era giustificata da significative differenze tra i due istituti, né era in alcun modo riconducibile ai profili di autonomia speciale della Regione. Entrambi i rimedi decisori condividono la genesi storica e la struttura e, soprattutto, sono disciplinati in modo tendenzialmente analogo. Le fasi del procedimento regionale si conformano, essenzialmente, alla disciplina prevista in ambito nazionale dagli artt. 8 e ss. del d.P.R. n. 1199 del 1971, integrata dall'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003 per il solo aspetto relativo al parere del CGARS. Attualmente, oltre a quella censurata, le uniche differenze rinvenibili nel ricorso straordinario siciliano sono rappresentate dall'accentramento dell'intera procedura presso la Presidenza della Regione e dalla diversa posizione e responsabilità istituzionale del Presidente della Regione (nella duplice veste di suprema autorità regionale e di vertice del Governo regionale) rispetto al Presidente della Repubblica. Tali differenze non sono state ritenute tali da giustificare una disparità di rimedi e garanzie per il ricorrente, a seconda dell'organo innanzi a cui agisce. Al contrario, "la differenza principale tra i due istituti, legata alla natura dell'organo che adotta il provvedimento finale e alla diversa posizione e responsabilità istituzionale del medesimo rispetto al Presidente della Repubblica, rende semmai ancora più rilevante l'esigenza di fornire un adeguato corredo di garanzie in capo al soggetto che si avvale del ricorso straordinario al Presidente della Regione".

### **7.1.8.4. La (illegittima) previsione del blocco delle azioni esecutive e dell'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari calabresi fino al 31 dicembre 2025**

L'ordinanza n. 78 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), del d.l. n. 146 del 2021, impugnato, in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., in quanto stabilisce il blocco delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025. La norma è stata giudicata illegittima, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., dalla sentenza n. 228 del 2022 sia perché estendeva l'improcedibilità ai titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti di natura non commerciale, sia perché, anche riguardo ai crediti commerciali, la durata quadriennale della misura era sproporzionata per eccesso rispetto ai dichiarati obiettivi di ricostruzione della contabilità regionale, sia perché non era contemplata alcuna procedura di saldo basata su criteri oggettivi rispettosi della *par condicio creditorum*. Peraltro, l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, in ottemperanza della citata sentenza, ha disposto un nuovo blocco esecutivo nei confronti degli enti sanitari calabresi, limitandone tuttavia la durata fino al 31 dicembre 2023 ed escludendo dalla sua sfera applicativa i crediti risarcitori da fatto illecito e quelli retributivi da lavoro.

**7.1.8.5. *L'estensione (conseguente a sentenza di accoglimento) del diritto al silenzio dell'indagato o imputato alle circostanze, diverse dalle generalità, riguardanti la sua persona: la formulazione degli avvertimenti di legge e l'esclusione della punibilità per le false dichiarazioni rese in carenza dell'indicato adempimento***

La sentenza n. 111 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 24 Cost., gli artt. 64, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che gli avvertimenti ivi indicati fossero rivolti all'indagato o all'imputato prima che venissero loro richieste le informazioni di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen., e 495, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non escludeva la punibilità dell'indagato o dell'imputato che, richiesti di fornire le informazioni indicate dal citato art. 21 senza che fossero stati loro previamente formulati gli avvertimenti di cui al menzionato art. 64, comma 3, avessero reso false dichiarazioni. Sono state invece ritenute non fondate le questioni concernenti il medesimo art. 495 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24, Cost., nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dall'indagato o dall'imputato in relazione ai propri precedenti penali e, in generale, alle circostanze indicate nel citato art. 21. Queste ultime riguardano il soprannome o lo pseudonimo, l'eventuale disponibilità di beni patrimoniali, le condizioni di vita individuale, familiare e sociale, nonché l'invito, rivolto all'identificando, di dichiarare se sia sottoposto ad altri processi penali, se sussistano a suo carico condanne nello Stato o all'estero, e se eserciti o abbia esercitato uffici o servizi pubblici, servizi di pubblica necessità o cariche pubbliche. L'art. 64 cod. proc. pen. dispone che, prima che abbia inizio l'interrogatorio, l'autorità procedente deve formulare una serie di avvertimenti, tra cui quello relativo alla facoltà di non rispondere ad alcuna domanda (comma 3). L'omissione di tale avvertimento rende inutilizzabili le dichiarazioni rese dall'interrogato (comma 3-bis). Sul piano sostanziale, né il silenzio né le false informazioni rese dall'indagato o dall'imputato in sede di interrogatorio danno luogo a responsabilità penale, fatte salve le ipotesi in cui si accusino falsamente altri di avere commesso il reato ovvero si affermi falsamente l'esistenza di un reato in realtà mai realizzato (artt. 368 e 367 cod. pen.). Rispetto alle domande concernenti le proprie generalità, invece, non solo non è riconosciuto all'indagato e all'imputato il diritto al silenzio, ma l'art. 651 cod. pen. prevede come contravvenzione il rifiuto di fornirle, mentre l'art. 495 cod. pen. punisce con la reclusione chi dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o altrui persona. Nel vigore del precedente codice di rito, la sentenza n. 108 del 1976 ha affrontato questioni analoghe, aventi a oggetto tanto la previgente versione dell'art. 495, secondo comma, cod. pen. (che parimenti incriminava la falsa dichiarazione dell'imputato sulla propria identità, sul proprio stato e sulle proprie qualità personali), quanto l'art. 25 del r.d. n. 602 del 1931, funzionalmente omologo all'attuale art. 21 norme att. cod. proc. pen. In quell'occasione, la Corte ritenne indubbio che, "se l'imputato, alla domanda rivoltagli dall'inquirente sui suoi precedenti penali risponde in modo contrario al vero, egli incorre nelle sanzioni previste dall'art. 495 del codice penale. Ma non è esatto che, a tale domanda, egli sia tenuto a rispondere, essendo certo che può rifiutarsi di fornire le notizie, che in proposito gli vengano richieste, senza incorrere in alcuna responsabilità penale". Dalla disciplina allora vigente si dedusse che "l'imputato, solo alla richiesta delle proprie generalità, è tenuto a fornire risposta, incorrendo in responsabilità penale qualora si rifiuti di rispondere, o dia false generalità, dovendosi intendere per generalità soltanto il nome, il cognome, la data e il luogo di nascita: con esclusione dunque delle altre circostanze indicate dalla disposizione allora censurata, tra le quali gli eventuali precedenti penali". Con riguardo al nuovo codice, la giurisprudenza di legittimità ha confermato che non sussiste per l'indagato o imputato un obbligo di rispondere su domande ulteriori rispetto a quelle concernenti le generalità. Tuttavia, non si riteneva necessario che la persona venisse avvertita della facoltà di non rispondere prima che le venissero rivolte le domande indicate nell'art. 21, le quali anzi venivano normalmente formulate subito dopo l'ammonimento, previsto dall'art. 66, comma 1, cod. proc. pen., circa le conseguenze cui si espone chi rifiuti di dare le proprie generalità. Le dichiarazioni rese potevano poi essere utilizzate contro il dichiarante, per i più diversi scopi, nel corso del procedimento e del processo penale. In caso di false affermazioni, si riteneva integrato il delitto *ex art.* 495, primo comma, cod. pen. Tale assetto del diritto vivente non assicurava, però, "sufficiente tutela al diritto al silenzio della persona sottoposta a indagini o imputata di cui all'art. 24 Cost., letto anche alla luce degli obblighi internazionali vincolanti per il nostro Paese e del diritto dell'Unione (...), in quanto, da un lato, il diritto costituzionale al silenzio si estende (...) anche alle domande di cui all'art. 21 norme att. (...) e, dall'altro, perché una tutela effettiva di questo diritto non può prescindere dalla formulazione di un previo avvertimento alla persona sottoposta alle indagini o imputata della facoltà di non rispondere anche a tali

domande”. Se il diritto al silenzio “è diritto dell’individuo a non essere costretto non solo a confessarsi colpevole, ma anche a deporre contro sé stesso” (art. 14, par. 3, lett. g, PIDCP), “tale diritto è necessariamente in gioco allorché l’autorità che procede in relazione alla commissione di un reato ponga alla persona sospettata o imputata di averlo commesso domande su circostanze che, pur non attenendo direttamente al fatto di reato, possano essere successivamente utilizzate contro di lei nell’ambito del procedimento o del processo penale, e siano comunque suscettibili di avere un impatto sulla condanna o sulla sanzione che le potrebbe essere inflitta” (Corte di giustizia, sentenza 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, D. B. contro Consob). Il diritto al silenzio riguarda dunque anche le domande che concernono condizioni personali diverse dalle generalità, ma la cui conoscenza da parte dell’autorità procedente può generare conseguenze pregiudizievoli nel corso del procedimento penale, ovvero ai fini della condanna e della commisurazione della pena, stante l’insussistenza di un divieto di utilizzare *contra reum* le relative risposte. I precedenti penali possono, infatti, integrare elementi costitutivi del reato e sono suscettibili di integrare, ove cristallizzati in sentenze passate in giudicato, l’aggravante della recidiva. Pur trattandosi di informazioni ricavabili agevolmente dal casellario giudiziale, l’onere di dimostrarne la sussistenza non può che gravare sul pubblico ministero, “risultando frontalmente incompatibile con l’art. 24 Cost. ogni assetto normativo che miri a imporre alla persona sospettata o accusata di un reato un dovere di fornire informazioni idonee non solo a contribuire alla propria condanna, ma anche ad aggravare la pena applicabile, ovvero a determinare l’adozione di misure limitative dei suoi diritti”. Analoghe considerazioni sono state svolte per tutte le altre circostanze oggetto delle domande in esame. La conoscenza del soprannome o pseudonimo di una persona può essere di cruciale importanza ai fini investigativi, ove impiegati in intercettazioni. Anche le informazioni sui beni patrimoniali posseduti, sulle condizioni di vita individuale, familiare e sociale, nonché sull’esercizio di uffici o servizi pubblici possono assumere rilievo per la valutazione delle esigenze cautelari e dei presupposti delle misure cautelari reali, nonché ai fini della commisurazione della pena detentiva e pecuniaria e delle misure interdittive. Una tutela effettiva del diritto al silenzio non può dunque prescindere dalla formulazione di un previo avvertimento circa la facoltà di non rispondere alle domande sulle circostanze di cui all’art. 21. Una violazione di tale diritto si verifica “non solo quando la persona sia costretta mediante violenza o intimidazione a rendere simili dichiarazioni, ma anche quando essa sia indotta a farlo sotto minaccia di una pena o comunque di una sanzione di carattere punitivo” (sentenza n. 84 del 2021). Anche se il diritto vivente riteneva punibile non il silenzio ma soltanto le false dichiarazioni, non si richiedeva che la persona venisse avvertita della facoltà di non rispondere prima che le venissero rivolte le domande, le quali erano anzi normalmente formulate subito dopo l’ammonimento, previsto dall’art. 66, comma 1, cod. proc. pen., circa le conseguenze cui si espone chi rifiuti di dare le proprie generalità. Si è ricordata l’importante pronuncia della Corte Suprema degli Stati Uniti (Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436 [1966]) secondo cui “la garanzia effettiva del diritto a non contribuire alla propria incriminazione esige la previsione di idonei strumenti procedurali per assicurarne il rispetto da parte della polizia e dell’autorità giudiziaria. Per controbilanciare la pressione psicologica che inevitabilmente è connessa ad un interrogatorio compiuto in un tribunale o in un ufficio della procura, e che può comprensibilmente indurre la persona interrogata a rendere dichiarazioni che non avrebbe reso in diverse circostanze, è necessario (...) che la persona sia adeguatamente ed effettivamente informata dei suoi diritti, attraverso i ben noti *warnings* enunciati dalla stessa sentenza, pressoché letteralmente ripresi dallo stesso legislatore italiano nel codice di procedura penale vigente; ed è, altresì, necessario che l’ordinamento preveda, correlativamente, la sanzione processuale dell’inutilizzabilità di tutte le dichiarazioni rese dall’interessato, allorché detto obbligo procedurale sia stato violato” (Corte EDU, sentenze 24 ottobre 2013, Navone e altri contro Monaco; 27 ottobre 2011, Stojković contro Francia e Belgio; 14 ottobre 2010, Brusco contro Francia). Riscontrato il *vulnus*, il rimedio individuato dal rimettente con le questioni sollevate in via principale, ovvero l’esclusione della punibilità delle false dichiarazioni sulle circostanze in esame, è risultato per un verso eccedente e per l’altro insufficiente a ricondurre la disciplina nell’alveo costituzionale. Le esigenze di coerenza interna al sistema non possono spingersi sino a “precludere al legislatore l’adozione di soluzioni differenziate in relazione a situazioni egualmente riconducibili all’area del diritto al silenzio, ma fra loro non del tutto omogenee”. Il fatto che il legislatore “non abbia previsto una sanzione penale per una data condotta non significa necessariamente che tale scelta corrisponda a una valutazione di liceità della condotta medesima (e tanto meno all’aver considerato quella condotta come espressione di un diritto di rango costituzionale)”. In caso di rinuncia al diritto al silenzio, non è irragionevole il divieto, penalmente sanzionato, di rendere dichiarazioni false sulle circostanze relative alla propria persona: il fatto che l’autorità procedente possa confidare sulla veridicità delle dichiarazioni,



liberamente rese dall'interessato, appare "funzionale anche all'interesse di questi a non vedere adottate, nei propri confronti, misure cautelari inutili, o comunque eccessive, rispetto alle reali esigenze di contenimento della sua pericolosità, o del *periculum* attinente ai beni potenzialmente oggetto di misure reali". Sotto altro aspetto, il rimedio richiesto è risultato inadeguato, intervenendo solo sul versante della punibilità e non su quello dell'imposizione dell'obbligo di avvisare la persona interrogata della facoltà di non rispondere. Quanto alle questioni sollevate in via subordinata, si è rimarcato che l'art. 24 Cost. esige che la persona indagata o imputata "sia debitamente avvertita, segnatamente, del proprio diritto di non rispondere anche alle domande relative alle proprie condizioni personali diverse da quelle relative alle proprie generalità, e della possibilità che le sue eventuali dichiarazioni siano utilizzate nei suoi confronti". La punibilità delle false dichiarazioni su tali circostanze non è in contrasto con l'art. 24 Cost. soltanto ove l'indagato o l'imputato abbia previamente ricevuto l'avvertimento circa il suo diritto a non rispondere ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen.; "restando poi libero il legislatore di valutare se estendere la non punibilità anche all'ipotesi in cui l'interessato, avendo ricevuto l'avvertimento, renda comunque dichiarazioni false allo scopo di evitare conseguenze a sé pregiudizievoli".

***7.1.8.6. L'estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale***

La sentenza n. 159 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 Cost., dell'art. 43, comma 3, del d.l. n. 36 del 2022 ove si prevede, a fronte dell'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, che le procedure esecutive fondate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei relativi danni non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente promossi sono estinti. Nell'ambito del più generale tema della riparazione dei danni di guerra, l'esigenza peculiare e speciale di "apprestare un ristoro alle vittime dei crimini di guerra nazisti" è stata avvertita in Germania e in Italia. "Ben presto, nel nuovo clima europeo ispirato a ideali di pace, concordia e comunanza di valori fondamentali, è maturata un'iniziativa congiunta volta a dare una risposta condivisa, e non già solo unilaterale, a questa esigenza". Con l'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, ratificato con la legge n. 404 del 1963, la Germania si impegnava a versare all'Italia 40 milioni di marchi a favore di cittadini italiani che, per ragione di razza, fede o ideologia, fossero stati oggetto di misure di persecuzione nazionalsocialiste e, a causa di tali misure, avessero sofferto privazioni di libertà o danni alla salute, nonché a favore dei superstiti di coloro che erano deceduti a causa di queste persecuzioni. La finalità dell'accordo era quella di chiudere, con il riconoscimento di indennizzi all'epoca ritenuti adeguati, la tragica vicenda dei danni patiti, in particolare, dai deportati nei campi di concentramento durante la seconda guerra mondiale e segnatamente nel periodo, successivo all'8 settembre 1943 e fino al termine del conflitto, di occupazione del territorio nazionale da parte delle forze armate tedesche. L'art. 3 dell'accordo prevedeva una clausola liberatoria secondo cui, con tale pagamento, venivano regolate in modo definitivo tutte le questioni tra Italia e Germania formanti oggetto dell'accordo stesso, senza pregiudizio delle eventuali pretese di cittadini italiani in base alla legislazione tedesca sui risarcimenti. La finalità di chiusura definitiva della questione degli indennizzi si rinviene nell'art. 6 del d.P.R. n. 2043 del 1963 (adottato in forza di delega contenuta nella legge n. 404), che prevedeva un termine decadenziale di sei mesi per presentare al Ministero del tesoro la domanda di liquidazione dell'indennizzo. La giurisprudenza di legittimità, nel delineare la posizione degli interessati, ha chiarito che si trattava "non già di un mero interesse legittimo alla concessione dell'indennizzo, ma di un vero e proprio diritto soggettivo (...), pur non al risarcimento del danno, bensì al ristoro del gravissimo, spesso tragico, pregiudizio subito a causa di quelli che il diritto interazionale consuetudinario considerava *delicta iure imperii*, ricadenti nell'immunità degli Stati". In seguito, la sentenza n. 238 del 2014, esprimendo un avviso contrario alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, ha riconosciuto la giurisdizione dello Stato per le azioni di accertamento e condanna promosse in sede cognitiva nei confronti di Stati esteri, e nello specifico della Repubblica federale tedesca, rispetto ad atti annoverabili nell'ambito dei crimini internazionali e, dunque, costituenti *delicta iure imperii* piuttosto che *acta iure imperii*, commessi (o iniziati con atti come la

deportazione forzata) sul territorio italiano. Nel mutato contesto giurisprudenziale “si è posto per il legislatore italiano il problema dell’efficacia dell’accordo del 1961”, che conteneva la descritta clausola liberatoria. Il termine decadenziale ultimo per far valere pretese indennitarie, fissato dall’art. 6 del d.P.R. n. 2043, è risultato superato nella misura in cui si è riconosciuta, a partire dalla ricordata pronuncia del 2014, l’azionabilità innanzi al giudice ordinario della domanda di risarcimento del danno, nei confronti della Repubblica federale tedesca, per gravi lesioni dei diritti umani conseguenti a condotte qualificabili come crimini contro l’umanità, imputabili al Terzo Reich nel periodo della seconda guerra mondiale. “Successivamente alla sentenza n. 238 del 2014, si sono avute varie pronunce di condanna della Germania da parte di giudici di merito”, anche passate in giudicato o comunque provvisoriamente esecutive. Simili iniziative giudiziarie “hanno indotto il legislatore italiano ad intervenire, in vista dell’obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati a principi di pace e giustizia, anche in considerazione del vincolo costituzionale (art. 117, primo comma, Cost.) del rispetto dei trattati, quale certamente è l’Accordo di Bonn”. Da ultimo, la Germania, con ricorso del 29 aprile 2022, ha nuovamente adito la Corte internazionale di giustizia lamentando il rischio di disconoscimento dell’immunità ristretta degli Stati quanto meno nella fase del processo esecutivo. Il legislatore ha così adottato la censurata disposizione, “speciale e radicale”, “diretta a dare continuità all’Accordo di Bonn del 1961 sì da chiudere in modo definitivo ogni questione”. Essa istituisce il Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l’umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque nei confronti di cittadini italiani, dalle forze del Terzo Reich tra il 1° settembre 1939 e l’8 maggio 1945, assicurando continuità all’Accordo di Bonn, come confermato dalla prescritta detrazione dal danno risarcibile, recato dalla sentenza di condanna, delle somme eventualmente già ricevute dall’Italia a titolo di benefici o indennizzi previsti in favore dei suoi cittadini colpiti da misure di persecuzione naziste. In continuità con l’Accordo, “lo Stato si fa carico – con una norma virtuosa, anche se onerosa – del ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra, compiuti, dalle forze armate del Terzo Reich, sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani”. Il titolo per l’accesso al Fondo è costituito da sentenze passate in giudicato aventi ad oggetto l’accertamento e la liquidazione dei danni da crimini di guerra, a seguito di azioni giudiziarie avviate alla data di entrata in vigore del d.l. n. 36 del 2022, ovvero entro il termine da ultimo prorogato al 28 giugno 2023 dal d.l. n. 198 del 2022. Le pronunce di condanna, che, in deroga all’art. 282 cod. proc. civ., acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato, sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo; conseguentemente, non possono essere iniziate o proseguite procedure esecutive e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono dichiarati estinti. La puntuale definizione della procedura di accesso al Fondo e le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto sono state rimesse a un decreto interministeriale, adottato il 28 giugno 2023. La disposizione censurata ha operato “un non irragionevole bilanciamento” tra i principi di rango costituzionale della garanzia della tutela giurisdizionale e del rispetto dei trattati internazionali. Infatti, “a fronte dell’arresto della procedura esecutiva in corso vi è la tutela approntata dal Fondo ‘ristori’ con un meccanismo di traslazione dell’onere economico recato dall’obbligazione risarcitoria accertata con sentenza passata in giudicato, sì da conciliare, nel bilanciamento complessivo dei principi costituzionali in gioco, la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra e il rispetto degli specifici accordi internazionali”. L’accesso al Fondo, quindi, “si connota come esecuzione della sentenza passata in giudicato”. In sintesi, l’art. 43 prevede che “al credito risarcitorio nei confronti della Germania è sostituito un diritto di analogo contenuto sul Fondo, apprestando così una adeguata tutela alternativa a quella conseguibile con l’esecuzione forzata nei confronti della Repubblica Federale di Germania. Ciò è tanto più vero se si considera che la procedura esecutiva delle sentenze definitive, o comunque provvisoriamente esecutive, di condanna al risarcimento dei danni (...) soffrirebbe comunque la limitazione dell’immunità ristretta degli Stati, (...) talché non sarebbe facile per il creditore procedente rinvenire beni privi di destinazione pubblicistica, e quindi pignorabili, oppure somme di danaro su conti correnti bancari o postali, di rappresentanze diplomatiche e consolari della Germania, privi della rituale dichiarazione che il conto contiene esclusivamente somme destinate all’espletamento delle funzioni di quello Stato”. L’accesso al Fondo è “configurato come un diritto soggettivo, riveniente il suo fondamento nel titolo esecutivo già formatosi di condanna della Repubblica federale di Germania, senza che vengano in rilievo i limiti dell’immunità ristretta. Il relativo pagamento è effettuato, in un’unica soluzione, entro il termine di 180 giorni dalla data di ricezione della domanda, la quale può essere rigettata solo in mancanza dei presupposti di legge. Tale pagamento estingue (...) ogni diritto o ragione di credito correlata alle pretese risarcitorie per i medesimi fatti (...). Sussiste, quindi, un diritto soggettivo, pieno e non condizionato, avente come contenuto il pagamento del

risarcimento del danno già liquidato dalla sentenza passata in giudicato con liberazione dell'originario debitore (la Germania) con la sola detrazione di somme già ricevute e riconducibili alla condizione di vittima di siffatti crimini di guerra (gli indennizzi dell'accordo del 1961 e altri benefici). Si tratta di una sorta di espromissione *ex lege* (art. 1272 cod. civ.), eccezionalmente a contenuto liberatorio nella misura in cui è contestualmente estinta la procedura esecutiva in corso nei confronti del debitore (la Germania) e non sarebbe più proponibile una nuova". Del resto, con riferimento all'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva, la sentenza n. 329 del 1992 ha affermato che "potrà essere predisposta, per esempio, la possibilità che lo Stato italiano intervenga nella procedura esecutiva offrendo al creditore il pagamento del terzo" *ex art.* 1180 cod. civ. Insomma, "non c'è un diritto a un mero indennizzo in sostituzione del risarcimento del danno. Né è previsto un meccanismo di riparto delle somme disponibili, come quello contemplato dall'art. 10 del d.P.R. n. 2043 del 1963 per il calcolo della quota personale di ciascun richiedente ammesso alla ripartizione dell'importo complessivo erogato dalla Germania in esecuzione dell'Accordo di Bonn del 1961. È prescritto, invece, un soddisfacimento integrale del credito risarcitorio". Peraltro, secondo la sentenza n. 103 del 1995, "il giudizio di congruità, che legittima l'estinzione dei giudizi pendenti, richiede che la legge sopravvenuta abbia soddisfatto le ragioni, fatte valere nei giudizi dei quali è disposta l'estinzione, anche se non integralmente. A maggior ragione è quindi congrua la tutela di cui all'art. 43 censurato, che invece è integrale". Può allora dirsi verificata la condizione prevista dalla giurisprudenza costituzionale: "l'estinzione *ex lege* dei giudizi in sede esecutiva, ai quali comunque si applicherebbe l'immunità ristretta degli Stati quanto ai beni pignorabili, è compensata dalla tutela riconosciuta nei confronti del Fondo, che è di pari importo e anzi soddisfa maggiormente le aspettative dei creditori (eredi delle vittime dei crimini di guerra) perché non c'è l'incertezza legata all'operatività dell'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva". L'assoluta peculiarità della fattispecie, che vede la necessità di bilanciamento tra l'obbligo di rispetto dell'Accordo di Bonn e la tutela giurisdizionale delle vittime, costituisce, inoltre, "ragione giustificatrice sufficiente per una disciplina differenziata ed eccezionale, la quale (...) segna un non irragionevole punto di equilibrio nella complessa vicenda degli indennizzi e dei risarcimenti dei danni da crimini di guerra". Infine, è stata esclusa la dedotta disparità di trattamento tra le procedure esecutive instaurate sulla base di titoli formati dall'autorità giudiziaria italiana e quelle promosse in forza di titoli costituiti da pronunce di un giudice straniero, ritualmente delibate dall'autorità giudiziaria italiana", alle quali l'originario testo della censurata disposizione sembrava testualmente non riferire l'estinzione d'ufficio del processo esecutivo. La modifica apportata dalla legge di conversione n. 79 del 2022 ha previsto espressamente che non possono essere proseguite e sono estinte d'ufficio anche le procedure esecutive basate sui titoli costituiti da sentenze straniere, recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. "È stato quindi chiarito, in termini inequivocabili, che anche per le esecuzioni rette da siffatti titoli è prevista l'estinzione *ex lege* del processo esecutivo, sicché l'ipotizzato (...) trattamento di miglior favore (...) in realtà non sussiste".

***7.1.8.7. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

***7.1.8.8. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del reclamo avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente ai fini della composizione della lite***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 202, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite*.

***7.1.8.9. La (illegittima) preclusione della consulenza tecnica preventiva per l'accertamento e la determinazione dei crediti derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 222, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite*.

#### **7.1.8.10. La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **225**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

#### **7.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà)**

Per la sentenza n. **222**, “la discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite della non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle soluzioni adottate” (sentenze nn. 67 del 2023, 247, 230 e 74 del 2022, 213 del 2021).

La sentenza n. **67** ha confermato che “il legislatore ordinario gode di ampia discrezionalità nella conformazione” degli istituti processuali (sentenze nn. 128 e 87 del 2021, 271 del 2019, 225 del 2018, 44 del 2016, 10 del 2013, 221 del 2008, 335 del 2004).

#### **7.3. La facoltà del legislatore di articolare diversamente le discipline con riguardo alle specifiche esigenze di ogni modello processuale**

La sentenza n. **67** ha ribadito che “è consentito al legislatore articolare diversamente le relative discipline avendo riguardo alle specifiche esigenze di ciascun modello processuale” (sentenze nn. 58 del 2020 e 1 del 2002; ordinanza n. 190 del 2013).

#### **7.4. Il principio di soggezione del giudice alla legge**

##### **7.4.1. La garanzia dell'indipendenza (esterna) da ogni altro potere dello Stato e (interna) da tutti gli altri giudici**

L'ordinanza n. **28** ha affermato che l'art. 101, secondo comma, Cost., ove è enunciato “il principio della soggezione soltanto alla legge”, unitamente al complesso delle disposizioni collocate nella Sezione I del Titolo IV della Parte II della Costituzione, è posto “a presidio del principio dell'indipendenza (cosiddetta esterna) del giudice da ogni altro potere dello Stato, così come della sua indipendenza (cosiddetta interna) da tutti gli altri giudici, dai quali si distingue soltanto per diversità di funzioni ma rispetto ai quali non si trova in vincolo di soggezione gerarchica”.

Nei medesimi termini si è espressa altresì la sentenza n. **116**.

##### **7.4.2. La compatibilità costituzionale di vincoli alla potestas iudicandi stabiliti dalla legge processuale**

L'ordinanza n. **28** ha chiarito che il principio dell'indipendenza interna del giudice non osta a che “la sua *potestas iudicandi* sia delimitata, in conformità alla legge processuale vigente, da provvedimenti di altri giudici, ovvero da atti di altri soggetti”. Anzi, “è del tutto fisiologico – e non contrasta con l'art. 101, secondo comma, Cost. – che il *thema decidendum* in ogni processo sia determinato e circoscritto da atti di soggetti diversi dal giudice (come le domande e le eccezioni delle parti nel processo civile, i motivi di ricorso nel processo amministrativo, l'imputazione formulata dal pubblico ministero ed eventualmente modificata dal decreto del GUP che dispone il giudizio nel processo penale), e che unicamente su tale *thema decidendum* il giudice sia chiamato ad esprimersi”. Né può ritenersi violato l'art. 101, secondo comma, Cost. qualora “il giudice sia vincolato alla decisione di altro giudice, come accade al giudice del rinvio rispetto al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione (sentenza n. 50 del 1970), ovvero al giudice contabile rispetto alla questione di massima decisa dalle sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza n. 375 del 1996)”. In generale, “si deve escludere che possa prodursi un *vulnus* all'art. 101, secondo comma, Cost. in presenza di vincoli alla *potestas iudicandi* del singolo giudice stabiliti dalla legge processuale, che è anch'essa parte integrante di quella legge a cui il giudice è soggetto”.

In termini analoghi si sono altresì espresse sul punto le sentenze nn. **116** e **225**.

**7.4.3. *Il mantenimento nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, disposto con ordinanze cautelari in attesa della definizione della questione di costituzionalità della pertinente normativa regionale, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Veneto nei confronti dello Stato)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 137, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

**7.5. *Il principio di terzietà e imparzialità del giudice***

**7.5.1. *La garanzia di un giudice terzo, cioè scevro di interessi propri e sgombro da convinzioni precostituite***

Il principio di terzietà e imparzialità del giudice, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. e nel diritto internazionale dall'art. 6, par. 1, CEDU, “esclude che possa giudicare di una controversia un giudice che abbia un interesse proprio nella causa (sentenza n. 155 del 1996), ovvero che abbia già precedentemente svolto funzioni decisorie nella stessa causa: preclusione, quest'ultima, finalizzata a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione – ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto – scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*” (sentenza n. 64 del 2022). Così l'ordinanza n. 28 la quale ha altresì precisato che detto principio non è “mai stato evocato (...) in relazione ad allegati vincoli alla *potestas decidendi* derivanti dalle decisioni di altri giudici intervenuti nella medesima causa”.

L'imparzialità del giudice richiede che “le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto terzo, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi (sentenza n. 155 del 1996)”. Così la sentenza n. 172.

**7.5.2. *La costituzionalizzazione nel 1999 di un connotato essenziale e necessario dell'esercizio di ogni giurisdizione, riconosciuto anche nelle carte europee***

La sentenza n. 91 ha precisato che il principio del giudice terzo e imparziale, già ricavato dalla Corte da altri parametri (artt. 3, 25, 101 e 108 Cost.), “ha assunto autonoma rilevanza” con la legge costituzionale n. 2 del 1999, “si da costituire connotato essenziale e necessario dell'esercizio di ogni giurisdizione. Il processo in tanto può dirsi giusto in quanto sia garantita l'imparzialità del giudice; imparzialità che non è che un aspetto di quel carattere di terzietà che connota nell'essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella degli altri soggetti pubblici, e condiziona l'effettività del diritto di azione e difesa in giudizio (sentenza n. 134 del 2002). La regola dell'imparzialità del giudice è iscritta anche nelle carte europee”. L'art. 6, par. 1, CEDU stabilisce che “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale”. L'art. 47 CDFUE “garantisce il diritto all'esame della causa da parte di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge”.

**7.5.3. *Il pieno valore costituzionale del principio con riferimento a qualsiasi tipo di processo, ferme le peculiarità del giudizio penale***

La sentenza n. 45 ha ribadito che “il principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo” (sentenze nn. 387 del 1999, 51 del 1998, 326 del 1997). “Corollario del principio è l'esigenza che il giudice non subisca la forza della prevenzione derivante da precedenti valutazioni relative alla stessa *res iudicanda*” (sentenza n. 176 del 2001; ordinanze nn. 28 del 2023 e 168 del 2002). “Vero è che (...), in materia di imparzialità-terzietà, non si possano applicare al processo civile ed ai processi amministrativi e tributari i principi elaborati con riferimento al processo penale, e segnatamente le incompatibilità di cui all'art. 34 del codice procedura penale, diverse essendo natura, struttura e funzione del processo penale” (sentenze nn. 326 del 1997, 51 e 363 del 1998, 78 del 2002, 78 del 2015; ordinanza n. 497 del 2002).

#### **7.5.4. L'uniformità e la specificità degli istituti a presidio della garanzia costituzionale: astensione, ricazione e incompatibilità del giudice**

La sentenza n. 91 ha evidenziato che, a fronte del generale canone dell'art. 111, secondo comma, Cost. "che permea l'esercizio di ogni giurisdizione, i presidi a garanzia del rispetto del principio del giudice terzo e imparziale possono essere declinati in modo uniforme" – come avviene per la giurisdizione ordinaria, negli artt. 18 e 19 del r.d. n. 12 del 1941, quanto all'incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con esercenti la professione forense o con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria – "ma possono anche conformarsi in regole più specifiche secondo il tipo di giurisdizione". Mentre nel processo civile la garanzia è approntata dalla disciplina dell'astensione e della ricazione (artt. 51 e 52 cod. proc. civ.), articolate in un catalogo di situazioni potenzialmente pregiudicanti, che obbligano il giudice ad astenersi e facoltizzano le parti a ricusarlo (sentenza n. 45 del 2023), "nel processo penale, invece, vi è una duplice e più estesa protezione che lo connota con carattere di specialità, in quanto finalizzato essenzialmente all'accertamento del fatto ascritto all'imputato, la cui posizione viene costantemente assistita dal *favor rei* (sentenza n. 326 del 1997). Da una parte, infatti, il legislatore ha ribadito, in sostanziale simmetria, l'analoga disciplina dell'astensione e della ricazione, contenuta negli artt. 36 e 37 e seguenti del codice di rito, che elencano le ipotesi sospette, accomunate tutte dall'esistenza di una situazione pregiudicante da verificare in concreto, secondo un procedimento predefinito. Dall'altra parte – a maggiore garanzia della neutralità dell'esercizio della giurisdizione penale, la cui particolare rilevanza, sotto questo profilo, discende dalla possibile incidenza sulla libertà della persona incolpata – il legislatore ha approntato (negli artt. 34 e 35 cod. proc. pen.) un catalogo di situazioni pregiudicanti in astratto – tali, quindi, a prescindere dalla concreta possibile prevenzione del giudice – che comportano, in radice, l'incompatibilità. Si tratta, comunque, di situazioni che non incidono sulla capacità del giudice (...) e devono essere oggetto di dichiarazione di astensione del magistrato o di istanza di ricazione".

#### **7.5.5. I rapporti tra astensione/ricusazione e incompatibilità nel processo penale: i differenti presupposti integrati da situazioni pregiudizievoli preesistenti o esterne al procedimento e dal pregresso esercizio di funzioni all'interno del medesimo**

La sentenza n. 91 ha chiarito che "la disciplina dell'astensione e della ricazione, per un verso, e quella dell'incompatibilità, per l'altro, concorrono a garantire, nel processo penale, il rispetto del principio del giudice terzo e imparziale (sentenza n. 283 del 2000)". Il rapporto tra astensione/ricusazione e incompatibilità è stato fissato dalle sentenze nn. 306, 307 e 308 del 1997, concernenti il possibile pregiudizio del giudice che abbia adottato una misura cautelare personale e che sia poi chiamato a pronunciarsi in un distinto giudizio (di applicazione di una misura di prevenzione o di accertamento della responsabilità penale del correo in un giudizio separato). Le situazioni pregiudicanti, che integrano il regime dell'incompatibilità *ex art. 34 cod. proc. pen.*, "operano all'interno del medesimo procedimento in cui interviene la funzione pregiudicata e sono espressamente predeterminate dal legislatore in base alla presunzione che quelle funzioni e quegli atti tipicizzati siano oggettivamente incompatibili con l'esercizio di ulteriori attività giurisdizionali svolte nel medesimo procedimento. In caso di incompatibilità, l'atto o la funzione hanno di per sé un effetto pregiudicante, a prescindere dallo specifico contenuto dell'atto stesso o dalle modalità con cui la funzione è stata esercitata. Invece i casi di astensione o ricazione si ricollegano a situazioni pregiudizievoli per l'imparzialità della funzione di giudizio che possono anche preesistere, e anzi normalmente preesistono, al procedimento (art. 36, comma 1, lettere a, b, d, e ed f, cod. proc. pen.), ovvero si collocano comunque al di fuori di esso (art. 36, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.). L'effetto pregiudicante è eventuale e deve quindi essere accertato in concreto e, ove necessario, rimosso con l'obbligo, per il giudice, della dichiarazione di astensione e con la facoltà per le parti di ricusarlo ove egli non adempia a tale obbligo". Peraltro, la Corte "ha ampliato l'area applicativa sia dell'obbligo di astensione sia della facoltà di ricazione". Dapprima, la sentenza n. 113 del 2000 ha precisato che le gravi ragioni di convenienza *ex art. 36, comma 1, lett. h), cod. proc. pen.* "non possono non estendersi al pregiudizio che discende da attività processuali svolte in precedenza, così imponendo anche in tali situazioni l'obbligo di astensione; tale disposizione pone una norma di chiusura a cui devono essere ricondotte tutte le ipotesi non ricadenti nelle precedenti lettere e nelle quali tuttavia l'imparzialità del giudice sia da ritenere compromessa in concreto". In seguito, la sentenza n. 283 del 2000 ha dichiarato illegittimo l'art. 37, primo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che potesse essere ricusato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, avesse espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del

medesimo soggetto, “così ampliando l’area della facoltà di ricusazione con una sorta di disposizione di chiusura”. Emerge, in tal modo, “un sistema integrato mirato a realizzare la necessaria tutela del principio del giusto processo in tutti i casi in cui sussista il rischio che possa risultare compromessa l’imparzialità del giudice. La tutela dell’imparzialità è appunto garantita mediante una razionale ed esaustiva utilizzazione degli istituti volti ad assicurare il principio del giusto processo (sentenza n. 308 del 1997)”.

#### **7.5.6. La salvaguardia dei principi costituzionali quale ratio della disciplina sull’incompatibilità del giudice**

La sentenza n. 172 ha rammentato che “la disciplina sull’incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice, mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla forza della prevenzione, cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima *res iudicanda*” (sentenze nn. 64, 16 e 7 del 2022, 183 del 2013, 153 del 2012, 177 del 2010, 224 del 2001).

#### **7.5.7. L’incompatibilità orizzontale e verticale nel processo penale**

La sentenza n. 91 ha rammentato che l’art. 2, comma 1, n. 67, della legge delega n. 81 del 1987 “ha tracciato il perimetro dell’incompatibilità del giudice, che poi ha trovato attuazione nei tre commi dell’originario art. 34 cod. proc. pen., lungo una triplice direttrice: a) incompatibilità orizzontale (divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento per colui che ha svolto nello stesso procedimento, prima di queste, funzioni di pubblico ministero o di giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull’impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere); b) incompatibilità verticale (divieto di esercitare le funzioni di giudice in altro grado per il magistrato che ha già preso parte allo stesso procedimento giudicando nel merito); c) incompatibilità per funzioni (divieto di esercitare le funzioni di giudice in altro grado per il magistrato che ha già preso parte allo stesso procedimento svolgendo funzioni di pubblico ministero). L’incompatibilità orizzontale (comma 2 dell’art. 34 cod. proc. pen.) – proprio perché definita per singole fattispecie tipizzate – è stata quella più problematica perché ha inevitabilmente comportato la comparazione con le tante fattispecie non previste sì che tale disposizione è stata oggetto di numerose declaratorie di illegittimità costituzionale che, con pronunce additive, hanno aggiunto ulteriori fattispecie di incompatibilità (soprattutto negli anni 1990-1996, a partire dalla sentenza n. 496 del 1990)”. Le combinazioni possibili tra funzioni pregiudicanti e pregiudicate sono innumerevoli e un contenimento si è avuto solo quando le sentenze nn. 306, 307 e 308 del 1997 hanno tracciato “la linea di confine tra incompatibilità del giudice, da una parte, e astensione e ricusazione, dall’altra, precisando che, quando la forza pregiudicante derivi da una decisione adottata in un procedimento diverso, lo strumento di tutela non possa essere individuato in ulteriori pronunce additive sull’art. 34 cod. proc. pen., ma debba essere ricercato nell’area degli istituti dell’astensione e della ricusazione, diretti anch’essi a tutelare la terzietà del giudice”. Invece, l’incompatibilità verticale (comma 1 dell’art. 34) “è risultata meglio definita perché contenuta in una regola generale a carattere tassativo e non suscettibile di estensione analogica (sentenza n. 224 del 2001): il giudice che ha pronunciato o ha concorso a pronunciare sentenza in un grado del procedimento non può esercitare funzioni di giudice negli altri gradi, né partecipare al giudizio di rinvio dopo l’annullamento o al giudizio per revisione”. Occorre, quindi, che ci sia una sentenza, che è la tipica forma con cui il giudice definisce il giudizio nel merito, decidendo sull’incolpazione penale, e che ci sia uno sviluppo verticale del processo per gradi, come nell’ipotesi del giudizio di rinvio dopo l’annullamento in caso di accoglimento del ricorso per cassazione.

La sentenza n. 172 ha puntualizzato che l’art. 34 cod. proc. pen. “prevede due distinte ipotesi di incompatibilità del giudice derivante da atti compiuti nel procedimento, in veste di organo giudicante”. Il comma 1 contempla l’incompatibilità verticale, determinata dall’articolazione dei diversi gradi di giudizio. “Essa salvaguarda la stessa effettività del sistema delle impugnazioni, le quali rinvergono la loro *ratio* di garanzia nell’alterità tra il giudice che ha emesso la decisione impugnata e quello chiamato a riesaminarla. Testualmente, la disposizione limita, peraltro, l’incompatibilità verticale – sia essa di tipo ascendente (gradi successivi) o discendente (giudizio di rinvio dopo l’annullamento) – al giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare sentenza”. Il comma 2 disciplina, invece, l’incompatibilità orizzontale, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede. “Tale disposizione è costruita secondo la tecnica della casistica tassativa: ‘non può partecipare al giudizio il

giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere'. Essa è stata colpita, nel corso del tempo, da numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo additivo, che hanno esteso le ipotesi di operatività dell'istituto".

#### **7.5.8. *L'incompatibilità endoprocessuale e le condizioni che ne rendono costituzionalmente necessaria la previsione (la preesistente valutazione sul merito dell'ipotesi accusatoria in una diversa fase procedimentale); l'accezione "contenutistica" del giudizio***

La sentenza n. **91** ha sottolineato che una situazione di incompatibilità del giudice "può insorgere solo quando questi è chiamato a pronunciarsi sul merito dell'accusa penale. Ciò emerge proprio dalla giurisprudenza che si è pronunciata sul comma 1 dell'art. 34 cod. proc. pen.". L'incompatibilità – oltre all'ipotesi di esercizio nello stesso procedimento di funzioni diverse (ad esempio, requirenti) da quelle di giudice – "ha come esclusivo termine di riferimento il giudizio vero e proprio, cioè l'accertamento di merito sulla responsabilità dell'imputato (sentenza n. 124 del 1992). È la decisione sul merito del giudizio che non può essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione, ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa. La sede pregiudicata dall'effetto di condizionamento è il giudizio contenutisticamente inteso, che implica una valutazione sul merito dell'accusa, e non determinazioni incidenti sul semplice svolgimento del processo, ancorché adottate sulla base di un apprezzamento delle risultanze processuali (sentenza n. 224 del 2001)". Il punto d'arrivo della giurisprudenza è stato sintetizzato dalla sentenza n. 64 del 2022 la quale ha ribadito che l'incompatibilità endoprocessuale del giudice "richiede il concorso di quattro condizioni, ovvero che: a) le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima *res iudicanda*; b) il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione; c) quest'ultima abbia natura non formale, ma di contenuto, ovvero comporti valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa; d) la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento. Occorre quindi una decisione di merito sull'accusa penale perché possa insorgere una situazione di prevenzione che comporti l'incompatibilità del giudice; una decisione idonea a definire il giudizio principale, quello che, articolato in gradi, è mirato alla formazione del giudicato penale. Perché possa configurarsi una situazione di incompatibilità, nel senso della esigenza costituzionale della relativa previsione, è necessario che la valutazione contenutistica sulla medesima *res iudicanda* si collochi in un precedente e distinto grado del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito (sentenza n. 66 del 2019)". Per contro, "è del tutto ragionevole (...) che, all'interno di ciascuna delle fasi – intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva – resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere" (sentenze nn. 18 del 2017, 153 del 2012, 177 e 131 del 1996; ordinanze nn. 76 del 2007, 123 e 90 del 2004, 370 del 2000, 232 del 1999).

Sul punto si segnala altresì la sentenza n. **172** (ove sono richiamate anche le sentenze nn. 16 e 7 del 2022, 66 del 2019). La pronuncia ha chiarito che, all'interno di ciascuna fase del procedimento, "il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito".

#### **7.5.9. *Gli istituti dell'astensione e della ricsuzione del giudice civile***

La sentenza n. **45** ha affermato che "le insopprimibili esigenze di imparzialità del giudice sono risolvibili nel processo civile – per le sue caratteristiche – attraverso gli istituti della astensione e della ricsuzione civile" (sentenze nn. 460 del 2005, 387 del 1999, 326 del 1997; ordinanze nn. 359 del 1998 e 356 del 1997).

#### **7.5.10. *Il divieto per il medesimo giudice di ripercorrere (nel processo civile) l'identico itinerario logico seguito in precedenza***

La sentenza n. **45** ha riconosciuto che, "anche con riferimento al processo civile, l'art. 111, secondo comma, Cost. ha rilevanti implicazioni. In particolare, il principio induce a escludere che il medesimo



giudice possa ripercorrere l'identico itinerario logico precedentemente seguito; sicché, condizione necessaria per dover ritenere una incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadano sulla stessa *res iudicanda*" (sentenze nn. 387 del 1999 e 131 del 1996).

#### ***7.5.11. L'interpretazione adeguatrice del "grado" del processo civile, rilevante ai fini dell'incompatibilità endoprocessuale, tale da comprendere ogni fase autonoma a contenuto impugnatorio innanzi allo stesso organo giudiziario***

La sentenza n. 45 ha rammentato che, applicando il principio di terzietà-imparzialità, la Corte, chiamata a "pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, numero 4), cod. proc. civ., che disciplina l'obbligo di astensione per il giudice che ha conosciuto della causa come magistrato in altro grado del processo, ha ritenuto che l'espressione 'altro grado' non possa avere un ambito ristretto al solo diverso grado del processo, secondo l'ordine degli uffici giudiziari, come previsto dal relativo ordinamento" (sentenze nn. 460 del 2005 e 387 del 1999). Viceversa, la nozione deve "ricomprendere – con una interpretazione conforme a Costituzione – anche la fase che, in un processo civile, si succede con carattere di autonomia, avente contenuto impugnatorio, caratterizzata (...) da pronuncia che attiene al medesimo oggetto e alle stesse valutazioni decisorie sul merito dell'azione proposta nella prima fase, ancorché avanti allo stesso organo giudiziario (...). L'intrinseca natura impugnatoria viene, pertanto, ravvisata, innanzitutto, nell'avere il provvedimento soggetto a *revisio* una funzione decisoria idonea di per sé a realizzare un assetto dei rapporti tra le parti, non meramente incidentale o strumentale e provvisorio ovvero interinale (fino alla decisione del merito), ma anzi suscettibile – in caso di mancata opposizione – di assumere valore di pronuncia definitiva, con effetti di giudicato tra le parti. Inoltre, la medesima natura impugnatoria si inferisce dall'essere la valutazione delle condizioni che legittimano il provvedimento non divergente, quanto a parametri di giudizio, da quella che deve compiere il giudice dell'eventuale opposizione, se non per il carattere del contraddittorio e della cognizione sommaria".

#### ***7.5.12. L'esclusione (introdotta con sentenza di accoglimento) dal collegio giudicante sul reclamo del giudice dell'esecuzione che ha emesso l'ordinanza dichiarativa dell'estinzione del processo esecutivo ovvero di rigetto della relativa eccezione***

La sentenza n. 45 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., dell'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui stabiliva che contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo esecutivo, ovvero rigetta la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., senza prevedere che del collegio non potesse far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato. La norma censurata dispone, in virtù del rinvio all'art. 178, che il reclamo sia presentato allo stesso organo monocratico che ha emesso l'ordinanza e che su di esso debba provvedere con sentenza il tribunale in composizione collegiale. Tale previsione non depone nel senso dell'obbligatoria partecipazione al collegio del giudice che ha emesso l'ordinanza reclamata, ma "certamente non lascia inferire un suo obbligo di astensione e la possibilità di una sua riconsiderazione". Anche se "le istanze correlate al principio di imparzialità-terzietà del giudice, nell'ambito del processo civile, possono ben transitare anche attraverso una interpretazione sistematica e adeguatrice alla Costituzione dell'art. 51, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., relativamente alla nozione di altro grado del processo", la pronuncia additiva è risultata più idonea a garantire le esigenze di certezza particolarmente avvertite nella materia processuale. Si è tenuto conto della tendenza del legislatore ad adottare nell'ambito del processo civile la tecnica della tipizzazione, mediante l'esplicita esclusione del giudice che ha emanato il provvedimento opposto o reclamato dalla trattazione dell'opposizione o dalla partecipazione al collegio giudicante sul reclamo, al fine di assicurare l'imparzialità rispetto a mezzi espressamente qualificati come reclami ma di natura sostanzialmente impugnatoria. Hanno disposto in questo senso, in particolare, gli artt. 669-*terdecies*, secondo comma, cod. proc. civ., in materia di procedimenti di natura cautelare, 25, secondo comma, e 99, decimo comma, del r.d. n. 267 del 1942, in materia di procedure concorsuali, 10, comma 6, 11, comma 5, 12, comma 4, e 14, comma 5, della legge n. 3 del 2012, concernenti la composizione delle crisi da sovraindebitamento, 3, comma 50, del d.lgs. n. 149 del 2022, sui procedimenti in camera di consiglio in materia di famiglia e stato delle persone. Anche in materia di opposizione agli atti esecutivi, in riferimento alle cause "atipiche" di estinzione del processo esecutivo, il legislatore è intervenuto con l'introduzione dell'art. 186-*bis* disp. att. cod. proc. civ., il quale dispone che il giudizio di opposizione deve essere trattato da un magistrato diverso da quello che ha conosciuto degli

atti avverso i quali è stata proposta opposizione. Alla luce del diritto vivente, sono stati ritenuti sussistenti i presupposti per aggiungere a quelle già previste un'ulteriore ipotesi espressa di incompatibilità del giudice, tale da implicare un suo obbligo di astensione e la conseguente facoltà per le parti di ricusazione. La giurisprudenza di legittimità ha infatti escluso che quello in esame sia un procedimento meramente bifasico, evidenziando la discontinuità fra il provvedimento del giudice dell'esecuzione e il reclamo al collegio, che si svolge sullo sfondo dell'esecuzione forzata, ma del tutto al di fuori di essa, aprendo un giudizio sul contrapposto interesse sostanziale dei creditori a conseguire il risultato utile dell'espropriazione e del debitore a riottenere, invece, la libera disponibilità dei beni pignorati o di quanto ricavato dalla loro espropriazione. Il reclamo presenta una palese natura impugnatoria in quanto, in sua mancanza, la decisione già adottata dall'organo monocratico si stabilizza, nel senso della chiusura del processo ovvero dell'irrevocabilità della decisione di rigetto sull'eccezione di estinzione. A tale conclusione non osta che il contraddittorio innanzi al collegio sia di natura semplificata e cartolare, trattandosi di una modalità di deliberazione che non differisce in modo sostanziale da quella compiuta dal giudice dell'esecuzione. In sostanza, il reclamo "sollecita una *revisio prioris instantiae*, che devolve al collegio lo stesso tipo di valutazione sottesa al provvedimento adottato dal giudice dell'esecuzione". I tratti così evidenziati inscrivono il procedimento *de quo* fra quelli "di natura *lato sensu* impugnatoria, così attraendolo nella cornice delle garanzie costituzionali in tema di terzietà-imparzialità del giudice, che si protendono sino al processo esecutivo volto a rendere effettiva l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali" (sentenze nn. 128 del 2021, 522 del 2002, 321 del 1998).

#### **7.5.13. La partecipazione al giudizio di rinvio del giudice persona fisica che abbia concorso a pronunciare l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, di accoglimento o rigetto della richiesta di riesame in materia cautelare reale**

La sentenza n. 91 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio del giudice che abbia concorso a pronunciare l'ordinanza, annullata dalla Corte di cassazione, di accoglimento o rigetto della richiesta di riesame di un provvedimento di sequestro preventivo o conservativo. Per il diritto vivente, il giudizio di rinvio può essere celebrato innanzi agli stessi giudici, persone fisiche, che hanno pronunciato l'ordinanza impugnata. Se invece oggetto dell'annullamento è una sentenza, la Corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al medesimo tribunale che l'ha emanata, ma il giudice persona fisica deve essere diverso da quello che ha pronunciato la decisione annullata. La ragione giustificatrice di tale differenza di disciplina è stata rinvenuta nel fatto che "con la sentenza il giudice si pronuncia nel merito dell'inculpazione penale; con l'ordinanza invece decide (...) su misure cautelari, nella specie reali di tipo conservativo o preventivo". Ciò premesso, una situazione di incompatibilità può insorgere, in virtù del principio di imparzialità del giudice, solo quando questi è chiamato a pronunciarsi sul merito dell'accusa penale. Tale evenienza è stata esclusa in materia di misure cautelari reali. Il relativo procedimento di riesame "si pone quale fase incidentale eventuale, all'interno della quale il collegio giudicante adotta, attraverso il provvedimento tipico dell'ordinanza, decisioni *rebus sic stantibus*, perché fondate su valutazioni circoscritte alla situazione di fatto e di diritto prospettata attraverso il mezzo di gravame". Più specificamente, "la valutazione che il giudice deve effettuare in relazione ai presupposti applicativi delle misure cautelari del sequestro preventivo e del sequestro conservativo ha ad oggetto la verifica della sussistenza del *fumus criminis* e del *periculum in mora*": accertamento che "non attiene al merito dell'ipotesi accusatoria, non concretizzandosi in una valutazione di colpevolezza dell'imputato". Peraltro, nell'ipotesi in cui vi sia stato il rinvio a giudizio del soggetto interessato, il controllo è limitato al requisito del *periculum in mora*, stante la già avvenuta verifica giurisdizionale sulla consistenza del fondamento dell'accusa. Anche nelle ipotesi in cui è necessario valutare il *fumus criminis*, si richiedono solo obiettivi indizi di reato, e non gravi indizi di colpevolezza, dimostrativi di un'elevata probabilità di responsabilità. Le misure cautelari reali, infatti, "pur raccordandosi necessariamente ad un reato, possono prescindere totalmente da qualsiasi profilo di colpevolezza, proprio perché la funzione preventiva non si proietta necessariamente sull'autore del fatto criminoso ma su cose che, postulando un vincolo di pertinenzialità col reato, vengono riguardate dall'ordinamento come strumenti la cui libera disponibilità può costituire situazione di pericolo" (sentenza n. 48 del 1994). Per le peculiarità descritte, la valutazione demandata al giudice del riesame "non riveste le caratteristiche del giudizio contenutisticamente inteso, ossia di un giudizio volto ad adottare una valutazione sul merito dell'accusa, venendo piuttosto in rilievo una vicenda che si sviluppa

unicamente nella medesima fase cautelare, in senso verticale”. Proprio nell’assenza di valutazioni sul merito dell’ipotesi di accusa è stata individuata la differenza determinante rispetto alle fattispecie esaminate nelle sentenze addittive nn. 183 del 2013 e 7 del 2022, le quali hanno introdotto ipotesi di incompatibilità del giudice anche ove oggetto dell’annullamento con rinvio sia stata un’ordinanza (del giudice dell’esecuzione) e non già una sentenza. Nel primo caso, l’accertamento del giudice non atteneva affatto all’esecuzione delle pronunce di condanna, quanto piuttosto al merito delle imputazioni, e presentava “tutte le caratteristiche del giudizio (...) ai fini dell’identificazione del secondo termine della relazione di incompatibilità costituzionalmente rilevante, espressivo della sede pregiudicata dall’effetto di condizionamento scaturente dall’avvenuta adozione di una precedente decisione sulla medesima *res iudicanda*” (sentenza n. 183 del 2013). La sentenza n. 7 del 2022 ha affermato che “è nell’attività della cognizione che il giudice del rinvio, in caso di annullamento pronunciato dalla Corte di cassazione, è esposto alla forza della prevenzione insita nel condizionamento per aver egli adottato il provvedimento impugnato”. Ciò “accade anche quando (...) al giudice dell’esecuzione è demandato un frammento di cognizione inserito nella fase di esecuzione (...), qual è quello che si delinea quando il giudice è nuovamente investito della decisione circa la misura della responsabilità del condannato, dovendo a tal fine esercitare incisivi poteri di merito, volti alla rivalutazione sanzionatoria del fatto illecito, alla luce del nuovo e più favorevole minimo edittale”. È stata altresì esclusa la denunciata disparità di trattamento poiché giudice cautelare e giudice della cognizione “sono chiamati a operare valutazioni di tipo decisorio nettamente differenti”. Soltanto nel secondo caso “viene in rilievo l’adozione di una decisione circa la colpevolezza sulla base della valutazione del materiale probatorio, destinata a confluire nella pronuncia di condanna o di assoluzione, con i conseguenti riflessi sulle misure cautelari reali (...). Il giudice della cautela reale non decide sull’inculpazione penale; non definisce il giudizio; può essere chiamato a pronunciarsi più volte in riferimento a mutevoli circostanze di fatto acquisite al processo”. Peraltro, la progressiva attenuazione delle differenze tra decisione cautelare e giudizio di merito, evidenziata dalla giurisprudenza di legittimità, ha riguardato solo le misure cautelari personali che vedono il giudice della cautela pronunciarsi sui gravi indizi di colpevolezza. Solo in tale ambito, le valutazioni compiute dal giudice “comportano un pregiudizio sul merito dell’accusa (sentenza n. 131 del 1996); ossia un pregiudizio sulla valutazione dell’inculpazione penale”. Nel caso delle misure cautelari reali la valutazione del *fumus* “costituisce solo un presupposto perché la tutela cautelare reale possa avere ingresso, ma non implica una valutazione sul merito dell’accusa”. In conclusione, il rigido regime dell’incompatibilità rischierebbe anche di avere effetti disfunzionali ove dovesse costituirsi un collegio diverso per decidere in ordine ad ogni singola misura cautelare reale.

#### ***7.5.14. L’attribuzione al giudice che abbia emesso la pronuncia di merito della risoluzione dell’incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni assunte in sede di cognizione***

La sentenza n. 172 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 34 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede l’incompatibilità del giudice che ha emesso la pronuncia di merito a decidere l’incidente di esecuzione con il quale si contesti la correttezza delle decisioni assunte in sede di cognizione. Il regime dell’incompatibilità “verticale” è già stato esteso all’ipotesi dell’annullamento con rinvio, da parte della Corte di cassazione, delle ordinanze emesse dal giudice dell’esecuzione relative all’applicazione in sede esecutiva della disciplina del concorso formale di reati e del reato continuato (sentenza n. 183 del 2013) e alla rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio (sentenza n. 7 del 2022). In entrambi i casi, il giudice, sia pure in sede di esecuzione, è chiamato a una “valutazione che travalica la stretta esecuzione del provvedimento e attinge, in via eccezionale, il livello della cognizione” e in ciò risiede la ragione della preclusione di una nuova decisione sulla medesima *res iudicanda* al giudice dell’esecuzione che ha pronunciato l’ordinanza annullata con rinvio. In tali ipotesi, il giudice dell’esecuzione risulta infatti “investito di frammenti di cognizione inseriti nella fase esecutiva, essendo chiamato ad effettuare, con effetti di modifica del giudicato, accertamenti attinenti al merito delle imputazioni e che implicavano una valutazione del materiale probatorio”. Emergeva dunque “l’esigenza di rendere il giudice del rinvio immune dalla forza della prevenzione, allo stesso modo che se analoga decisione fosse stata presa con sentenza dal giudice della cognizione”. La questione scrutinata riguardava invece il caso, significativamente diverso, di un decreto di archiviazione emesso *de plano*, con cui il giudice per le indagini preliminari aveva disposto la confisca di beni senza alcun vaglio sul merito

dell'accusa, ma sulla base del mero riscontro della natura obbligatoria della confisca in rapporto ai reati per i quali era stato avviato il procedimento penale. Nella specie, "l'incidente di esecuzione ha essenzialmente lo scopo di garantire che possa instaurarsi il contraddittorio tra le parti, offrendo una sede processuale adeguata, a fronte della fluidità e della provvisorietà che caratterizzano i provvedimenti di archiviazione, per contestare la possibilità di disporre la confisca obbligatoria". La giurisprudenza di legittimità ha "ripetutamente escluso che il giudice che ha adottato il provvedimento *de plano* sia incompatibile a pronunciarsi sull'opposizione, e ciò in quanto l'opposizione non ha natura di mezzo di impugnazione, ma consiste in un'istanza volta ad ottenere una decisione nel contraddittorio tra le parti". Una volta disattesa la prospettazione circa la valenza impugnatoria dell'opposizione al decreto di archiviazione contenente la confisca delle armi, è stata esclusa la violazione del principio di uguaglianza. L'ipotesi non è stata infatti ritenuta assimilabile al normale operare dell'incompatibilità nell'articolazione tra i gradi del processo, trattandosi, piuttosto, di una "sequenza procedimentale in cui è ammesso il contraddittorio differito ed eventuale, a istanza di parte", e di cui la sentenza n. 74 del 2022 ha riconosciuto la compatibilità con i principi del giusto processo. Nell'incidente d'esecuzione potrà essere svolta la verifica, non espletata in sede di archiviazione, circa la responsabilità dell'indagato per il fatto illecito che, secondo la sentenza n. 5 del 2023 (successiva all'ordinanza di rimessione), è necessaria per disporre la confisca obbligatoria delle armi anche quando il reato sia estinto per oblazione. La pronuncia richiamata ha ritenuto "non incompatibile con la Costituzione l'applicabilità della confisca nelle ipotesi in cui la contravvenzione in materia di armi sia estinta per oblazione, precisando, tuttavia, che tale applicazione non è automatica". Il giudice, investito nella fase dibattimentale di una richiesta di oblazione, deve infatti accertare, "nel contraddittorio tra le parti, la sussistenza dei presupposti che ne giustificano l'applicazione: e dunque l'effettiva commissione del fatto di reato da parte dell'imputato, in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, tenendo conto delle eventuali allegazioni difensive dell'imputato".

## ***7.6. Il principio di parità delle parti processuali***

### ***7.6.1. L'estinzione ex lege dei processi esecutivi fondati sulla condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o nei confronti di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 159, l'analoga voce in *Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

### ***7.6.2. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

## ***7.7. Il principio di ragionevole durata del processo***

### ***7.7.1. La qualificazione come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e diritto delle parti, pur sempre correlati a un processo "giusto": il necessario bilanciamento tra confliggenti interessi pubblici e privati***

La sentenza n. 116 ha rammentato che, già all'indomani della riforma dell'art. 111 Cost., la ragionevole durata del processo è stata ritenuta "oggetto, oltre che di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale" (sentenza n. 78 del 2002). Peraltro, la nozione di ragionevole durata del processo (in particolare penale) è "il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo: ciò 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". Da ultimo, la sentenza n. 111 del 2022 ha precisato che "la ragionevole durata è declinata dalla Costituzione e dalla CEDU come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale".

#### ***7.7.2. La natura di connotato identitario della giustizia del processo***

La sentenza n. 116 ha confermato che "la ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo" (sentenza n. 74 del 2022).

#### ***7.7.3. Il contemperamento con le altre garanzie costituzionali, nell'ambito di un processo "giusto"***

Per la sentenza n. 67, il principio secondo cui la legge assicura la ragionevole durata del processo "va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, sicché il suo sacrificio non è sindacabile ove sia frutto di scelte non prive di valida *ratio* giustificativa" (sentenze nn. 124 del 2019 e 159 del 2014; ordinanze nn. 332 e 318 del 2008). In ogni caso, "il diritto di difesa e il principio di ragionevole durata del giudizio possono entrare in bilanciamento nei limiti in cui sia comunque assicurato un processo giusto, come richiede l'art. 111, primo comma, Cost." (sentenze nn. 111 del 2022 e 317 del 2009).

#### ***7.7.4. Il dovere costituzionale del legislatore di assicurare una sollecita definizione dei processi e il conseguente vincolo interpretativo per la giurisprudenza***

La sentenza n. 116 ha puntualizzato che "corrisponde a un preciso dovere costituzionale per il legislatore conformare la disciplina vigente all'obiettivo di assicurare una sollecita definizione dei processi". Un tale dovere "non può non vincolare in linea di principio anche la giurisprudenza, nella propria attività di interpretazione delle disposizioni legislative in materia processuale, sì da evitare letture il cui effetto sia unicamente quello di rallentare la definizione dei procedimenti, senza alcuna apprezzabile utilità in termini di tutela effettiva degli interessi delle parti o della collettività".

#### ***7.7.5. L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza***

Per la sentenza n. 116, 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. 260 del 2020, 12 del 2016, 159 del 2014, 63 e 56 del 2009).

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. 67 (ove sono altresì citate le sentenze nn. 23 del 2015, 26 del 2007, 148 del 2005)

#### ***7.7.6. Fattispecie***

##### ***7.7.6.1. La rimessione all'originaria udienza di discussione (anziché a una nuova, fissata previa istanza di differimento) della decisione del giudice del lavoro di autorizzare o meno la chiamata in causa del terzo tempestivamente richiesta dal convenuto nella memoria di costituzione***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 67, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

##### ***7.7.6.2. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 116, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

**7.7.6.3. Il rifiuto della consegna di persona destinataria di mandato d'arresto europeo per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato apposito meccanismo procedurale)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 177, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

**7.7.6.4. L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 205, l'analoga voce in *L'equa riparazione*.

**7.8. Il patrocinio a spese dello Stato**

**7.8.1. La finalità di assicurare ai non abbienti l'effettività dell'inviolabile diritto di agire e difendersi in giudizio, in armonia con il principio di uguaglianza sostanziale**

La sentenza n. 228 ha ribadito che la funzione dell'istituto è “rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., le difficoltà di ordine economico che possono opporsi (...) al concreto esercizio del diritto di difesa” (sentenze nn. 10 del 2022, 157 del 2021, 35 del 2019, 175 del 1996, 149 del 1983, 127 del 1979, 46 del 1957), “assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che l'art. 24, secondo comma, Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile” (sentenze nn. 80 del 2020, 178 del 2017, 101 del 2012, 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002).

**7.8.2. Il bilanciamento imposto dalla scarsità delle risorse e la discrezionalità delle scelte legislative (i limiti della manifesta irragionevolezza e del rispetto del nucleo intangibile del diritto dei non abbienti)**

“La natura inviolabile del diritto” ad agire e a difendersi in giudizio non lo sottrae “al bilanciamento che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela” (sentenze nn. 157 del 2021, 47 del 2020, 16 del 2018, 178 del 2017), “fermo restando che, ove risulti implicato il nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale (...), non si può impedire, a chi versa in una condizione di non abbienza, l'effettività dell'accesso alla giustizia” (sentenza n. 10 del 2022). Al di fuori di quest'ultima ipotesi, “i termini del bilanciamento sono rimessi al legislatore che, nella materia processuale, gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti” (sentenze nn. 223 del 2022, 157 e 1 del 2021). “Limita tale discrezionalità soltanto la manifesta irragionevolezza delle scelte adottate” (sentenze nn. 203, 143 e 13 del 2022, 213, 148 e 87 del 2021, 80 del 2020). Così la sentenza n. 228.

**7.8.3. La certificazione della competente autorità consolare che, per i redditi prodotti all'estero, attesta la veridicità di quanto indicato nell'istanza di ammissione al beneficio dal cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea**

La sentenza n. 228 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che, per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato del cittadino di un paese non appartenente all'Unione europea, la certificazione ivi contemplata vada indistintamente richiesta all'autorità consolare, e non all'autorità competente al rilascio, secondo il diritto interno del paese dell'istante. Nel processo penale, il beneficio può operare a vantaggio del cittadino italiano e dello straniero, anche irregolarmente soggiornante (sentenza n. 198 del 2000); negli altri processi, l'istituto può essere fruito dal cittadino italiano o dallo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale. In ogni caso, requisito essenziale per l'ammissione al patrocinio è che l'interessato versi nella situazione reddituale stabilita dall'art. 76 del citato d.P.R. Per comprovare il presupposto, i cittadini italiani e di Stati dell'Unione europea devono produrre, a pena d'inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di certificazione che attesti la sussistenza delle previste condizioni di reddito: ciò sia per i redditi prodotti in Italia sia per quelli prodotti all'estero. Nel caso dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione, il censurato art. 79, comma 2, dispone che, per i redditi prodotti all'estero, l'istanza è corredata con una certificazione dell'autorità consolare competente,

che attesta la veridicità di quanto in essa indicato. La presentazione della certificazione non è prescritta a pena di automatica inammissibilità. L'interessato, infatti, può dimostrare l'impossibilità di produrre la documentazione richiesta, nel qual caso ha l'onere di sostituirla, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione. È quanto dispone il successivo art. 94, comma 2, per il processo penale ed è quanto ha previsto anche per gli altri procedimenti la sentenza n. 157 del 2021, intervenendo in via additiva proprio sull'art. 79, comma 2. Tanto premesso, la norma denunciata "non assegna al consolato (...) il compito di certificare la consistenza patrimoniale del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea e, dunque, non pone un problema di possibile incompetenza di tale autorità sulla base della disciplina del relativo ordinamento". Viceversa, "si fonda sul principio di leale collaborazione tra autorità appartenenti a diversi Stati e, su tale presupposto, prevede che il consolato rilasci una certificazione che asseveri la veridicità" di quanto indicato nell'istanza; il che implica un'attività di verifica e controllo dell'autorità consolare, eventualmente svolta con il coinvolgimento delle amministrazioni competenti. È stato così recepito il contenuto del precedente art. 5, comma 3, della legge n. 217 del 1990, come emendato dalla sentenza n. 219 del 1995. Detta pronuncia, nel rimuovere l'inciso "per quanto a conoscenza dell'autorità consolare", ha precisato che, "se il consolato vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti". Così individuata la portata della disposizione, non se ne palesa affatto l'asserita manifesta irragionevolezza. "Al contrario, è proprio per rafforzare l'interesse a un accertamento del requisito reddituale che la norma censurata non si limita a richiedere ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea dichiarazioni sostitutive di certificazione dei redditi prodotti all'estero", diversamente da quanto dispone il comma 1 dell'art. 79 per i cittadini italiani e dell'Unione. Infatti, a tutela dell'effettività del controllo, il legislatore, facendo perno sul principio di leale collaborazione fra autorità di Stati diversi, "affida il compito di asseverare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante a un ufficio, qual è quello consolare, per il quale è ben possibile svolgere congrui accertamenti, non solo sulla base dei dati di cui dispone, ma anche nel dialogo con le amministrazioni dello Stato di appartenenza". La soluzione "potenzia la tutela dell'interesse a una verifica concreta delle condizioni reddituali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e, al contempo, consente a tali soggetti di rivolgersi ad amministrazioni che si trovano nel territorio italiano. In tal modo, l'interessato non deve corredare l'istanza con plurime certificazioni, eventualmente di contenuto solo negativo, rilasciate da differenti amministrazioni dello Stato competente, e previo assolvimento degli oneri prescritti a garanzia della loro autenticità". La norma "non è manifestamente irragionevole e non determina una irragionevole compressione dell'interesse al contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia" (sentenze nn. 157 del 2021, 47 del 2020, 16 del 2018), "laddove, all'opposto, tende a rafforzare tale interesse nel bilanciamento con il diritto di difesa dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, che chiedono l'accesso al patrocinio". Parimenti, "non sussiste alcuna manifesta sproporzione del mezzo rispetto al fine" di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, "in ragione della facoltà spettante al cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione, ove risulti impossibile (...) produrre la certificazione consolare". La legittimazione a produrre la dichiarazione sostitutiva "non può discendere (...) da una presunta incompetenza del consolato, il quale, viceversa, è sempre competente a ottemperare a un onere di collaborazione di carattere internazionale. L'impossibilità che permette di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione può, invece, derivare dalla mancata collaborazione dell'autorità consolare". La sentenza n. 157 del 2021, intervenendo sull'art. 79, comma 2, ha ribadito che "è irragionevole far gravare sull'interessato conseguenze negative derivanti dal fatto del terzo (ossia l'autorità consolare), la cui eventuale inerzia o inadeguata collaborazione rendano impossibile produrre tempestivamente la corretta certificazione (...). Dall'inerzia altrui non dovrebbero, infatti, discendere effetti discriminatori (sentenza n. 9 del 2021), tanto più se ne consegue un indebolimento di strumenti – qual è l'istituto del patrocinio a spese dello Stato – che, in nome del principio di eguaglianza sostanziale, preservano l'effettività del diritto di difesa (sentenza n. 10 del 2022). Per tale ragione, se è impossibilitato a produrre la certificazione consolare, l'interessato deve potersi avvalere di una dichiarazione sostitutiva". Tale facoltà non si traduce in una mancanza di controlli sull'effettiva spettanza del beneficio, soccorrendo plurimi rimedi volti a prevenire il rischio di un'impropria allocazione delle risorse pubbliche. L'art. 79, comma 2, "si coordina con un complesso di previsioni normative che se, da

un lato, proteggono l'istante, evitando che gravi su di lui il rischio di condotte imputabili a terzi, da un altro lato, lasciano sempre aperta la possibilità di accertare in concreto – anche in via presuntiva – la mancanza del presupposto legato alle condizioni reddituali”. Sotto un diverso profilo, la norma “non richiede che l'autorità consolare rilasci la certificazione sui redditi prodotti all'estero dal cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione”. Viceversa, “riferisce a tutti i consolati degli Stati non appartenenti all'Unione europea un onere di collaborazione, consistente nell'asseveramento della veridicità di quanto indicato dall'istante, sicché le autorità consolari sono sempre competenti (...) a ottemperare a un tale onere radicato nel principio di leale collaborazione internazionale. Il precetto, dunque, riguarda in maniera paritaria i cittadini di tutti gli Stati non appartenenti all'Unione europea, prescindendo dal problema di quali siano le amministrazioni nazionali competenti a rilasciare le certificazioni sui redditi”, cui l'ufficio consolare può semplicemente rivolgersi nell'ottemperare al suo onere di collaborazione.

## **7.9. L'equa riparazione**

### **7.9.1. La preferibilità di rimedi preventivi ed effettivi, volti a evitare l'eccessiva protrazione nel tempo dei procedimenti giudiziari (la differenza rispetto ad adempimenti con effetti di mera prenotazione della decisione)**

In sintonia con la Corte EDU, la giurisprudenza costituzionale afferma costantemente che “i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che i procedimenti giudiziari si protragano eccessivamente nel tempo” (sentenze nn. 107 del 2023, 175 del 2021, 88 del 2018). “Occorre, tuttavia, che ne consegua un rimedio effettivo, ciò che accade soltanto laddove venga realmente resa più sollecita la decisione da parte del giudice competente” (Corte EDU, sentenze 30 aprile 2020, Keaney contro Irlanda, e 28 aprile 2022, Verrascina ed altri contro Italia). In applicazione di tali principi, “non rientra nel catalogo dei rimedi preventivi effettivi l'imposizione di adempimenti che costituiscano espressione di una mera facoltà del ricorrente (...) con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera prenotazione della decisione (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio)” (sentenza n. 34 del 2019). “Adempimenti di tal genere, infatti, non avrebbero efficacia effettivamente acceleratoria del processo (sentenza n. 169 del 2019). Con riferimento all'istanza di accelerazione introdotta come rimedio preventivo nel processo penale, la Corte ha affermato che “la sua presentazione non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio (sentenza n. 175 del 2021)”. Così la sentenza n. **142**.

Sul punto si veda anche la sentenza n. **107** ove si è sottolineato che “il ricorso ai rimedi preventivi è effettivo nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente” (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

### **7.9.2. La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione in caso di mancato deposito dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione almeno due mesi prima del decorso del termine annuale di ragionevole durata del giudizio di legittimità**

La sentenza n. **142** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, l'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevedeva l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato deposito, almeno due mesi prima del decorso del termine di ragionevole durata del giudizio davanti alla Corte di cassazione, dell'istanza di accelerazione contemplata dal precedente art. 1-ter, comma 6. Come già affermato in riferimento all'analogo istituto previsto per il processo penale, “anche il deposito dell'istanza di accelerazione nel giudizio davanti alla Corte di cassazione, pur presentato come diritto alla stregua dell'art. 1-bis, comma 1, della legge n. 89 del 2001, opera, piuttosto, come un onere, visto che il mancato adempimento, in base al comma 1 del successivo art. 2, comporta l'inammissibilità della domanda di equa riparazione” (sentenza n. 175 del 2021). La sua presentazione, infatti, non vincola il giudice “a quanto richiestogli” (sentenza n. 88 del 2018) o “ad instradare su un binario preferenziale il processo nel quale l'istanza di accelerazione è depositata nei termini prescritti”. Nulla esclude che il processo, “pur a



fronte di una siffatta istanza, possa comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata (sentenza n. 169 del 2019), in violazione anche dell'art. 111, secondo comma, Cost.". A differenza dei casi scrutinati dalle sentenze nn. 107 del 2023 e 121 del 2020, concernenti i rimedi preventivi introdotti dall'art. 1-ter, commi 1 e 3, della legge n. 208 del 2015, "il deposito dell'istanza in esame non si risolve nella proposizione di possibili, e concreti, modelli procedimentali alternativi, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato" (sentenza n. 121 del 2020). La disciplina del giudizio di legittimità non ricollega al deposito dell'istanza di accelerazione alcun effetto significativo sui tempi del procedimento poiché "il legislatore non ha previsto, come conseguenza della presentazione di essa, l'attivazione, fosse pure mediata dalla valutazione del giudice, di un diverso – e, in tesi, più celere – modulo procedimentale per addivenire alla decisione della causa". Anche se la possibilità di accedere a un diverso modello procedimentale non è agevolata dalle peculiarità del giudizio di legittimità, caratterizzato dalla mancanza di una fase istruttoria e dalla circostanza che la causa viene discussa in un'unica udienza o adunanza, tali caratteristiche "non impediscono, in assoluto, di introdurre semplificazioni procedurali che incidano, riducendoli, sui tempi del processo". Ne è riprova il fatto che l'art. 3, comma 28, lett. g), del d.l. n. 149 del 2022 ha introdotto un rito accelerato anche nell'ambito del giudizio di cassazione (art. 380-bis cod. proc. civ., inapplicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*). Il legislatore della riforma, pur intervenendo sotto altri profili sull'art. 1-ter della legge n. 89 del 2001, non ha tuttavia instaurato alcun collegamento diretto tra il rito accelerato e l'istanza in esame. In ogni caso, il tempestivo deposito di quest'ultima "costituisce manifestazione della volontà di ottenere una decisione rapida". Per converso, la sua mancata presentazione "può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo ex lege n. 89 del 2001" (sentenza n. 169 del 2019). Non è risultato invece conforme ai parametri evocati che l'omesso deposito dell'istanza potesse condizionare la stessa ammissibilità della domanda di equa riparazione (sentenza n. 175 del 2021).

### ***7.9.3. L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado***

La sentenza n. 205 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 (introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2, del d.l. n. 83 del 2012, censurato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui, ai fini dell'equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo, applica alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 il termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado. I commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 delineano una disciplina legale dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio di ragionevole durata; i relativi precetti sono univoci, come tali insuscettibili di un'interpretazione conforme alla Costituzione, considerato l'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine (sentenza n. 36 del 2016). La giurisprudenza europea ha altresì affermato il principio di diritto secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse e, comunque, non sono costruite per rimediare a una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia. Pertanto, l'art. 6 CEDU – il cui significato si forma attraverso il reiterato e uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU (sentenze nn. 348 e 349 del 2007) – preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calcolo dei più brevi termini indicati dalla Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale. Tanto premesso, la disciplina del contenzioso avente ad oggetto le richieste di protezione internazionale nel complesso è oggetto di regole processuali speciali, operando per il diritto d'asilo la garanzia di un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale (art. 47 CDFUE). Tale garanzia è specificata, con riferimento alle richieste di protezione internazionale, dall'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE, secondo cui gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado (sentenza n. 13 del 2022, che ha richiamato anche la sentenza della Corte di giustizia UE, 26 settembre 2018, in causa C-180/17, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid

en Justitie). La questione dell'adeguatezza dei termini per i giudizi in materia di protezione internazionale è stata poi oggetto di ulteriori pronunce della Corte di giustizia, la quale ha manifestato l'esigenza che, fermo il principio di autonomia processuale degli Stati membri, quei giudizi non siano talmente celeri da vanificare l'effettività della tutela giurisdizionale (sentenze 19 marzo 2020, in causa C-406/18, PG contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, e in causa C-564/18, LH contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal). In questo quadro, non è dunque possibile ricavare alcun elemento idoneo a conferire ai giudizi in questione uno statuto differenziato, quanto alla loro durata, rispetto al complesso dei procedimenti giurisdizionali condotti all'interno di uno Stato membro. Dalla giurisprudenza europea sulle garanzie inerenti alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo emerge, infatti, il principio secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il relativo procedimento in termini più celeri di quelli occorrenti per le procedure ordinarie, senza che ciò evidenzi una strutturale minore complessità per tale tipologia di giudizi, idonea, potenzialmente, a incidere su un termine prefissato di durata dei medesimi. Anzi, dalle pronunce del giudice europeo si desume in modo univoco l'esigenza che i procedimenti giudiziari in materia di protezione internazionale siano disciplinati in modo tale da assicurare il completo esame della situazione individuale del richiedente; il che, spesso, può comportare lo svolgimento di accertamenti complessi, tali da rendere non irragionevole la prevista durata di tre anni per il primo grado di merito. In definitiva, come confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità, la celerità di trattazione dei processi *de quibus* non impone di individuare per essi un più breve termine di ragionevole durata rispetto a quello previsto per gli altri procedimenti civili di cognizione.

## **Sezione II**

### **I rapporti etico sociali**

#### **1. Famiglia e filiazione**

##### **1.1. La procreazione medicalmente assistita**

###### **1.1.1. L'erosione giurisprudenziale, imposta dalla tutela della salute psico-fisica della donna, del generale divieto di crioconservazione degli embrioni**

La sentenza n. 161 ha rammentato che, in ragione della “carente tutela della salute psicofisica della donna”, è apparso “irragionevole il rigore con cui la legge n. 40 del 2004 stabiliva il generale divieto di crioconservazione degli embrioni”. La sentenza n. 151 del 2009 ha dichiarato illegittimo l’art. 14, commi 2, limitatamente alle parole “ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre”, e 3, nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna. “Precisando che la tutela dell’embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione, detta sentenza ha rimarcato che il numero massimo di embrioni da creare e l’unico e contemporaneo impianto, da un lato, comportavano la necessità della moltiplicazione dei cicli di fecondazione, con l’aumento dei rischi di insorgenza di patologie che a tale iperstimolazione sono collegate; dall’altro, determinavano un pregiudizio di diverso tipo alla salute della donna e del feto, in presenza di gravidanze plurime, avuto riguardo al divieto di riduzione embrionaria selettiva di tali gravidanze. La logica conseguenza della decisione è stata quella di derogare al principio generale di divieto di crioconservazione, data la necessità del congelamento con riguardo agli embrioni prodotti ma non impiantati per scelta medica diretta a evitare un pregiudizio della salute della donna”. La sentenza n. 96 del 2015 è poi intervenuta sulle norme (artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1) che precludevano il ricorso alla PMA alle coppie che, benché fertili, fossero tuttavia portatrici di gravi patologie genetiche ereditarie, accertate da strutture pubbliche, suscettibili, secondo le evidenze scientifiche, di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni. Il divieto di accesso alla PMA “risultava, infatti, contraddittorio rispetto alla previsione (...) che invece consente a tali coppie di perseguire l’obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali. Tale divieto è stato quindi giudicato lesivo dell’art. 32 Cost., perché non permetteva di far acquisire ‘prima’ alla donna un’informazione tale da consentirle di evitare di assumere ‘dopo’ una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute. Il *vulnus* così arrecato al diritto alla salute della donna non aveva, peraltro, un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all’aborto. Tale decisione ha, pertanto, ritenuto che la normativa denunciata costituiva il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco. Anche per effetto di questa sentenza il divieto di crioconservazione ha subito, di fatto, una ulteriore deroga, perché i tempi e i modi della diagnosi preimpianto risultano, allo stato delle conoscenze scientifiche, incompatibili con il breve arco temporale in cui è possibile impiantare gli embrioni senza congelarli”.

###### **1.1.2. L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità)**

La sentenza n. 161 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, impugnato, in relazione agli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso dell’uomo all’accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA), dopo la fecondazione dell’ovulo e prima dell’impianto, laddove sia sopravvenuta la disgregazione dell’originario progetto di coppia. Invero, la norma sull’irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell’ovulo “si è trovata a operare in un contesto profondamente diverso da quello definito *ab origine* dalla legge n. 40 del 2004”. Questa

prevedeva che il trasferimento in utero degli embrioni prodotti, in numero non superiore a tre, doveva avvenire nei pochissimi giorni del ciclo della loro sopravvivenza: la crioconservazione, in generale vietata, costituiva un'evenienza eccezionale, consentita solo per imprevedibile, grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna e in ogni caso l'impianto si sarebbe dovuto realizzare non appena possibile. In questo sistema, era difficile che le condizioni soggettive necessariamente presenti al momento di accesso alla PMA, tra cui l'essere la coppia composta da persone coniugate o conviventi, fossero mutate al momento dell'impianto. "La norma che stabiliva la definitiva irrevocabilità, a seguito dell'avvenuta fecondazione dell'embrione, del consenso prestato – peraltro dopo aver previsto (...) un rigoroso percorso diretto a garantire la piena informazione e responsabilizzazione dei richiedenti nonché un periodo, non inferiore a sette giorni, per poter esercitare uno *ius poenitendi* – presentava (...) una propria, indubbia, linearità: il progetto genitoriale della coppia si poteva ritenere, infatti, ancora saldamente esistente nei pochissimi giorni intercorrenti fra la prestazione del consenso e l'impianto". Tuttavia, dopo le sentenze nn. 151 del 2009 e 96 del 2015 (che hanno caducato, rispettivamente, il limite massimo degli embrioni destinati a un unico e contemporaneo impianto, da realizzare appena possibile, e il divieto di accesso alle tecniche per le coppie fertili portatrici di gravi patologie trasmissibili), intese "a dare corretto rilievo al diritto alla salute psicofisica della donna, il rapporto regola-eccezione relativo al divieto di crioconservazione originariamente impostato dalla legge n. 40 del 2004 si è, nei fatti, rovesciato: la prassi è divenuta quindi la crioconservazione – e con essa anche la possibilità di creare embrioni non portati a nascita (sentenza n. 84 del 2016) – e l'eccezione l'uso di tecniche di impianto a fresco". Si è così determinata la possibilità di una "dissociazione temporale, anche significativa, tra il consenso prestato alla PMA e il trasferimento in utero. Mentre questo era normalmente destinato ad avvenire nel breve spazio di pochissimi giorni dalla fecondazione, cioè dal momento in cui il consenso prestato dalla coppia diveniva irrevocabile", è oggi possibile che la donna, in virtù del proprio stato psicofisico, richieda l'impianto degli embrioni crioconservati "non solo a distanza di molto tempo da quel momento, ma anche in presenza di condizioni soggettive assai diverse da quelle che necessariamente dovevano esistere in concomitanza all'accesso alle tecniche". In ciò risiede la delicatezza delle questioni perché, "consentendo l'impianto dell'embrione (o degli embrioni) anche in una situazione in cui, per il decorso del tempo, è venuto meno l'originario progetto di coppia", la norma censurata si è venuta a collocare al limite di quelle "scelte tragiche" (sentenze nn. 14 del 2023, 84 del 2016, 118 del 1996), "caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti nella fattispecie. Tali sono: la tutela della salute psicofisica della donna e la sua libertà di autodeterminazione a diventare madre; la libertà di autodeterminazione dell'uomo a non divenire padre; la dignità dell'embrione; i diritti del nato a seguito della PMA". Quanto all'asserita disparità di trattamento, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione, tra uomo e donna, si è rimarcato che, "sebbene il divieto di revoca del consenso sia riferito a ciascuno dei soggetti coinvolti, è indubbio che la norma non possa condurre a ipotizzare un impianto coattivo nei confronti della donna. Il trasferimento nell'utero dell'embrione si tradurrebbe infatti per la donna in un vero e proprio trattamento sanitario, estremamente invasivo, che non può in alcun modo esserle imposto" (artt. 1, commi 1 e 5, della legge n. 219 del 2017 e 5 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina). Del resto, "il divieto di soppressione dell'embrione non ne comporta (...) l'impianto coattivo nell'utero della gestante (sentenza n. 229 del 2015). La situazione in cui versa la donna è dunque profondamente diversa da quella dell'uomo": dopo la fecondazione solo lei resta esposta all'azione medica, che può sempre legittimamente rifiutare, data l'incoercibilità del trattamento, al quale si contrappone la tutela della sua integrità psicofisica. L'eterogeneità di situazioni ha escluso la violazione del principio di uguaglianza. Né la norma censurata ha leso irrazionalmente la libertà di autodeterminazione dell'uomo poiché il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, da essa realizzato, non supera la soglia dell'irragionevolezza. La Corte ha tenuto conto dell'"impatto della propria giurisprudenza sul modello originario della legge" e della "ricordata espansione della tecnica della crioconservazione con la conseguente possibilità di una scissione temporale tra la fecondazione e l'impianto". Questa scissione, per effetto della norma censurata, indubbiamente si ripercuote sulla libertà dell'uomo di autodeterminarsi, quando, nel tempo, sia venuta meno quell'*affectio familiaris* sulla quale si era, in origine, fondato il comune progetto di genitorialità. In questa situazione, "la volontà della donna di procedere comunque all'impianto dell'embrione costringe quella libertà a subire tale evento". Ma ciò non è sufficiente a sorreggere un esito di accoglimento. Innanzitutto, "l'autodeterminazione dell'uomo matura in un contesto in cui egli è reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione (...) e anche a questa eventualità presta, quindi, il suo consenso". L'art. 6

della legge n. 40 reca un'articolata disciplina dell'obbligo informativo prodromico alla prestazione del consenso, in modo da garantire il formarsi di una volontà consapevole e consapevolmente espressa, anche in merito alle conseguenze giuridiche derivanti dall'applicazione della PMA. Tale volontà deve essere manifestata per iscritto congiuntamente al medico responsabile della struttura; tra gli elementi minimi di conoscenza necessari alla formazione del consenso informato è indicata la possibilità di crioconservazione degli embrioni, oltre che la possibilità di revocare il consenso solo fino al momento della fecondazione. Le informazioni che il medico è tenuto a fornire devono necessariamente investire “tutte le conseguenze del vincolo derivante dal consenso espresso, quindi sia la possibilità che si verifichi uno iato temporale (anche significativo) tra fecondazione e impianto, sia l'eventualità che questo avvenga quando, nelle more, sono venute meno le iniziali condizioni di accesso alla PMA”. Il consenso così prestato “ha una portata diversa e ulteriore rispetto a quello ascrivibile alla mera nozione di consenso informato al trattamento medico, in quanto si è in presenza di un atto finalisticamente orientato a fondare lo stato di figlio. In questa prospettiva il consenso, manifestando l'intenzione di avere un figlio, esprime una fondamentale assunzione di responsabilità, che riveste un ruolo centrale ai fini dell'acquisizione dello *status filiationis*”. L'art. 8 stabilisce che i nati a seguito di PMA hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia; l'art. 9 prevede un duplice divieto: da un lato, quello di disconoscimento della paternità nel caso di PMA eterologa, configurando un'ipotesi di intangibilità *ex lege* dello *status* (ordinanza n. 7 del 2012), e, dall'altro, quello di anonimato della madre. Tali norme evidenziano che il consenso alla PMA, irrevocabile dalla fecondazione dell'ovulo, “comporta una specifica assunzione di responsabilità riguardo alla filiazione, che si traduce nella attribuzione al nato – a prescindere dalle successive vicende della relazione di coppia – dello *status filiationis*”. Nella disciplina della PMA “la responsabilità assunta con il consenso prestato (sentenza n. 230 del 2020) riveste quindi un valore centrale e determinante nella dinamica giuridica finalizzata a condurre alla genitorialità, risultando funzionale a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento (sentenza n. 127 del 2020)”. In definitiva, se, dopo la fecondazione, l'irrevocabilità del consenso “si configura come un punto di non ritorno, che può risultare freddamente indifferente al decorso del tempo e alle vicende della coppia”, è vero che l'uomo è “in ogni caso consapevole della possibilità di diventare padre; ciò che rende difficile inferire (...) una radicale rottura della corrispondenza tra libertà e responsabilità”. Sotto un diverso profilo, si è osservato che, “oltre quelli inerenti alla sfera individuale dell'uomo”, il consenso alla PMA chiama in causa altri interessi costituzionalmente rilevanti. Nell'accedere alla PMA, la donna “è coinvolta in via immediata con il proprio corpo, in forma incommensurabilmente più rilevante rispetto a quanto accade per l'uomo. Infatti, al fine di realizzare il comune progetto genitoriale viene, innanzitutto, sottoposta a impegnativi cicli di stimolazione ovarica, relativamente ai quali non è possibile escludere l'insorgenza di patologie, anche gravi”. All'esito positivo di detta terapia, la donna viene sottoposta, nell'ipotesi più ricorrente della fecondazione *in vitro*, al prelievo dell'ovocita, che (a differenza di quanto accade per l'uomo) consiste in un trattamento sanitario particolarmente invasivo, di norma praticato in anestesia generale. A ridosso del prelievo, nell'arco di un brevissimo spazio temporale, si perviene alla fecondazione. Possono essere peraltro necessari, dopo la fecondazione dell'embrione (e la sua crioconservazione), ulteriori trattamenti farmacologici e analisi nonché interventi medici. “L'accesso alla PMA comporta quindi per la donna il grave onere di mettere a disposizione la propria corporalità, con un importante investimento fisico ed emotivo in funzione della genitorialità che coinvolge rischi, aspettative e sofferenze, e che ha un punto di svolta nel momento in cui si vengono a formare uno o più embrioni. Corpo e mente della donna sono quindi inscindibilmente interessati in questo processo, che culmina nella concreta speranza di generare un figlio, a seguito dell'impianto dell'embrione (...). A questo investimento, fisico ed emotivo, che ha determinato il sorgere di una concreta aspettativa di maternità, la donna si è prestata in virtù dell'affidamento in lei determinato dal consenso dell'uomo al comune progetto genitoriale. L'irrevocabilità di tale consenso appare quindi funzionale a salvaguardare l'integrità psicofisica della donna – coinvolta (...) in misura ben maggiore rispetto all'uomo – dalle ripercussioni negative che su di lei produrrebbe l'interruzione del percorso intrapreso, quando questo è ormai giunto alla fecondazione. E ciò chiama in causa il diritto alla salute della donna, (...) nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica” (sentenza n. 162 del 2014). Tali ripercussioni sarebbero ancora più gravi “qualora, a causa dell'età (che già solo in relazione alla capacità di produrre gameti incide in misura ben maggiore rispetto all'uomo) o delle condizioni fisiche, alla donna – anche per effetto del tempo trascorso dalla crioconservazione dell'embrione conteso – non residuasse più la possibilità di iniziare un nuovo percorso di PMA, con una preclusione (...) assoluta della

propria libertà di autodeterminazione in ordine alla procreazione”. Il coinvolgimento del corpo della donna ha portato a ritenere “insindacabile la scelta politico-legislativa di lasciarla unica responsabile della decisione di interrompere la gravidanza, senza riconoscere rilevanza alla volontà del padre” (ordinanza n. 389 del 1988): “tale scelta non può considerarsi irrazionale in quanto è coerente al disegno dell’intera normativa e, in particolare, all’incidenza, se non esclusiva sicuramente prevalente, dello stato gravidico sulla salute sia fisica che psichica della donna. (...) *Mutatis mutandis* (perché nella fecondazione *in vitro* il corpo della donna entra in gioco in termini analoghi alla gravidanza naturale solo dopo l’impianto)” dalla citata pronuncia emerge che “la volontà dell’uomo, in ordine al destino del concepito nella fase successiva alla fecondazione dell’ovocita, perda rilevanza giuridica nonostante la decisione della donna precluda la sua possibilità di essere padre”. Anche la necessaria considerazione della dignità dell’embrione crioconservato, che potrebbe attecchire nell’utero, conferma la non irragionevolezza della compressione, in ordine alla prospettiva di paternità, della libertà di autodeterminazione dell’uomo. La PMA “mira a favorire la vita (...), volendo assistere la procreazione – cioè la nuova nascita – e non la (sola) fecondazione, per cui non è precluso che la relativa disciplina possa privilegiare, anche nella sopraggiunta crisi della coppia, la richiesta della donna che, essendosi fortemente coinvolta (...) nell’interessa della propria dimensione psicofisica, sia intenzionata, anche dopo che sia decorso un rilevante periodo di tempo dalla crioconservazione, all’impianto dell’embrione”. Questa conclusione non è preclusa dal “rilievo dell’indubbio interesse del nato grazie alla PMA a una stabile relazione con il padre”: altro è “la dissolubilità del legame tra i genitori, altro è l’indissolubilità del vincolo di filiazione”. Del resto, “la considerazione dell’ulteriore interesse del minore a un contesto familiare non conflittuale non può essere enfatizzata al punto da far ritenere che essa integri una condizione esistenziale talmente determinante da far preferire la non vita”. Parimenti infondata è stata ritenuta la censura di violazione della garanzia convenzionale del rispetto della propria vita privata, che “ha riguardo anche alle decisioni tanto di avere un figlio, quanto di non averlo” (Corte EDU, sentenza 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania). “Nel caso *Evans contro Regno Unito*, concernente una fattispecie molto simile (...), segnata però dalla decisiva differenza che la revoca del consenso da parte dell’uomo è espressamente consentita (e quindi non può generare un affidamento della donna) dalla legge inglese (come del resto avviene anche in altri ordinamenti, quali quelli francese e austriaco) fino al momento dell’impianto dell’embrione”, la Corte di Strasburgo ha precisato che il ricorso alla fecondazione *in vitro* “dà luogo a delicate questioni etiche e concerne aree in cui manca un consenso europeo. Ha quindi rimarcato l’ampio margine di apprezzamento da riconoscere agli Stati nel risolvere un dilemma a fronte del quale (...) qualsiasi soluzione (...) avrebbe come conseguenza la totale vanificazione degli interessi dell’una o dell’altra parte, ed ha concluso che non sussistessero motivi per ritenere che la soluzione adottata dal legislatore inglese avesse superato il margine di apprezzamento concesso dall’art. 8 CEDU”, pur sottolineando la possibilità per il Parlamento di regolare diversamente la situazione. Pertanto, l’irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell’embrione non ha superato il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato italiano. La previsione, “benché introdotta in un contesto in cui la PMA avrebbe dovuto svolgersi in uno stesso ciclo, cioè con l’unico e contemporaneo impianto di un numero limitato di embrioni e, in linea generale, senza ricorrere alla crioconservazione”, “mantiene un non insufficiente grado di coerenza anche nel nuovo contesto ordinamentale” risultante dagli interventi della Corte. “Pur nella sua vincolatività unilaterale nei confronti dell’uomo la norma censurata appare, quindi, esprimere ancora un bilanciamento che non sconfinava nella irragionevolezza. In sintesi, ciò può essere affermato, da un lato, in forza della garanzia del formarsi, nell’uomo, di una volontà consapevole e consapevolmente espressa (...), attinente vuoi alla possibilità della crioconservazione, vuoi alla centralità del consenso, che mira a riprodurre nella fecondazione artificiale i tratti della irreversibilità della responsabilità propri nella fecondazione naturale (...). Dall’altro, per un ulteriore duplice ordine di ragioni. In primo luogo perché l’irrevocabilità del consenso genera nella donna un affidamento che la spinge a sottoporsi alla procedura di PMA, mettendo in gioco la propria integrità psicofisica, come del resto, sia pure in un diverso contesto ordinamentale, ha sottolineato la Corte suprema israeliana” (sentenza 12 settembre 1996, *Nahmani contro Nahmani*). “In secondo luogo, perché permette l’impianto dell’embrione”. Tuttavia, alla Corte non sono sfuggite “la complessità della fattispecie e le conseguenze che la norma (...) produce in capo all’uomo, destinato a divenire padre di un bambino nonostante siano venute meno le condizioni in cui aveva condiviso il progetto genitoriale. Ciò perché la regola giuridica in esame ha cristallizzato il consenso prestato prima che si disgregasse l’unità familiare, benché, in fatto (a differenza della procreazione naturale), sia ancora possibile evitare l’impianto dell’embrione a suo tempo fecondato e crioconservato”. Lo *status* di genitore “comporta una modifica sostanziale dei diritti e degli obblighi di una persona, idonea a investire la

maggior parte degli aspetti e degli affetti della vita”; peraltro, “il panorama del diritto comparato mostra soluzioni anche molto diversificate, sia a livello legislativo che giurisprudenziale. Tra queste (...) si può ricordare che nel caso prima citato la Corte israeliana ha subordinato la possibilità dell’impianto a determinate condizioni attinenti la responsabilità genitoriale” (a tale decisione si è ispirata la Corte costituzionale colombiana, sentenza 13 ottobre 2022, T-357/22). La “consapevolezza di trovarsi di fronte a una scelta complessa, che coinvolge interessi chiaramente antagonisti”, induce “gli ordinamenti ad adottare soluzioni differenti, che riflettono le precipue caratterizzazioni che in essi assumono i principi costituzionali coinvolti”. Nell’ordinamento italiano, “la ricerca, nel rispetto della dignità umana, di un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso da quello attuale, fra le diverse esigenze in gioco in questioni che toccano temi eticamente sensibili (sentenza n. 162 del 2014) non può che spettare primariamente alla valutazione del legislatore, alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale (sentenza n. 221 del 2019), ferma restando la sindacabilità (...) delle scelte operate, al fine di verificare che con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole”.

## ***1.2. L’adozione “piena”***

### ***1.2.1. L’originario disegno legislativo dell’istituto in termini di “rinascita” del minore attraverso il duplice effetto costitutivo dello status di figlio nato nel matrimonio degli adottanti ed estintivo dei rapporti con la famiglia d’origine***

La sentenza n. **183** ha richiamato gli effetti dell’adozione “piena”, regolati dall’art. 27 della legge n. 184 del 1983. “L’istituto, per un verso, comporta l’acquisizione da parte dell’adottato dello *status* di figlio nato nel matrimonio degli adottanti (primo comma), senza più le limitazioni che in passato caratterizzavano lo *status* derivante dalla cosiddetta adozione speciale, la quale escludeva il sorgere di rapporti di parentela tra l’adottato e i parenti collaterali degli adottanti”. Per un altro verso, il terzo comma “determina la cessazione dei rapporti dell’adottato verso la famiglia d’origine, salvi i divieti matrimoniali. Tale espressione ricalca quella già prevista per il vecchio istituto dell’adozione speciale che, tuttavia, (...) faceva salve anche le norme penali fondate sul rapporto di parentela”. L’adozione “piena” introdotta nel 1983 “ha inteso, dunque, riprodurre, con la massima fedeltà possibile, gli effetti propri della filiazione che scaturisce dalla nascita nel matrimonio, così concependo l’istituto nei termini di una sorta di rinascita per il minore. Il duplice effetto, costitutivo ed estintivo, si collega al presupposto stesso dell’adozione: la dichiarazione di adottabilità fondata sullo stato di abbandono, che la legge identifica nella situazione in cui il minore è privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi (...). La legge spezza i legami familiari con chi ha determinato l’abbandono e assicura al minore una nuova famiglia, erigendo – nella sua impostazione originaria – un muro divisorio tra i due nuclei familiari, tale da avvolgere nella segretezza la genesi adottiva della filiazione”.

### ***1.2.2. La progressiva valorizzazione legislativa e giurisprudenziale dell’identità personale del minore nonché del diritto di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale***

La sentenza n. **183** ha sottolineato che, a fronte dell’originario quadro normativo, “l’evoluzione sociale e il dato dell’esperienza maturata con l’applicazione della disciplina, unitamente alle sollecitazioni provenienti dalla Corte EDU”, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale e dal diritto vivente, “hanno indotto il legislatore a rivedere, negli anni, l’assunto in base al quale l’adozione, in quanto auspicata rinascita del minore, debba immancabilmente implicare una radicale cancellazione del passato”. La legge n. 149 del 2001, intervenendo sull’art. 28 della legge n. 184 del 1983, ha introdotto il diritto del minore adottato a essere informato della sua condizione dai genitori adottivi e la facoltà di questi ultimi di acquisire informazioni concernenti l’identità dei genitori biologici, previa autorizzazione del tribunale per i minorenni e sempre che sussistano gravi e comprovati motivi. Al contempo, il novellato art. 28 permette all’adottato, che abbia raggiunto l’età di venticinque anni, o, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica, all’adottato maggiorenne, di accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l’identità dei genitori biologici. “Il processo di valorizzazione del diritto all’identità personale ha, dunque, condotto all’affermazione del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona” (sentenze nn. 286 del 2016 e 278 del 2013). Su tali presupposti, la Corte, pur a fronte della scelta della madre di mantenere l’anonimato, “ha ritenuto che l’irreversibile rinuncia alla genitorialità

giuridica non possa implicare anche una definitiva e irreversibile rinuncia alla genitorialità naturale, introducendo una sorta di divieto destinato a precludere in radice qualsiasi possibilità di reciproca relazione di fatto tra madre e figlio, con esiti difficilmente compatibili con l'art. 2 Cost.". Ne è derivata la declaratoria di parziale illegittimità dell'art. 28, settimo comma (sentenza n. 278 del 2013). Sempre nel solco di una crescente attenzione all'identità personale del minore, in specie nella prospettiva che guarda alla continuità delle relazioni affettive, si colloca la successiva riforma della legge n. 184 del 1983, realizzata con la legge n. 173 del 2015. Anche a livello legislativo, "si è affermata l'idea che lo sviluppo della personalità del minore abbandonato non richieda, sempre e di necessità, una radicale cancellazione del passato, per quanto complesso e doloroso. La tutela dell'identità del minore si associa al riconoscimento dell'importanza che rivestono, da un lato, la consapevolezza delle proprie radici e, da un altro lato, la possibile continuità delle relazioni socio-affettive con figure che hanno rivestito un ruolo positivo nel suo processo di crescita". A *latere* degli interventi normativi, la giurisprudenza, di legittimità e di merito, ha maturato una profonda consapevolezza della varietà di situazioni che possono riguardare la condizione del minore e della necessità di non separarlo, ove possibile, dal nucleo familiare d'origine. Il diritto vivente ha così ricercato soluzioni ulteriori rispetto alla pura alternativa tra affidamento e adozione piena (come l'adozione "mite") e tali da consentire di preservare alcune relazioni socio-affettive con componenti della famiglia biologica (l'adozione "aperta").

### ***1.2.3. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)***

La sentenza n. 183 ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., e non fondate nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli artt. 2, 30, 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, le questioni di costituzionalità dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, impugnato nella parte in cui – stabilendo la cessazione dei rapporti dell'adottato verso la famiglia biologica, salvi i divieti matrimoniali – escluderebbe la valutazione in concreto del preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità definite in via giudiziale, con componenti della famiglia d'origine entro il quarto grado di parentela. Nel negare la dedotta violazione del principio di uguaglianza, la Corte ha osservato che l'istituto evocato quale *tertium comparationis*, cioè l'adozione in casi particolari, "non recide (...) l'originario vincolo di filiazione, e con esso i rapporti di parentela con la famiglia biologica, pur se genera una filiazione adottiva", ritenuta idonea, nell'interesse del minore e della sua identità, a far sorgere "anche ulteriori legami parentali, conseguenti al vincolo adottivo (sentenza n. 79 del 2022)". In questa adozione "in tanto non vi sono ostacoli a consentire una continuità di relazioni di fatto con i componenti della famiglia d'origine, in quanto non risultano infranti i rapporti giuridico-formali di parentela". Tale profilo distintivo tra le fattispecie palesa che l'adozione in casi particolari non rappresenta un utile *tertium comparationis*, essendo la persistenza o meno di un rapporto giuridico di parentela "un elemento certamente idoneo a riverberarsi sul mantenimento delle relazioni di fatto". Le altre censure sono state respinte sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata. Il denunciato art. 27, terzo comma, "fa derivare, non irragionevolmente e senza pregiudizio per l'interesse del minore, dall'accertamento dello stato di abbandono (...) la cessazione del rapporto giuridico-formale di filiazione e con esso la recisione delle relazioni parentali con la famiglia d'origine". Simile effetto, già previsto dalla Convenzione europea sull'adozione dei minori del 1967, è un profilo così caratterizzante dell'adozione piena da riverberarsi sugli stessi presupposti che consentono l'adozione internazionale. "Unitamente al venir meno dei rapporti giuridico-formali, l'ampiezza del richiamo, nella disposizione censurata, alla cessazione dei rapporti (...) verso la famiglia d'origine lascia altresì presumere che sia nell'interesse del minore, proprio in quanto abbandonato, interrompere anche le relazioni di fatto con i familiari biologici. E, invero, in termini del tutto generali e astratti, simile presunzione è non irragionevolmente correlabile all'interesse del minore. L'esigenza di allontanare il bambino (o il ragazzo) da un passato per lo più doloroso e quella di assicurare la massima autonomia e serenità educativa ai genitori adottivi, dai quali dipende l'equilibrata crescita del minore, rendono, di norma, la cessazione delle relazioni di fatto con i componenti della famiglia d'origine coerente con l'obiettivo di tutelare l'adottato". Nondimeno, "ove la suddetta presunzione dovesse essere interpretata in termini assoluti, sì da sottendere un divieto per il giudice di ravvisare in concreto un interesse dell'adottando a mantenere positive relazioni socio-affettive, si avrebbe un punto di rottura con i principi" costituzionali, convenzionali e internazionali "posti a difesa degli interessi del minore e in specie della sua identità". Ai fini di un equilibrato sviluppo della personalità del minore rileva "la tutela



della sua identità che, oltre a costruirsi nel presente e nel rapporto con le nuove relazioni affettive che sorgono dal vincolo adottivo (...), inevitabilmente si radica anche nel passato, ciò che richiede una consapevolezza delle proprie radici (...) e la necessità di preservare una continuità rispetto a pregresse e positive relazioni di tipo socio-affettivo". L'art. 8 CEDU, nel garantire il diritto al rispetto della vita familiare, obbliga gli Stati a una verifica in concreto "se sia nel miglior interesse del minore mantenere contatti con persone, legate o meno da un vincolo di tipo biologico, che si sono occupate di lui" a lungo. Inoltre, "la tutela dell'identità del minore (e con essa il suo interesse a preservare positive relazioni di natura affettiva) non è compatibile con modelli rigidamente astratti e con presunzioni assolute, del tutto insensibili alla complessità delle situazioni personali (...). Non sarebbe, dunque, coerente con le citate istanze una presunzione assoluta che postulasse immancabilmente una corrispondenza biunivoca fra la radicale cancellazione di ogni relazione socio-affettiva del minore con i propri familiari d'origine e il suo interesse a crescere serenamente nella nuova famiglia". Sennonché, la formulazione della norma induce a escludere che essa contempli un divieto assoluto di preservare relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine del minore. In primo luogo, pur se il dato testuale "è ampio e tale da poter ricomprendere nella nozione di 'rapporti' anche le relazioni di fatto, è parimenti vero che l'espressione utilizzata è generica e, dunque, ben si presta, a fronte di un preminente interesse concreto del minore a veder preservate relazioni di tipo socio-affettivo a tutela del suo diritto costituzionalmente protetto all'identità personale, a tollerare una contrazione del riferimento ai 'rapporti' ai soli legami di natura giuridico-formale". In secondo luogo, è decisivo che l'intera trama, in cui si colloca la norma scrutinata, offre già, per come si è evoluta nel tempo, "indici ermeneutici che, orientati dai principi costituzionali, consentono di individuare situazioni nelle quali emerge un preminente interesse del minore a veder preservate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine". Gli stessi indici "depongono nel senso che sia una presunzione solamente relativa quella secondo cui la rottura anche dei rapporti di fatto con i familiari biologici sia nell'interesse del minore". In proposito, spicca l'art. 28, quarto comma, della legge n. 184 del 1983, novellato nel 2001, che affida alla previsione di "gravi e comprovati motivi", previa autorizzazione del tribunale per i minorenni, il compito di infrangere il velo di segretezza che separa, di regola, la famiglia adottiva da quella d'origine. "Gravi e comprovati motivi sono evidentemente quelli correlati al rischio che si possa produrre un pregiudizio a scapito del minore. E, se tali ragioni consentono di spezzare l'anonimato della famiglia d'origine, quei medesimi motivi, e in specie il rischio che la rottura di talune relazioni socio-affettive possa cagionare al minore un pregiudizio, offrono una prima ragione per cui un provvedimento giudiziale, compreso quello che dispone l'adozione, possa autorizzare un superamento della netta linea di demarcazione con la famiglia biologica. Altre disposizioni della legge del 1983 garantiscono, nell'interesse del minore, la tutela di almeno un tipo di relazione socio-affettiva tra componenti della famiglia d'origine: quella tra fratelli e sorelle in stato di abbandono (artt. 4, comma 5-*quinquies*, sulla continuità affettiva sin dall'eventuale affidamento, 6, commi 6 e 7, e 22, commi 1 e 7, sull'adozione congiunta). "Se, dunque, la legge preserva l'interesse del minore alla continuità della relazione socio-affettiva con fratelli e sorelle, tant'è che a tal fine promuove il loro affidamento congiunto e la loro adozione congiunta, quel medesimo interesse non è certo destinato a scomparire qualora i minori si trovino a dover essere adottati da famiglie differenti. Quell'interesse permane nel tessuto della legge e trova tutela proprio in un'interpretazione del censurato art. 27, terzo comma, conforme a Costituzione. Appartiene, infatti, certamente all'identità personale del minore l'esigenza di preservare una relazione socio-affettiva con chi, come un fratello o una sorella, non soltanto non è responsabile dello stato di abbandono, ma è stato spesso l'unico sostegno morale del minore nella condivisione del trauma costituito dalla mancanza di assistenza morale e materiale. A fronte di una simile esigenza resa palese dallo stesso legislatore e fortemente radicata nei principi costituzionali e nel diritto all'identità personale del minore, anche fattispecie analoghe, nelle quali il minore abbia avuto frequentazioni assidue e positive con familiari biologici, che non possono sopperire al suo stato di abbandono, sono tali da poter palesare in concreto un interesse del minore a mantenere relazioni di tipo socio-affettivo. Potrebbe, per ipotesi, trattarsi di nonni, impossibilitati a farsi carico dell'assistenza del minore per età o per condizioni di salute, ma che rappresentano un importante punto di riferimento affettivo, soprattutto in situazioni nelle quali l'adottato deve superare traumi particolarmente gravi". In sintesi, "positive relazioni particolarmente strette e assidue con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono (...) possono (...) orientare l'interprete verso l'individuazione di un interesse preminente" del minore a vederne preservata la continuazione, onde evitare nuovi traumi. Ulteriori previsioni "offrono al giudice lo strumentario idoneo a raffrontare gli indici normativo-assiologici con la dimensione reale, onde accertare in concreto la sussistenza di un preminente interesse del minore". Nel

procedimento di adozione, il giudice si avvale del supporto dei servizi sociali, che svolgono approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore e sull'ambiente in cui ha vissuto, ed è tenuto ad ascoltare il minore e ad attenersi alla sua volontà, se ha compiuto quattordici anni. Il minore, che ha compiuto quattordici anni, non può essere adottato se non presta personalmente il proprio consenso, revocabile sino alla pronuncia definitiva di adozione; se ha compiuto dodici anni, deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice può "verificare se ricorrano in concreto quei gravi motivi che inducono a ritenere pregiudizievole recidere una relazione socio-affettiva con chi in passato ha intessuto con il minore relazioni positive, che hanno rappresentato un punto di riferimento affettivo nel suo processo di crescita e che appartengono alla sua memoria. La combinazione di indici astratti e di accertamenti di fatto consente, pertanto, al giudice di vincere la presunzione, sottesa all'art. 27, terzo comma, (...) che la cessazione delle relazioni socio-affettive, in conseguenza della rottura del legame giuridico-parentale, sia in concreto nell'interesse del minore". La legge del 1983, poi, non manca di offrire indicazioni generali che attengono all'incidenza sul procedimento di adozione dell'interesse alla conservazione di taluni rapporti di fatto e alle opportune modalità di svolgimento di dette relazioni. L'art. 22, quinto comma, nel regolare l'individuazione dei genitori destinatari dell'affidamento preadottivo, segnala che la scelta debba ricadere sulla coppia maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore, ivi compresa quella di mantenere positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine. L'art. 22, settimo comma, prevede che il giudice informi la coppia affidataria sui fatti rilevanti, relativi al minore, emersi dalle indagini, rendendola immediatamente edotta dell'interesse primario a mantenere positive relazioni socio-affettive già consolidate, al fine di verificare, sin dall'affidamento preadottivo, l'impatto degli incontri sul minore. Infine, il giudice è tenuto a modulare il provvedimento di adozione, tenendo conto dei diversi interessi coinvolti. "Nel rispetto della responsabilità genitoriale, che compete agli adottanti in ragione del vincolo di filiazione derivante dalla sentenza di adozione (...), può affidare ai servizi sociali l'organizzazione degli incontri, ma stabilendo che siano adeguatamente ponderate le esigenze fatte valere dai genitori adottivi nell'interesse del minore. In aggiunta, il giudice è tenuto a preservare le istanze di riservatezza (...) riferibili al minore, alla famiglia adottiva e al componente della famiglia d'origine". In definitiva, è possibile adottare un'interpretazione adeguatrice che allontani dall'art. 27, terzo comma, l'immagine di una presunzione assoluta ed escluda un divieto per il giudice di ravvisare un "preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia di origine. La cessazione dei rapporti con la famiglia biologica attiene di necessità e inderogabilmente al piano delle relazioni giuridico-formali. Quanto, invece, alla interruzione dei rapporti di natura socio-affettiva, la norma racchiude una presunzione solo *iuris tantum* che il distacco di fatto dalla famiglia d'origine realizzi l'interesse del minore. Simile presunzione non esclude, pertanto, che, sulla scorta degli indici normativi desumibili dalla stessa legge n. 184 del 1983, letti nella prospettiva costituzionale della tutela del minore e della sua identità, il giudice possa accertare che la prosecuzione di significative, positive e consolidate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine realizzi il migliore interesse del minore e, per converso, la loro interruzione sia tale da poter cagionare allo stesso un pregiudizio. Ove sussistano radici affettive profonde con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono, risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti, che appartiene alla sua memoria e che costituisce un importante tassello della sua identità".

## **2. Il minore**

### **2.1. Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore**

La sentenza n. 219 ha sottolineato che "il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori (...) – riconosciuto oggi, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 315-*bis*, primo e secondo comma, cod. civ., ove si sancisce il diritto del minore a essere educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nonché dall'art. 337-*ter*, primo comma, cod. civ., ove si riconosce il suo diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori e di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi – è affermato altresì da una pluralità di strumenti internazionali e dell'Unione europea, al cui rispetto il nostro Paese si è vincolato" (sentenze nn. 105 del 2023, 102 del 2020, 187 del 2019, 76 del 2017). Fra essi "si annoverano gli artt. 8 e 9 della Convenzione sui diritti del

fanciullo, l'art. 24, comma 3, CDFUE e l'art. 8 CEDU sulla base della costante giurisprudenza della Corte EDU, che afferma il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione" (sentenza 20 gennaio 2022, D. M. e N. contro Italia; grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia; sentenza 28 aprile 2016, Cincimino contro Italia). "Sul piano costituzionale, il diritto in questione costituisce una specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore" (sentenze nn. 183 e 105 del 2023): espressione con cui la giurisprudenza della Corte è solita tradurre "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" (sentenza n. 102 del 2020). "Tale principio si considera radicato tanto nell'art. 30, quanto nell'art. 31 Cost."

## ***2.2. La garanzia del preminente interesse del minore quale concorrente finalità degli istituti nati a salvaguardia della maternità***

La sentenza n. **211**, nel rammentare che gli artt. 31 e 37 Cost. "tutelano la maternità e, con essa, l'interesse primario dei minori, ha precisato che "gli istituti nati a salvaguardia della maternità non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati anche alla garanzia del preminente interesse del minore, che va tutelato non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente fisiologici ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della sua personalità" (sentenze nn. 257 del 2012, 385 del 2005, 179 del 1993).

## ***2.3. La tutela dell'identità quale condizione di un equilibrato sviluppo della personalità del minore adottato ("la consapevolezza delle proprie radici") e l'inammissibilità di modelli rigidi o presunzioni assolute, insensibili alla complessità delle situazioni concrete***

"Gli artt. 2, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, sottendono (...) una duplice esigenza. Da un lato, gli artt. 2 e 30 Cost., unitamente alle fonti internazionali richiamate, mettono in luce la funzione che riveste, ai fini di un equilibrato sviluppo della personalità del minore, la tutela della sua identità che, oltre a costruirsi nel presente e nel rapporto con le nuove relazioni affettive che sorgono dal vincolo adottivo (sentenza n. 79 del 2022), inevitabilmente si radica anche nel passato, ciò che richiede una consapevolezza delle proprie radici (sentenze n. 286 del 2016 e n. 278 del 2013) e la necessità di preservare una continuità rispetto a pregresse e positive relazioni di tipo socio-affettivo". Dall'altro, "la tutela dell'identità del minore (e con essa il suo interesse a preservare positive relazioni di natura affettiva) non è compatibile con modelli rigidamente astratti e con presunzioni assolute, del tutto insensibili alla complessità delle situazioni personali, che possono in concreto smentire la generalizzazione posta a base della presunzione" (sentenze nn. 253 del 2019, 286 del 2016, 185 del 2015, 232, 213 e 57 del 2013, 291, 265 e 139 del 2010, 41 del 1999, 139 del 1982). Così la sentenza n. **183**.

## ***2.4. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **183**, l'analogo voce in *Famiglia e filiazione – L'adozione "piena"*.

## ***2.5. L'interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con il genitore detenuto e la necessità di un suo bilanciamento con le contrapposte esigenze di difesa sociale***

La sentenza n. **105** ha sottolineato che "la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, trova riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno – che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) – sia nell'ordinamento internazionale". In quest'ultimo, vengono in rilievo gli artt. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e 24, comma 2, CDFUE che "qualificano come superiore l'interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ad esso, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, tale interesse deve essere considerato preminente" (sentenze nn.

187 del 2019, 76 e 17 del 2017, 239 del 2014). Sulla scorta di questo principio, la Corte è più volte “interventiva per adeguare le norme di ordinamento penitenziario alla necessità di tutelare il primario interesse del minore, ossia di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione”. Le richiamate pronunce hanno ribadito che l’interesse del minore “non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena” (sentenze nn. 30 del 2022 e 174 del 2018), che si riscontrano al massimo grado per i detenuti in regime differenziato.

Sul punto si veda anche la sentenza n. **219** secondo cui il generale principio dell’interesse preminente del minore ne impone “una considerazione particolarmente attenta (...) in ogni decisione – giudiziaria, amministrativa e legislativa – che lo riguarda, ma non ne assicura l’automatica prevalenza su ogni altro interesse, individuale o collettivo”. Invero, “a meno di sostenere che l’esecuzione di una pena detentiva sia sempre costituzionalmente illegittima allorché la persona interessata abbia un figlio minore, è giocoforza ammettere che la compressione dell’interesse di quest’ultimo al rapporto con il genitore detenuto o internato costituisca, a certe condizioni, una conseguenza inevitabile, e costituzionalmente non censurabile, dell’esecuzione della pena. Quest’ultima è a sua volta giustificata dalla necessità, tra l’altro, di assicurare un percorso rieducativo al condannato (art. 27, terzo comma, Cost.), di contenere la sua pericolosità sociale, di riaffermare la vigenza della norma violata e la sua efficacia deterrente nei confronti dell’intera collettività; necessità, queste ultime, funzionali ad una effettiva tutela dei beni giuridici protetti dalla norma penale, spesso essi stessi di immediato rilievo costituzionale”.

### ***2.6. Il colloquio visivo mensile dei detenuti in regime differenziato con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell’amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l’impiego del vetro divisorio a tutta altezza***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

### ***2.7. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l’idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all’assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **211**, l’analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

### ***2.8. Il decesso della madre o la sua assoluta impossibilità di dare assistenza alla prole quale condizione di accesso del padre alla misura della detenzione domiciliare***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare*.

## ***3. Il diritto alla salute***

### ***3.1. L’art. 32 Cost. quale concreta esplicitazione in materia di salute della compresenza di diritti e doveri distintiva dell’impianto solidaristico della Costituzione***

La sentenza n. **14** ha affermato che “la compresenza di diritti e doveri – alla base del fondamento solidaristico della nostra Costituzione (...) – trova una sua concreta esplicitazione in materia di salute, all’art. 32 Cost.; tale disposizione, infatti, si muove tra le due dimensioni del fondamentale diritto dell’individuo e dell’interesse della collettività, imponendo espressamente il loro contemperamento. E l’interesse della collettività di cui all’art. 32 Cost. costituisce la declinazione, nel campo della tutela alla salute, dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. Dunque, tutte le volte in cui le due dimensioni entrano in conflitto, (...) il diritto alla salute individuale può trovare una limitazione in nome dell’interesse della collettività, nel quale trova considerazione il diritto (individuale) degli altri in nome di

quella solidarietà orizzontale, che lega ciascun membro della comunità agli altri consociati (sentenza n. 288 del 2019). I doveri inderogabili, a carico di ciascuno, sono infatti posti a salvaguardia e a garanzia dei diritti degli altri, che costituiscono lo specchio dei diritti propri: al legislatore tocca bilanciare queste situazioni soggettive” e alla Corte “assicurare che il bilanciamento sia stato effettuato correttamente”.

### ***3.2. Il necessario contemperamento tra le declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute quale contenuto proprio dell’art. 32 Cost. (il dovere di non ledere né porre a rischio la salute altrui)***

Secondo la sentenza n. 15, “il contemperamento del diritto alla salute del singolo (comprensivo del profilo negativo di non essere assoggettato a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con l’interesse della collettività costituisce il contenuto proprio dell’art. 32 Cost.” (sentenze nn. 5 del 2018, 258 del 1994, 307 del 1990) e “rappresenta una specifica concretizzazione dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost., nella quale si manifesta la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sentenza n. 75 del 1992)”. La tutela della salute “implica anche il dovere dell’individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell’eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell’interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari” (sentenza n. 218 del 1994).

In termini del tutto simili si è pronunciata la sentenza n. 14.

### ***3.3. La natura di diritto condizionato dal bilanciamento legislativo con altri interessi costituzionalmente protetti, in relazione alle risorse organizzative e finanziarie disponibili***

La sentenza n. 76 ha affermato che le disposizioni del d.lgs. n. 502 del 1992 “si configurano alla stregua di norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (sentenze nn. 200 del 2005, 304 del 1994, 247 del 1992).

### ***3.4. I trattamenti sanitari obbligatori***

#### ***3.4.1. Il principio di solidarietà quale fondamento dell’imposizione di un trattamento***

Nell’ambito del “contemperamento tra le due declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute, l’imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova giustificazione in quel principio di solidarietà che rappresenta la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sentenza n. 75 del 1992). È costante, nella giurisprudenza costituzionale, l’affermazione della centralità di tale principio, soprattutto in ambito sanitario, in considerazione del rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività (sentenza n. 307 del 1990): in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno può essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico” (sentenza n. 107 del 2012). Così la sentenza n. 14.

#### ***3.4.2. La duplice natura relativa e rinforzata per contenuto della riserva di legge ex art. 32 Cost. e il concorso delle garanzie poste dall’art. 13 Cost. in caso di trattamenti anche coercibili***

La sentenza n. 25 ha sottolineato come, nello statuire che “nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”, la Costituzione abbia introdotto “una riserva di legge relativa (sentenza n. 258 del 1994), ma rinforzata per contenuto, stante il necessario rispetto della persona umana prescritto dall’ultimo periodo dell’art. 32, secondo comma, Cost. Così, mentre per i trattamenti sanitari coercibili valgono le ulteriori e più intense garanzie previste per le

restrizioni alla libertà personale”, tra le quali l’osservanza di una riserva di legge assoluta, “i trattamenti sanitari obbligatori trovano nella riserva relativa di cui all’art. 32 Cost. il proprio fondamento e i propri limiti”. La sentenza n. 22 del 2022 ha affermato, con riguardo alla disciplina per l’assegnazione nelle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza, che, “allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come obbligatorio” (con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non vi si sottoponga spontaneamente), “ma anche come coattivo” (potendo il destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana), le garanzie dell’art. 32, secondo comma, “debbono sommarsi a quelle dell’art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona (sentenza n. 238 del 1996). Con conseguente necessità che la legge preveda anche i modi, oltre che i casi, in cui un simile trattamento – che lo stesso art. 32, secondo comma, Cost. esige d’altronde sia determinato, e dunque descritto e disciplinato dalla legge – può essere eseguito contro la volontà del paziente”.

L’art. 32 Cost. “pone una riserva di legge relativa (sentenza n. 258 del 1994), sicché la Costituzione non fa ricadere sul legislatore l’obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta (sentenza n. 25 del 2023), ma ammette che questa sia variamente integrata da atti normativi secondari, così come consente all’amministrazione di adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi (...). Nei casi di riserve relative, pertanto, ciò che la legge è tenuta a fare, quando conferisca poteri amministrativi, è definire contenuti e modalità del loro esercizio (sentenze n. 5 del 2021 e n. 174 del 2017) che delimitino la discrezionalità dell’amministrazione, la cui attività deve sempre trovare una, pur elastica, copertura legislativa (sentenza n. 115 del 2011)”. Così la sentenza n. 171.

#### ***3.4.3. L’esigenza di chiarezza prescrittiva della legge introduttiva di un trattamento***

La sentenza n. 25 ha osservato che, “se il significato desumibile da una disposizione renda evidente che si è in presenza di un effettivo obbligo di vaccinazione, non è certo la mancata sua letterale menzione a sottrarre la norma che lo configuri dal necessario rispetto delle prescrizioni desumibili dall’art. 32 Cost.”. Ad ogni modo, “laddove intenda introdurre un trattamento sanitario obbligatorio, il legislatore deve ispirarsi a chiarezza prescrittiva, con riferimento sia all’esistenza stessa dell’obbligo, sia alle conseguenze che si intendano far derivare dalla sua violazione, poiché anche queste ultime, in quanto previste, concorrono in maniera sostanziale a conformare l’obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 5 del 2018)”.

#### ***3.4.4. L’ammissibilità di interventi normativi secondari (limitatamente ad aspetti influenzati da circostanze e possibilità materiali varie e variabili), ferma la riserva alla fonte primaria della determinazione dello specifico trattamento***

La sentenza n. 25 ha precisato, anche alla luce del confronto tra trattamenti coercibili e obbligatori, che “l’art. 32, secondo comma, Cost. non fa ricadere sul legislatore l’obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta, e che per taluni profili è consentito l’intervento di ulteriori atti normativi in funzione integrativa. Un’attività regolatoria secondaria è dunque legittima, con riferimento ad aspetti della materia che richiedono determinazioni (...) tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative” (sentenza n. 383 del 1998); così come “è consentito all’amministrazione adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi”. Tuttavia, il carattere relativo di una riserva non relega la legge sullo sfondo: “quest’ultima non può ridursi ad una prescrizione normativa in bianco, senza che risultino definiti contenuti e modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini” (sentenze nn. 5 del 2021 e 115 del 2011). In materia di trattamenti sanitari obbligatori, “l’esigenza che risultino circoscritti contenuti e modi dell’intervento normativo sub-legislativo e dell’azione amministrativa è presidiata dalla Costituzione con particolare intensità. Infatti, l’art. 32, secondo comma, Cost. stabilisce testualmente che a poter essere imposto per disposizione legislativa è un determinato trattamento sanitario. I lavori della Assemblea costituente mostrano che l’aggettivo «determinato» non compariva nella proposta adottata dalla Commissione per la Costituzione (...). Fu per effetto di un emendamento presentato nel *plenum* dell’Assemblea che si ritenne di modificare la struttura della disposizione”, introducendo il termine “determinato”. Ciò posto, “la determinazione del trattamento non è scelta delegabile a fonti sub-legislative, trattandosi della individuazione stessa della misura sanitaria che si intende imporre, e dunque di un contenuto normativo essenziale della disciplina”.

“La particolare intensità della tutela che certamente l’art. 32 Cost. accorda al diritto alla salute – il trattamento sanitario potendo essere determinato e reso obbligatorio per legge al ricorrere degli stringenti requisiti” ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 15 e 14 del 2023) – non esclude che “la legge, una volta individuata la misura sanitaria imposta, preveda un puntuale intervento dell’amministrazione nell’ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall’autorità giurisdizionale (sentenza n. 25 del 2023)”. D’altra parte, “non è costituzionalmente impedito l’intervento dell’amministrazione neppure in ambiti coperti da riserva di legge assoluta, sempre che detto intervento integri la fonte primaria, cui devono ascrivere gli elementi essenziali della fattispecie, sulla base di una valutazione strettamente tecnica (sentenza n. 333 del 1991), che concorre a precisare il contenuto della norma incriminatrice sulla scorta dei suggerimenti che la scienza specialistica può dare in un determinato momento storico (sentenza n. 475 del 1988)”. Così la sentenza n. 171.

#### ***3.4.5. Le condizioni di compatibilità con l’art. 32 Cost. di una legge impositiva di un trattamento (l’obbligo vaccinale)***

La sentenza n. 15 ha chiarito che “l’imposizione di un trattamento sanitario, e di un obbligo vaccinale, in particolare, può ritenersi compatibile con l’art. 32 Cost., al ricorrere di tre presupposti: a) se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell’uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale” (sentenza n. 307 del 1990); “b) se vi sia la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili (...); c) se nell’ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio – ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica – sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato” (sentenze nn. 5 del 2018 e 258 del 1994).

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. 14 – ove si è altresì sottolineato che da “una lettura complessiva degli indicati criteri si evince che il rischio di insorgenza di un evento avverso, anche grave, non rende di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un obbligo vaccinale, costituendo una tale evenienza titolo per l’indennizzabilità” – e 25.

#### ***3.4.6. L’equo indennizzo al danneggiato quale condizione di compatibilità costituzionale di un trattamento obbligatorio di tipo vaccinale***

La sentenza n. 35 ha ribadito che “uno degli elementi essenziali affinché un trattamento sanitario obbligatorio di tipo vaccinale sia conforme all’art. 32 Cost. consiste nella previsione di un’equa indennità in favore del soggetto danneggiato” (sentenze nn. 15 e 14 del 2023, 5 del 2018, 258 del 1994).

#### ***3.4.7. La compatibilità costituzionale di trattamenti, quali i vaccini, comportanti il rischio remoto di eventi avversi anche gravi, ferma la necessaria previsione di un meccanismo indennitario***

La sentenza n. 14 ha chiarito che il rischio remoto di eventi avversi anche gravi non può, in quanto tale, reputarsi non tollerabile, costituendo piuttosto titolo per l’indennizzo. Pertanto, “devono ritenersi leciti i trattamenti sanitari, e tra questi le vaccinazioni obbligatorie, che, al fine di tutelare la salute collettiva, possano comportare il rischio di conseguenze indesiderate, pregiudizievole oltre il limite del normalmente tollerabile”. Nel contempo, non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale l’assunto in base al quale “sarebbero tollerabili le reazioni avverse (unicamente) nelle ipotesi del caso fortuito e imprevedibilità della reazione individuale”. Invero, la Corte, nell’esaminare leggi impositive di obblighi vaccinali, “non ha mai introdotto questa sorta di filtro, ma si è sempre attenuta ai dati scientifici relativi alla sicurezza del vaccino, rispetto ai quali non conta in sé l’omogeneità della tipologia di eventi avversi, quanto piuttosto l’incidenza a livello generale del loro manifestarsi anche in relazione alla loro gravità. Del resto, proprio l’eventualità che si manifesti un evento avverso è la ragione della previsione dell’indennizzo che, a differenza del risarcimento del danno, spetta anche in presenza di un rischio imprevedibile rispetto al suo ricadere sulla specifica persona” (sentenze nn. 5 del 2018, 268 del 2017, 107

del 2012, 118 del 1996, 307 del 1990). In ogni caso, “esiste e non è evitabile un rischio di evento avverso (anche grave) con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari”.

### **3.5. L'equo indennizzo per danni vaccinali**

#### **3.5.1. Il dovere giuridico di solidarietà quale fondamento del diritto all'indennizzo**

La sentenza n. **181** ha rammentato che la legge n. 210 del 1992 prevede “il diritto all'indennizzo a beneficio di chi abbia subito lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria nazionale. Il diritto all'indennizzo, diversamente dalla pretesa risarcitoria che ha fonte nel compimento di un illecito, rinviene il proprio fondamento nel dovere giuridico di solidarietà che grava sulla collettività, là dove – per il tramite delle autorità competenti – sia richiesto al singolo di attenersi a una condotta che preservi non solo la salute propria, ma anche quella degli altri. Chi adempia a tale obbligo, e riporti per effetto del vaccino una patologia con effetti menomativi permanenti della integrità psico-fisica, ha diritto (...) a un indennizzo”, purché sussista un nesso di causalità fra la somministrazione del vaccino e la lesione del diritto alla salute. “Il legislatore – in conformità a quanto già deciso dalla sentenza n. 307 del 1990 (...) – ha, dunque, dettato una disciplina la cui *ratio* si rinviene nella reciprocità dei vincoli che scaturiscono dal principio di solidarietà: la collettività è tenuta a essere solidale e a tutelare il diritto alla salute di chi sia stato, a sua volta, solidale con gli altri, per aver tenuto un comportamento che protegge la salute di tutti. Se il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività” (art. 32) “giustifica l'imposizione per legge di trattamenti sanitari obbligatori (...) esso non postula il sacrificio della salute individuale a quella collettiva. Cosicché, ove tali trattamenti obbligatori comportino il rischio di conseguenze negative sulla salute di chi a essi è stato sottoposto, il dovere di solidarietà, previsto dall'art. 2 della Costituzione, impone alla collettività, e per essa allo Stato, di predisporre in suo favore i mezzi di una protezione specifica consistente in una equa indennità” (sentenza n. 27 del 1998).

#### **3.5.2. L'esigenza di un corretto bilanciamento tra le dimensioni individuale e collettiva della salute quale ragione fondante della legge n. 210 del 1992 e del diritto all'indennizzo**

La sentenza n. 307 del 1990, ripresa dalla sentenza n. **35**, ha affermato che “il corretto bilanciamento fra la dimensione individuale e collettiva della salute – in relazione alle ragioni di (reciproca) solidarietà fra individuo e collettività – implica il riconoscimento di un equo ristoro in favore di chi – obbligato a sottoporsi a un trattamento sanitario che importi un rischio specifico, o prestando la relativa assistenza – subisca, per l'avverarsi del rischio, un danno ulteriore rispetto alle conseguenze normalmente proprie (e tollerabili) di ogni intervento sanitario”. In quell'occasione, la Corte dichiarò illegittima la legge n. 51 del 1966, nella parte in cui non prevedeva, a carico dello Stato, un'equa indennità per il caso di danno derivante, al di fuori dell'ipotesi dell'art. 2043 cod. civ., da contagio o da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, riportato dal bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo. Sulle riferite premesse, “è nata la disciplina introdotta dalla legge n. 210 del 1992, che, riconosciuto il diritto a un indennizzo da parte dello Stato a chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica (art. 1), ha poi stabilito, in particolare, la consistenza e individuato i beneficiari di tale indennizzo (art. 2) e le modalità della relativa domanda (art. 3)”.

#### **3.5.3. L'estensione del diritto all'indennizzo operata dalla giurisprudenza costituzionale e dal legislatore (il completamento del patto di solidarietà tra individuo e collettività con riguardo a vaccinazioni non solo obbligatorie ma anche raccomandate)**

La sentenza n. **35** ha rammentato i numerosi interventi operati dalla giurisprudenza costituzionale sulla disciplina del diritto all'indennizzo per danni vaccinali. La sentenza n. 118 del 1996 ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 32 e 136 Cost., gli artt. 2, comma 2, e 3, comma 7, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui escludevano, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento prima dell'entrata in vigore della legge e l'ottenimento della prestazione determinata a norma della stessa legge, il diritto (fuori dell'ipotesi dell'art. 2043 cod. civ.) a un equo indennizzo a carico dello Stato per le



menomazioni riportate a causa di vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica. Infatti, “la menomazione della salute derivante da vaccinazione obbligatoria fonda il diritto a un equo indennizzo discendente dall’art. 32 Cost. in collegamento con l’art. 2 Cost., atteso che il danno, non derivante da fatto illecito, è stato subito in conseguenza dell’adempimento di un obbligo legale”; pertanto, la disciplina censurata poneva una limitazione temporale, “equivalente a una riduzione parziale del danno indennizzabile, collidente sia con la natura del predetto diritto protetto dalla Costituzione, sia con la sentenza n. 307 del 1990”. In seguito, diverse pronunce hanno esteso “il riconoscimento dell’indennizzo – che l’art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 testualmente riserva alle menomazioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, poi ridefinite alla stregua degli artt. 1 e 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017 (...) – anche a fronte di gravi e permanenti lesioni all’integrità psico-fisica insorte a seguito di alcune, specificamente individuate, vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate, dichiarando l’illegittimità costituzionale di tale disposizione, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., per l’omessa previsione del diritto all’indennizzo in caso di accertamento del nesso causale tra patologia irreversibile e specifica vaccinazione: così, in particolare, con le sentenze n. 27 del 1998 (quanto alla vaccinazione, allora solo raccomandata, contro la poliomielite), n. 423 del 2000 (con riferimento alla vaccinazione, anch’essa allora solo raccomandata, contro l’epatite B), n. 107 del 2012 (in relazione alla vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia), n. 268 del 2017 (con riguardo alla vaccinazione antinfluenzale) e n. 118 del 2020 (per la vaccinazione contro l’epatite A). Alla base delle richiamate pronunce additive, vi è la considerazione che la mancata previsione del diritto all’indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., in quanto le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l’onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (...). L’estensione dell’indennizzo ai citati casi di vaccinazioni raccomandate è stata, dunque, volta a completare il patto di solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e a rendere più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione”.

“A fronte della previsione legislativa di un diritto all’indennizzo correlato alle ipotesi in cui l’ordinamento impone un obbligo di vaccinarsi”, la Corte “si è pronunciata più volte al fine di estendere il medesimo diritto in presenza di vaccinazioni che le autorità pubbliche sanitarie raccomandano a difesa della salute collettiva”. Anche il legislatore è intervenuto nuovamente, “rendendo obbligatorie e gratuite, per i minori di età da zero a sedici anni, molte delle vaccinazioni sopra citate, che in precedenza erano solo raccomandate” (art. 1, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 73 del 2017). Inoltre, (con l’art. 5-*quater* dello stesso decreto), ha precisato che le disposizioni della legge n. 210 del 1992 “si applicano a tutti i soggetti che, a causa delle vaccinazioni indicate nell’articolo 1, abbiano riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell’integrità psico-fisica. E, in sede di conversione del decreto-legge, alcune vaccinazioni contemplate dal citato art. 1 (in particolare, quelle anti-meningococcica B; anti-meningococcica C; anti-pneumococcica; anti-rotavirus) da obbligatorie sono divenute raccomandate (sentenza n. 129 del 2023)”. Di seguito, l’art. 20, comma 1, del d.l. n. 4 del 2022 “ha disposto la tutela indennitaria in caso di danni permanenti alla integrità psico-fisica conseguenti alla vaccinazione meramente raccomandata anti SARS-CoV-2”. Così la sentenza n. **181**.

#### ***3.5.4. L’irrilevanza della distinzione fra trattamento sanitario obbligatorio e raccomandato ai fini della tutela indennitaria (la doverosa traslazione in capo alla collettività degli effetti dannosi patiti da chi abbia aderito a una campagna di profilassi promossa nell’interesse pubblico)***

La sentenza n. **129** ha rammentato che “non vi è ragione di differenziare il caso in cui il trattamento sanitario sia imposto per legge da quello in cui sia promosso dalla pubblica autorità (...). Pur essendo obbligo e raccomandazione frutto di concezioni parzialmente diverse del rapporto tra individuo e autorità sanitarie pubbliche, oltre che il risultato di diverse condizioni sanitarie della popolazione di riferimento, quel che rileva, quanto al riconoscimento del diritto all’indennizzo, è l’obiettivo essenziale che entrambi 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 presenza di specifiche campagne incentivanti delle istituzioni sanitarie, “il generale clima di affidamento che ne scaturisce rende la scelta adesiva dei singoli, al di là delle loro particolari e specifiche motivazioni, di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell’interesse collettivo”. A completamento del patto di

solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute, “è allora doverosa la traslazione in capo alla collettività degli effetti dannosi” eventualmente derivati da tale scelta adesiva. Pertanto, dagli artt. 2, 3 e 32 Cost. discende “l’obbligo per lo Stato di accollarsi l’onere del pregiudizio individuale sofferto da chi si sia sottoposto a determinate vaccinazioni raccomandate, risultando di contro ingiusto che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio collettivo cui hanno contribuito” (sentenze nn. 35 del 2023, 118 del 2020, 268 del 2017, 107 del 2012, 423 del 2000, 27 del 1998).

La sentenza n. **181** ha richiamato le ragioni e le condizioni che determinano la necessità costituzionale di “riconoscere un diritto all’indennizzo a chi subisca una menomazione permanente dell’integrità psico-fisica per essersi sottoposto a un trattamento vaccinale non obbligatorio. Il dovere della collettività di riconoscere una simile tutela sussiste se il singolo si è attenuto a un comportamento che oggettivamente persegue la finalità di proteggere la salute generale: ciò che rileva è l’esistenza di un interesse pubblico alla promozione della salute collettiva tramite il trattamento sanitario (...). Affinché, dunque, si instauri una corrispondenza fra il comportamento individuale e l’obiettivo della tutela della salute collettiva è necessario e sufficiente, da un lato, che l’autorità pubblica promuova campagne di informazione e di sollecitazione dirette a raccomandare la somministrazione del vaccino non solo a tutela della salute individuale, ma con la precipua funzione di assicurare la più ampia immunizzazione possibile a difesa della salute collettiva e, da un altro lato, che la condotta del singolo si attenga alla profilassi suggerita dall’autorità pubblica nell’interesse generale” (sentenze nn. 118 del 2020, 268 del 2017, 107 del 2012, 423 del 2000). “Tramite la campagna vaccinale l’autorità pubblica fa appello alla autodeterminazione dei singoli (o alla responsabilità genitoriale, ove si tratti di vaccinazioni raccomandate ai minori), ingenerando negli individui un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie”. Di conseguenza, “in ambito medico, raccomandare e prescrivere finiscono per essere percepite quali azioni egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo”, cioè la tutela della salute (anche) collettiva. “La ragione determinante del diritto all’indennizzo risiede, pertanto, nel perseguimento con la propria condotta dell’interesse collettivo alla salute e non nella obbligatorietà in quanto tale del trattamento, la quale è semplicemente strumento per il perseguimento di tale interesse” (sentenze nn. 137 del 2019, 5 del 2018, 226 del 2000). “La scelta tecnica dell’obbligatorietà o della raccomandazione, del resto, oltre a essere frutto di concezioni parzialmente diverse del rapporto tra singoli e autorità pubblica, può dipendere da condizioni sanitarie differenti nella popolazione di riferimento, spesso correlate a diversi livelli di rischio: tutti profili che non possono condizionare la previsione o l’assenza del diritto all’indennizzo. Ferma, dunque, restando la diversità fra le due tecniche, di cui l’autorità pubblica può ritenere di avvalersi (...), tra obbligo e raccomandazione non si apprezza una diversità qualitativa”.

### ***3.6. Il carattere discrezionale della scelta del legislatore di imporre un obbligo vaccinale (a fronte del rischio di eventi avversi anche gravi)***

#### ***3.6.1. Il conflitto tra le due dimensioni del diritto e la tragicità della scelta assunta dal legislatore, con l’imposizione di un obbligo vaccinale, in vista di un bene comportante il rischio di un male***

La sentenza n. **14** ha sottolineato che il conflitto tra le due dimensioni, individuale e collettiva, della salute, contemplate dall’art. 32 Cost., talora “può perfino condurre a che il perseguimento dell’interesse alla salute della collettività, attraverso trattamenti sanitari, come le vaccinazioni obbligatorie, pregiudichi il diritto individuale alla salute, quando tali trattamenti comportino, per la salute di quanti ad essi devono sottostare, conseguenze indesiderate, pregiudizievoli oltre il limite del normalmente tollerabile (sentenza n. 118 del 1996)”. Tali trattamenti “sono leciti, per testuale previsione” dell’art. 32, secondo comma, Cost., il quale “li assoggetta ad una riserva di legge, qualificata dal necessario rispetto della persona umana e ulteriormente specificata (...), nella sentenza n. 258 del 1994, con l’esigenza che si prevedano ad opera del legislatore tutte le cautele preventive possibili, atte a evitare il rischio di complicanze. Ma poiché tale rischio non sempre è evitabile, è allora che la dimensione individuale e quella collettiva entrano in conflitto”. In ipotesi di ineliminabile conflitto, “la legge che impone l’obbligo della vaccinazione (...) compie deliberatamente una valutazione degli interessi collettivi e individuali in questione, al limite di quelle che sono state denominate ‘scelte tragiche’ del diritto: le scelte che una società ritiene di assumere in vista di un bene (...) che comporta il rischio di un male (...). L’elemento tragico sta in ciò, che sofferenza e benessere non sono equamente ripartiti tra tutti, ma stanno integralmente a danno degli uni o a vantaggio degli altri. Finché ogni rischio di complicanze non sarà

completamente eliminato attraverso lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche (...) la decisione in ordine alla sua imposizione obbligatoria apparterrà a questo genere di scelte pubbliche. È innegabile come tale (potenziale) conflitto tra il diritto alla salute del singolo e quello della collettività sia divenuto attuale in tutta la sua drammaticità di fronte al deflagrare di un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari (sentenza n. 37 del 2021)", quale quella dovuta alla diffusione su scala mondiale del COVID-19.

### ***3.6.2. La necessaria considerazione delle accertate condizioni sanitarie ed epidemiologiche e delle acquisizioni in evoluzione della ricerca medica***

Secondo la sentenza n. 25, "la discrezionalità legislativa nell'imposizione degli obblighi vaccinali deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia" (sentenze nn. 15 e 14 del 2023, 5 del 2018, 282 del 2002).

### ***3.6.3. I limiti della ragionevolezza e del necessario riconoscimento di un indennizzo***

La sentenza n. 14 ha osservato che "esiste un rischio di evento avverso anche grave con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari" (sentenze nn. 268 del 2017, 118 del 1996, 307 del 1990). Pertanto, "fino a quando lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche non consentirà la totale eliminazione di tale rischio, la decisione di imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole". Poiché "tale rischio non sempre è evitabile, è allora che la dimensione individuale e quella collettiva entrano in conflitto (...). Ci si trova di fronte a un rischio, preventivabile in astratto – perché statisticamente rilevato – ancorché in concreto non siano prevedibili i soggetti che saranno colpiti dall'evento dannoso. In questa situazione, la legge che impone l'obbligo della vaccinazione (...) compie deliberatamente una valutazione degli interessi collettivi ed individuali in questione, al limite di quelle che sono state denominate 'scelte tragiche' del diritto". Da tale consapevolezza nasce, del resto, la costante affermazione "in ordine all'indefettibilità del riconoscimento dell'indennizzo estesa anche in relazione alle vaccinazioni raccomandate" (sentenze nn. 118 del 2020 e 268 del 2017).

### ***3.6.4. La sindacabilità in termini di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità di discipline di per sé transitorie***

La sentenza n. 14 ha osservato che "il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. La giurisprudenza costituzionale ha infatti chiarito che, nelle ipotesi di conflitto tra i diritti contemplati dall'art. 32 Cost., la discrezionalità del legislatore deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte" (sentenze nn. 5 del 2018 e 268 del 2017). Inoltre, "tale discrezionalità deve essere esercitata (...) alla luce delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia" (sentenza n. 282 del 2002). Un intervento in tali ambiti "non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico-scientifici" (sentenza n. 185 del 1998), "o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica (...). Si tratta, pertanto, pur sempre di esercizio di discrezionalità politica, ancorché fondata (necessariamente) su evidenze scientifiche". La "connotazione medico-scientifica degli elementi in base ai quali il legislatore deve operare le proprie scelte non esclude la sindacabilità delle stesse" da parte della Corte, ma "il sindacato riguarda, in tal caso, la coerenza della disciplina con il dato scientifico posto a disposizione, oltre che la non irragionevolezza e la proporzionalità della disciplina medesima". La Corte "accerta, innanzitutto, se il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, si sia tenuto all'interno di un'area di attendibilità scientifica, alla luce delle migliori conoscenze raggiunte in quel momento storico, quali definite dalle autorità medico-scientifiche istituzionalmente preposte". Inoltre, la tempestività della scelta "è fattore decisivo ai fini della sua efficacia (sentenza n. 37 del 2021). Dover effettuare una scelta tempestiva comporta che essa venga fatta, necessariamente, allo stato delle conoscenze scientifiche del momento e nella consapevolezza della loro fisiologica provvisorietà. Del

resto, tutte le volte che una decisione implichi valutazioni tecnico-scientifiche, il legislatore sceglie tra le possibili opzioni che la scienza offre in quel momento storico. E la scelta tra le possibili opzioni, che inevitabilmente racchiudono una intensità diversa e quindi un diverso grado di limitazione dei diritti, è esercizio di discrezionalità politica che, nei limiti della sua ragionevolezza e proporzionalità, non può essere sostituita da una diversa scelta” della Corte. D’altro canto, “è innegabile che ogni legge elaborata sulla base di conoscenze medico-scientifiche è per sua natura transitoria, perché adottata allo stato delle conoscenze del momento e destinata ad essere superata a seguito dell’evoluzione medico-scientifica. E però, di contro, proprio perché il legislatore deve esercitare la propria discrezionalità sulla base delle conoscenze medico-scientifiche fornite dalle autorità di settore al momento dell’assunzione della decisione, è fondamentale una piena valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario (sentenza n. 5 del 2018). (...) un intervento non irragionevole alla luce delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche in atto non esclude, e anzi impone, che, mutate le condizioni, la scelta possa (e debba) essere rivalutata e riconsiderata. La disciplina, dunque, può e deve mutare in base all’evoluzione della situazione sanitaria che si fronteggia e delle conoscenze scientifiche acquisite. La genetica e originaria transitorietà della disciplina, così come la previsione di elementi di flessibilizzazione e monitoraggi che consentano l’adeguamento delle misure all’evoluzione della situazione di fatto che è destinata a fronteggiare, sono elementi che incidono sulla verifica della legittimità costituzionale della normativa”.

In termini simili si è espressa la sentenza n. 15 ove sono altresì citate le sentenze nn. 162 del 2014, 8 del 2011, 114 del 1998; in particolare, quest’ultima ha chiarito che “quando la scelta legislativa si fonda su riferimenti scientifici, perché si possa pervenire ad una declaratoria di illegittimità costituzionale occorre che i dati sui quali la legge riposa siano incontrovertibilmente erronei o raggiungano un tale livello di indeterminatezza da non consentire in alcun modo una interpretazione ed una applicazione razionali da parte del giudice”.

### **3.7. I vaccini anti COVID-19**

#### **3.7.1. L'imposizione dell'obbligo vaccinale al personale sanitario e la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie in caso di inadempimento**

La sentenza n. 14 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, impugnato, in riferimento all’art. 32 Cost., nella parte in cui prevede l’obbligo vaccinale per la prevenzione dell’infezione da SARS-CoV-2 per il personale sanitario e, in caso di inadempimento, la sospensione dall’esercizio delle professioni sanitarie. Le autorità scientifiche hanno attestato concordemente la sicurezza dei vaccini anti COVID-19 oggetto di autorizzazioni all’immissione in commercio condizionate (CMA) e la loro efficacia nella riduzione della circolazione del virus (come emerge dalla diminuzione del numero dei contagi, nonché dei casi ricoverati, in area medica e in terapia intensiva, e dall’entità dei decessi associati al SARS-CoV-2 nel periodo che parte dall’inizio della campagna di vaccinazione di massa risalente a marzo-aprile 2021). “Ed è su questi dati scientifici – forniti dalle autorità di settore e che non possono perciò essere sostituiti con dati provenienti da fonti diverse (...) – che si è basata la scelta politica del legislatore (...). Appare evidente, dunque, in coerenza con il dato medico-scientifico che attesta la piena efficacia del vaccino e l’idoneità dell’obbligo vaccinale rispetto allo scopo di ridurre la circolazione del virus, la non irragionevolezza del ricorso ad esso, a fronte di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque”, caratterizzato da rapidità e imprevedibilità del contagio (sentenze nn. 171 e 127 del 2022). Simile “valutazione di non irragionevolezza e idoneità allo scopo vale con particolare riferimento agli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario”. Infatti, l’obbligo vaccinale per questi soggetti “consente di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l’interruzione di servizi essenziali per la collettività (sentenza n. 268 del 2017)”. Quest’ultima finalità “era particolarmente avvertita in un momento in cui, da un lato, il sistema sanitario nel suo complesso era sottoposto ad un gravissimo stress, dovendo affrontare – oltre a crescenti richieste di assistenza domiciliare – un enorme e incessante incremento di ricoveri per i pazienti affetti da patologia da SARS-CoV-2, con conseguente congestione delle strutture ospedaliere e dei reparti intensivi, e, dall’altro lato, si assisteva a una crescente diffusione del contagio tra il personale sanitario”. Su altro versante, “la predetta situazione di congestionamento si rivelava ancor più allarmante in quanto, in un sistema sanitario

prevalentemente proiettato sulla gestione della pandemia, determinava un'estrema difficoltà di disporre cure e ricoveri per i pazienti non affetti da patologia SARS-CoV-2". Quanto al differente ma complementare fine di "proteggere quanti entrano in contatto con gli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario", la sentenza n. 137 del 2019 – esaminando una legge regionale che prevede la facoltà della Giunta di individuare i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori attenutisi alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale – ha valorizzato, con riguardo alla vaccinazione degli operatori sanitari, lo "scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività. Tale finalità (...) è del resto oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure". D'altronde, "le infezioni tra gli operatori sanitari hanno un impatto negativo sulla salute individuale e collettiva sia direttamente che indirettamente. Infatti non solo l'operatore sanitario può a sua volta trasmettere l'infezione più facilmente a pazienti tra cui soggetti fragili ad alto rischio di sviluppare forme gravi di malattia ma, indirettamente, le procedure di isolamento e quarantena che si renderebbero necessarie a seguito di un'eventuale infezione possono provocare danno al sistema sanitario nazionale in termini di garanzia e continuità nell'erogazione delle cure (...). Fortemente significativa è, infine, sotto il profilo di diritto comparato, la tendenziale omogeneità della soluzione, adottata in altri Paesi, nel senso della obbligatorietà della vaccinazione legata a certe professioni, tra le quali spiccano, per tutte – pur nell'ambito di una certa variabilità delle altre categorie soggettive coinvolte e pur nella diversità degli approcci che emerge dal confronto tra i vari ordinamenti –, quelle sanitarie". In particolare, l'obbligo vaccinale per gli esercenti attività in ambito sanitario è stato introdotto in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti; "le Corti, anche costituzionali, di alcuni Paesi hanno ritenuto la legittimità dell'obbligo, facendo ricorso ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, utilizzati in modo non dissimile da come sviluppati nel nostro ordinamento". Verificata, dunque, in coerenza con il dato medico-scientifico che attesta la piena efficacia del vaccino, l'idoneità dell'obbligo vaccinale degli esercenti le professioni sanitarie e degli operatori di interesse sanitario rispetto alla finalità di ridurre la circolazione del virus – "funzionale al duplice scopo (...) di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività" – e la non irragionevolezza del ricorso ad esso, la Corte ha valutato l'osservanza del principio di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite. Sotto tale aspetto, "la misura deve ritenersi non sproporzionata, in primo luogo, perché non risultavano, a quel tempo, misure altrettanto adeguate rispetto allo scopo prefissato dal legislatore per fronteggiare la pandemia. E ciò vale, in particolare, per la soluzione alternativa prospettabile (utilizzata in ambiti più generali, per l'accesso ai luoghi pubblici da parte di soggetti non appartenenti a categorie soggette a vaccinazione obbligatoria), rappresentata dall'effettuazione periodica di test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2. Innanzitutto perché, dovendo essere effettuati con una cadenza particolarmente serrata (e cioè ogni due o tre giorni), avrebbero avuto costi insostenibili e avrebbero comportato un intollerabile sforzo per il sistema sanitario, già impegnato nella gestione della pandemia, tanto a livello logistico-organizzativo, quanto per l'impiego di personale. D'altro canto, l'esito del test non è immediatamente disponibile rispetto al momento della sua effettuazione: esso, pertanto, nasce già obsoleto, posto che l'esito può essere già stato superato da un contagio sopravvenuto nel frattempo, con il fisiologico rischio della presenza nei luoghi di cura di soggetti inconsapevolmente contagiati". Inoltre, "la conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, con reintegro al venir meno dell'inadempimento dell'obbligo e, comunque, dello stato di crisi epidemiologica. La scelta – che non riveste natura sanzionatoria – si muove nell'ambito della responsabilità del legislatore di individuare una conseguenza calibrata, in termini di sacrificio dei diritti dell'operatore sanitario, che sia strettamente funzionale rispetto alla finalità perseguita di riduzione della circolazione del virus. E ciò tanto in termini di durata, posto che (...) il legislatore ha introdotto, sin dall'inizio, una durata predeterminata dell'obbligo vaccinale, modificandola, costantemente, in base all'andamento della situazione sanitaria, giungendo ad anticiparla appena la situazione epidemiologica lo ha consentito; quanto in termini di intensità, trattandosi di una sospensione del rapporto lavorativo, senza alcuna conseguenza di tipo disciplinare, e non di una sua risoluzione". Infine, non colgono nel segno, benché meritevoli di attenta considerazione anche in sede legislativa, le doglianze del rimettente circa la supposta mancata adozione di adeguate misure di mitigazione e precauzione ad accompagnamento

dell'obbligo vaccinale. Di regola, “la pratica vaccinale in Italia non prevede un coinvolgimento nel *triage* del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta. (...) le vaccinazioni previste dai calendari vaccinali regionali sono in genere eseguite (...) presso i servizi di vaccinazione delle aziende sanitarie locali o provinciali delle varie regioni da parte degli operatori di sanità pubblica (medici igienisti, assistenti sanitari, infermieri)”. Di norma, il medico di medicina generale non assolve un ruolo primario nella valutazione dell'eleggibilità di un assistito a una vaccinazione, anche in relazione alle vaccinazioni contemplate in via ordinaria nel Piano nazionale di prevenzione vaccinale. Questa valutazione compete ai medici vaccinatori, che sono adeguatamente formati e che assumono la decisione di procedere o meno con la vaccinazione dell'interessato. Peraltro, il medico di medicina generale, per espressa previsione di legge, ha affiancato i medici vaccinatori nella verifica della presenza di cause di esenzione dalla vaccinazione e ha nei fatti assolto un ruolo tutt'altro che secondario nel percorso di accompagnamento degli assistiti nell'ambito della campagna vaccinale, proprio in considerazione della conoscenza del paziente e della sua storia clinica. L'anamnesi pre-vaccinale è, poi, “una pratica standardizzata attraverso la quale è possibile stabilire la presenza di eventuali controindicazioni o di precauzioni rispetto alla vaccinazione, attraverso una serie di precise e semplici domande, a cui possono e devono seguire, se del caso, eventuali ulteriori approfondimenti, ivi inclusi, raramente, accertamenti diagnostici o consulti clinici con il medico di medicina generale o il medico specialista che assiste il soggetto. Il personale sanitario che esegue una vaccinazione deve infatti verificare la presenza di controindicazioni e/o di precauzioni in ogni persona prima di somministrare qualsiasi vaccino, secondo un consolidato protocollo”. In genere, per le vaccinazioni non è prevista l'effettuazione di test preventivi per stabilire il profilo di sicurezza relazionale a un determinato individuo. “Non sono richiesti esami di laboratorio o altri accertamenti diagnostici da eseguire di *routine* prima della vaccinazione, in quanto non esiste alcuna evidenza che supporti l'utilità di un loro utilizzo esteso, in maniera aprioristica, a tutti i soggetti candidati alla vaccinazione: non esistono test, inclusi quelli di carattere genetico, che vengano raccomandati come test pre-vaccinali”. Le principali autorità sanitarie in ambito internazionale “non raccomandano l'esecuzione di alcun test pre-vaccinale per la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2”. In ordine al generale profilo delle cautele o condotte che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono, impregiudicato il diritto a un indennizzo in caso di eventi avversi comunque riconducibili al vaccino, inerenti all'ineliminabile rischio insito in esso, resta ferma la responsabilità civile *ex art.* 2043 cod. civ. “per l'ipotesi in cui il danno ulteriore sia imputabile a comportamenti colposi attinenti alle concrete misure di attuazione (...) o addirittura alla materiale esecuzione del trattamento” (sentenza n. 307 del 1990). La giurisprudenza della Corte, infatti, “facendo riferimento alla necessità che il soggetto vaccinando sia messo quanto più possibile al riparo dai rischi di complicanze da vaccino, rimarca come tali esigenze cautelative (...) già trovino un primo livello di risposta nella doverosità dell'osservanza, in sede di attuazione ed esecuzione del trattamento obbligatorio, di quelle cautele o (...) modalità che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla sua natura”, e la cui violazione fonda la tutela aquiliana (sentenza n. 258 del 1994).

### **3.7.2. La previsione dell'obbligo vaccinale, anziché dell'obbligo di frequente sottoposizione a test diagnostici dell'infezione, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie**

La sentenza n. 15 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., nella parte in cui prevedono, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, l'obbligo vaccinale, anziché l'obbligo di sottoporsi con frequenza a test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2. La scelta legislativa è stata valutata “tenendo conto della situazione determinata da un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari (sentenza n. 37 del 2021)”, ovvero “alla luce della situazione pandemica esistente” e delle “conoscenze medico-scientifiche del momento (sentenza n. 5 del 2018), quali risultanti dalle rilevazioni e dagli studi elaborati dagli organismi (nazionali e sovranazionali) istituzionalmente preposti”. I dati dell'Istituto Superiore di Sanità, “lungi dall'evidenziare la inutilità dei vaccini, dimostrano come, soprattutto nella fase iniziale della campagna di vaccinazione, l'efficacia del vaccino – intesa quale riduzione percentuale del rischio rispetto ai non vaccinati – sia stata altamente significativa tanto nel prevenire l'infezione da SARS-CoV-2, quanto nell'evitare casi di malattia severa; e come tale efficacia sia aumentata in rapporto al completamento del ciclo vaccinale. In presenza di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque (sentenza n. 127 del 2022), la decisione del legislatore di

introdurre l'obbligo vaccinale (...) non può, dunque, reputarsi irragionevole, in quanto è sorretta dalle indicazioni delle competenti Autorità nazionali e sovranazionali alla luce della gravità della situazione che tale vaccinazione era destinata ad affrontare. La scelta si è rivelata, altresì, ragionevolmente correlata al fine perseguito di ridurre la circolazione del virus attraverso la somministrazione dei vaccini". Peraltro, "l'affermazione che un vaccino sia efficace solo se esso produca una immunizzazione pari al 100 per cento delle somministrazioni, da un lato, non può ritenersi sorretta da un'adeguata dimostrazione scientifica; dall'altro, non esclude affatto che, in una situazione caratterizzata da una rapidissima circolazione del virus, i vaccini fossero idonei a determinare una significativa riduzione di quella circolazione, con ricadute tanto più apprezzabili in ambienti o in luoghi destinati ad ospitare persone fragili o, comunque, bisognose di assistenza. (...) l'imposizione di un obbligo vaccinale selettivo, come condizione di idoneità per l'espletamento di attività che espongono gli operatori ad un potenziale rischio di contagio, e dunque a tutela della salute dei terzi e della collettività, si connota quale misura sufficientemente validata sul piano scientifico". Pertanto, le disposizioni censurate "hanno operato un contemperamento del diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività. L'estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socioassistenziali e socio-sanitarie (...) ha costituito, in tale prospettiva, attuazione dell'art. 32 Cost., inteso quest'ultimo come comprensivo del dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, prevenendo il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2 in danno delle categorie più fragili. E si è trattato di decisione idonea allo scopo che il legislatore si era prefisso, in quanto l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari ha consentito di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività (sentenza n. 268 del 2017). In particolare, era necessario assumere iniziative che, nel loro complesso, consentissero di proteggere la salute dei singoli e, ad un tempo, di porre le strutture sanitarie al riparo dal rischio di non poter svolgere la propria insostituibile funzione per la mancanza di operatori sanitari. (...) il contagio subito dal personale sanitario ha ricadute non solo sulla salute dei singoli, potendo dallo stesso derivare la compromissione del funzionamento del servizio sanitario nazionale in un periodo in cui (...) era indispensabile poter su di esso fare affidamento per assicurare cure adeguate ad una imprevedibile quantità di malati". Del resto, la sentenza n. 137 del 2019 – esaminando una legge regionale che ha previsto la facoltà della Giunta di individuare i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori attenutisi alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale – ha già valorizzato, con riferimento alla vaccinazione degli operatori sanitari, "lo scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività". Tale finalità è "oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure". Né la previsione, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, dell'obbligo di sottoporsi a test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2 con un'elevata frequenza, anziché al vaccino, costituisce una soluzione idonea a evidenziare l'irragionevolezza o la non proporzionalità della scelta legislativa. Invero, simile alternativa è stata utilizzata in ambiti più generali, per l'accesso ai luoghi pubblici di persone non appartenenti a categorie soggette a vaccinazione obbligatoria. Tuttavia, nel caso degli operatori sanitari, essa "sarebbe stata del tutto inidonea a prevenire la malattia (specie grave) degli stessi operatori, con il conseguente rischio di compromettere il funzionamento del servizio sanitario nazionale. Inoltre, l'effettuazione periodica di test antigenici con una cadenza particolarmente ravvicinata (...) avrebbe avuto costi insostenibili e avrebbe comportato uno sforzo difficilmente tollerabile per il sistema sanitario, già impegnato nella gestione della pandemia" (sentenza n. 14 del 2023). La circostanza che i tamponi possono essere effettuati anche presso le farmacie e che il costo degli stessi è a carico del lavoratore interessato, non tiene conto del fatto che "la gestione dei tamponi grava interamente sul servizio sanitario nazionale" (sentenza n. 171 del 2022). "Non appare perciò irragionevole la scelta legislativa di estendere l'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, e, in genere, ai lavoratori del settore della sanità". La decisione "risulta altresì non sproporzionata. La conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, che è destinata a venire meno in caso di adempimento dell'obbligo e, comunque, per la cessazione dello stato di crisi epidemiologica. Il correlato sacrificio del diritto dell'operatore sanitario

non ha la natura e gli effetti di una sanzione (...), non eccede quanto necessario per il raggiungimento degli scopi pubblici di riduzione della circolazione del virus, è stato costantemente modulato in base all'andamento della situazione sanitaria e si rivela altresì idoneo e necessario a questo stesso fine”.

**3.7.3. *La limitazione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, ai soli soggetti, esercenti professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario ovvero impiegati in strutture sanitarie e socio-sanitarie, per i quali può essere omessa o differita la vaccinazione***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 15, l'analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

**3.7.4. *L'esclusione, per gli esercenti le professioni sanitarie, gli operatori di interesse sanitario, gli occupati in strutture sanitarie e socio-sanitarie e i lavoratori della scuola che non abbiano adempiuto all'obbligo vaccinale, dell'erogazione dell'assegno alimentare previsto in caso di sospensione cautelare o disciplinare***

La sentenza n. 15 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 4, comma 5, e 4-ter, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui, nello stabilire che per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati, escludono, in relazione agli esercenti le professioni sanitarie, agli operatori di interesse sanitario, al personale scolastico e al personale occupato in strutture sanitarie e socio-sanitarie, l'erogazione dell'assegno alimentare, previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare, nel periodo di sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa per inadempimento dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. La mancata sottoposizione a vaccinazione “ha determinato la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere le proprie mansioni, e la sospensione del medesimo lavoratore ha rappresentato per il datore di lavoro l'adempimento di un obbligo nominato di sicurezza, inserito nel sinallagma contrattuale. L'effetto stabilito dalle norme censurate, secondo cui al lavoratore che decida di non sottoporsi alla vaccinazione non sono dovuti, nel periodo di sospensione, la retribuzione o altro compenso o emolumento, comunque denominati, giustifica, pertanto, anche la non erogazione al lavoratore sospeso di un assegno alimentare (...), considerando che il lavoratore decide di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile”. In sostanza, “poiché nel periodo di sospensione del dipendente non vaccinato, pur essendo formalmente in essere il rapporto, è carente *medio tempore* la sussistenza del sinallagma funzionale del contratto, la negazione altresì del diritto all'erogazione di un assegno alimentare in favore del lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale (...) si giustifica quale conseguenza del principio generale di corrispettività, essendo il diritto alla retribuzione, come ad ogni altro compenso o emolumento, comunque collegato alla prestazione lavorativa, eccetto i casi in cui, mancando la prestazione lavorativa in conseguenza di un illegittimo rifiuto del datore di lavoro, l'obbligazione retributiva sia comunque da quest'ultimo dovuta”. In ogni caso, l'interpretazione che “valorizza la portata onnicomprensiva del riferimento testuale a ogni emolumento, inteso come ogni entrata o beneficio che trovi causa nel rapporto di lavoro, tale perciò da escludere altresì il diritto all'assegno alimentare del lavoratore non vaccinato”, non può dirsi illegittima con riguardo al diverso trattamento riservato alle situazioni del lavoratore del quale sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare. Infatti, la disciplina dell'assegno alimentare “configura la sospensione come misura provvisoria, priva di carattere sanzionatorio e piuttosto disposta cautelatamente nell'interesse pubblico” (ordinanze nn. 541 e 258 del 1988), destinata a essere travolta dall'esaurimento dei paralleli procedimenti. La scelta del legislatore di “equiparare quei determinati periodi di inattività lavorativa alla prestazione effettiva trova lì giustificazione nella esigenza sociale di sostegno temporaneo del lavoratore per il tempo occorrente alla definizione dei relativi giudizi e alla verifica della sua effettiva responsabilità, ancora non accertata. Se, quindi, in tali casi, il riconoscimento dell'assegno alimentare si giustifica alla luce della necessità di assicurare al lavoratore un sostegno allorché la temporanea impossibilità della prestazione sia determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersene e da atti o comportamenti che richiedono di essere accertati in vista della prosecuzione del rapporto, ben diverso è il caso in cui, per il fatto di non aver adempiuto all'obbligo vaccinale, è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa (...) legittimamente esercitabile”. Non rileva in contrario l'assunto che l'assegno alimentare, concesso ai sensi di legge o della



contrattazione collettiva, secondo diffusa interpretazione giurisprudenziale, non ha natura retributiva ma assistenziale, in quanto non rappresenta il corrispettivo dell'attività lavorativa, ma trova fondamento nell'assicurazione delle esigenze di vita di chi risulta comunque *medio tempore* dipendente. Infatti, non si configura quale soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore dell'erogazione solidaristica, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia perciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività, di una provvidenza di natura assistenziale, esulante dai diritti di lavoro, atta a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita del dipendente e della sua famiglia. Posto che "l'erogazione dell'assegno alimentare rappresenta per il datore di lavoro un costo netto, senza corrispettivo, non è irragionevole che il legislatore ne faccia a lui carico quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando l'evento stesso rifletta invece una scelta – pur legittima – del prestatore d'opera".

### ***3.7.5. L'individuazione, con circolari del Ministero della salute, del termine di differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari contagiati e guariti***

La sentenza n. 171 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, impugnato, in riferimento all'art. 32 Cost., in quanto prevedeva l'individuazione, a mezzo di circolari del Ministero della salute, del termine di differimento della vaccinazione anti COVID-19 per gli operatori sanitari contagiati e guariti. La norma, la cui efficacia è cessata il 1° novembre 2022, rispettava la natura relativa della riserva di legge *ex art. 32 Cost.*, poiché non demandava la disciplina dell'obbligo vaccinale a fonti secondarie. Infatti "era la legge e soltanto la legge che aveva individuato" i soggetti tenuti a sottoporsi al trattamento sanitario, la procedura da seguire per l'accertamento dell'obbligo nonché le conseguenze derivanti dal provato inadempimento. Anche la disciplina sul "differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari che fossero stati contagiati dal virus" era contenuta nella legge. Invero, il legislatore si era limitato a "demandare a circolari del Ministero della salute l'individuazione del termine di differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari contagiati e guariti, ovverosia dell'arco di tempo nell'ambito del quale la carica anticorpale derivante dall'avvenuto contagio rendeva non necessaria la vaccinazione". Poiché tale individuazione doveva "essere compiuta sulla base di dati tecnico-scientifici (...) mutevoli nel tempo", si era reso necessario "l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire" (sentenza n. 37 del 2021). Pertanto, la norma, allo scopo di adeguare la disciplina in base all'evoluzione della situazione sanitaria e delle conoscenze scientifiche acquisite, aveva ritenuto di "demandare l'individuazione a un atto amministrativo che doveva essere adottato (...) dall'amministrazione istituzionalmente in possesso delle competenze tecnico-scientifiche per farlo", in modo da soddisfare "le particolari esigenze di flessibilità connesse al contesto nel quale l'obbligo vaccinale era stato introdotto" (sentenza n. 25 del 2023). La disposizione, demandando al Ministero della salute "una mera valutazione di ordine tecnico da condurre alla stregua del dato scientifico e della sua evoluzione", comportava che l'eventuale scorretto esercizio del potere dell'amministrazione, laddove si fosse ritenuta non attendibile la valutazione tecnico scientifica che ne era necessariamente alla base, non si riverberava in un vizio della norma impugnata, ma semmai della circolare, sindacabile davanti al giudice comune.

### ***3.7.6. L'imposizione dell'obbligo vaccinale, a pena di sospensione dall'albo, a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari***

La sentenza n. 185 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021 (come sostituito dal d.l. n. 172 del 2021), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., nella parte in cui impone l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, a pena di sospensione dall'albo, indistintamente a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari, e in particolare agli iscritti nell'albo dei chimici e fisici, o comunque senza alcuna verifica delle concrete tipologie di svolgimento della professione. Le sentenze nn. 14 e 15 del 2023 hanno chiarito che l'obbligo di vaccinazione e la correlata sospensione in caso di inadempimento "devono ritenersi misure non irragionevoli e non sproporzionate. E ciò in considerazione, da un lato, del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute, alla luce della situazione sanitaria dell'epoca e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili, e, dall'altro lato, della proporzionalità della misura imposta anche in ragione della sua strutturale temporaneità". Oggetto di censura è la scelta di "imporre l'obbligo vaccinale per categorie (...) individuate sulla base dei criteri" adottati nel predetto art. 4. Nel contesto segnato dalla "peculiarità delle

condizioni epidemiologiche esistenti al momento dell'introduzione dell'obbligo" e dalla "gravità e (...) imprevedibilità del decorso della pandemia", "nella gestione dell'emergenza sanitaria, il legislatore, a seguito della scoperta di un vaccino ritenuto, alla luce delle conoscenze medico-scientifiche allora disponibili, idoneo a ridurre la diffusione della circolazione del virus, ha operato una chiara scelta in favore di una diffusa vaccinazione. Ha, quindi, posto in essere un apparato organizzativo deputato alla vaccinazione dell'intera popolazione, offerta gratuitamente sulla base di una massiccia campagna di raccomandazione, e, soprattutto, ha individuato una serie di categorie professionali per le quali la vaccinazione è stata resa obbligatoria". Con riguardo alla perimetrazione dell'imposizione dell'obbligo, il legislatore ha "effettuato una scelta di carattere generale basata su categorie predeterminate, individuate progressivamente sulla base dell'evoluzione della pandemia". La prima categoria è stata quella degli esercenti le professioni sanitarie e degli operatori di interesse sanitario *ex art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006*, individuata dal denunciato art. 4 "sulla base di un criterio inerente, con tutta evidenza, alla natura dell'attività professionale". A tale criterio generale si è affiancato, tra gli altri, un criterio integrativo – alla base degli artt. 4-*bis* e 4-*ter* del d.l. n. 44 del 2021 (introdotti dai d.l. nn. 111 e 172 del 2021) – "legato non alla natura dell'attività professionale, ma al luogo di svolgimento dell'attività lavorativa; l'obbligo è stato così esteso a coloro che svolgevano le loro attività", diverse da quelle individuate dal censurato art. 4, "in luoghi deputati alla cura e alla diagnosi": strutture residenziali, socio-assistenziali, sanitarie e socio-sanitarie. Nel fronteggiare la pandemia, il legislatore "ha modulato la scelta nel tempo e, in parte, ha originariamente anche tenuto conto delle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. In prima battuta, ha individuato categorie professionali i cui componenti prevalentemente svolgessero attività di natura tale da giustificare l'imposizione dell'obbligo vaccinale: soggetti che risultavano statisticamente maggiormente colpiti e più probabili veicoli di circolazione del virus verso soggetti fragili e verso l'intera popolazione, e che, al contempo, erano determinanti per la tenuta del sistema sanitario, al fine di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività" (sentenze nn. 14 del 2023 e 268 del 2017). Quest'ultima finalità era "particolarmente avvertita in un momento in cui, da un lato, il sistema sanitario nel suo complesso era sottoposto ad un gravissimo stress, dovendo affrontare – oltre a crescenti richieste di assistenza domiciliare – un enorme e incessante incremento di ricoveri per i pazienti affetti da patologia da SARS-CoV-2, con conseguente congestione delle strutture ospedaliere e dei reparti intensivi, e, dall'altro lato, si assisteva a una crescente diffusione del contagio tra il personale sanitario". Nel perseguimento di tali finalità, "in considerazione dell'andamento della pandemia, crescente sia in termini di gravità che di diffusione", il legislatore, in seconda battuta, "ha esteso l'obbligo vaccinale ad altri soggetti individuati anche in base al solo luogo di svolgimento dell'attività lavorativa". L'imposizione dell'obbligo "per categorie legislativamente predeterminate, gradualmente individuate (...), non può ritenersi irragionevole". La scelta per categorie predeterminate è "una delle possibili modalità di contemperamento tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute. Essa, infatti, rappresentava una risposta alla emergenza pandemica portatrice di una serie di vantaggi, in considerazione della situazione sanitaria in atto, per affrontare la quale era indispensabile assicurare una tempestiva e uniforme attuazione dell'obbligo vaccinale. Tale scelta, anche sulla scorta del dato comparato, non risulta ovviamente l'unica possibile. E lo stesso legislatore italiano, nella prima fase della pandemia, ha adottato un modello che, pur individuando in determinate categorie i destinatari dell'obbligo vaccinale, lo ha delimitato in modo tale da rapportarlo al concreto svolgimento dell'attività lavorativa, ammettendo anche la possibilità di utilizzare diversamente nel contesto lavorativo coloro che non si sottoponevano alla vaccinazione". Alla Corte spetta non già "valutare quali fossero le misure maggiormente rispondenti alle finalità perseguite mediante l'imposizione dell'obbligo vaccinale, essendo tale scelta rimessa alla responsabilità e, quindi, alla discrezionalità del legislatore", bensì "valutare se la scelta del legislatore sia rispettosa dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità", in particolare quando vengano in rilievo diritti fondamentali che richiedano di essere ponderati e bilanciati. Ebbene, l'imposizione dell'obbligo per categorie predeterminate "rappresenta una scelta non irragionevolmente mossa dall'esigenza di garantire linearità e automaticità all'individuazione dei destinatari, così da consentire un'agevole e rapida attuazione dell'obbligo e da prevenire il sorgere di dubbi e contrasti in sede applicativa. Non è secondario, poi, che l'individuazione direttamente per legge dei destinatari dell'obbligo vaccinale sia coerente con l'esigenza – che trae origine dall'art. 32 Cost. – di determinare con certezza i soggetti la cui libertà di autodeterminazione venga compressa nell'interesse della comunità. Qualsiasi sistema improntato all'identificazione di carattere individuale (...) avrebbe infatti comportato un aggravio – che il legislatore ha reputato insostenibile in termini di tempi, costi e utilizzo di personale altrimenti impiegabile su fronti più urgenti – nella fase dell'individuazione in concreto dei destinatari

dell'obbligo, tramite l'accertamento, caso per caso, della rispondenza ai requisiti richiesti, oltre che nella successiva fase di monitoraggio e controllo della loro perdurante sussistenza. La scelta si è fondata sulla significativa criticità della situazione sanitaria nella quale tutte le risorse, di personale e organizzative, dovevano essere finalizzate alla gestione dell'emergenza pandemica, sicché il sistema avrebbe mal tollerato, in capo alle singole amministrazioni datrici di lavoro, un'attività di cernita (a monte) e controllo (a valle) delle singole tipologie di attività professionali". Inoltre, l'adozione di un sistema per categorie predeterminate, grazie al suo carattere semplificato e automatico, "consentiva di rimettere l'attività di accertamento e monitoraggio agli ordini professionali competenti e ai datori di lavoro, esonerando da tale impegnativo compito le aziende sanitarie locali, le regioni e le province autonome". La scelta di imporre l'obbligo per categorie risulta altresì "non sproporzionata", come ha affermato la sentenza n. 15 del 2023 "quando ha sottolineato la portata della conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale – rappresentata dalla sospensione del rapporto lavorativo, peraltro priva di conseguenze di tipo disciplinare – e la natura transitoria dell'imposizione dell'obbligo vaccinale, correlata alla sua rigorosa modulazione in stretta connessione" con l'andamento della pandemia. In proposito, rilevano "la genetica transitorietà della disciplina" e "la previsione di elementi di flessibilizzazione e monitoraggi che consentivano l'adeguamento delle misure all'evoluzione della situazione" (sentenze nn. 14 del 2023 e 5 del 2018).

### ***3.7.7. La previsione dell'obbligo vaccinale quale requisito essenziale per il personale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie (l'irrilevanza delle modalità di svolgimento dell'attività e, in particolare, del lavoro agile)***

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 4-ter, commi 1, lett. c), e 2, del d.l. n. 44 del 2021, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui impone la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 quale requisito essenziale per il personale che lavora nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie ex art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, senza distinguere in base alle modalità di svolgimento della prestazione, in particolare per le ipotesi del lavoro agile. Non sono in discussione la sicurezza dei vaccini anti COVID-19 né la loro efficacia e utilità dal punto di vista epidemiologico. Per le sentenze nn. 14 e 15 del 2023, l'obbligo di vaccinazione e la correlata sospensione in caso di inadempimento "devono ritenersi misure non irragionevoli e non sproporzionate. E ciò in considerazione, da un lato, del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute, alla luce della situazione sanitaria dell'epoca e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili, e, dall'altro lato, della proporzionalità della misura imposta in ragione della sua strutturale temporaneità". Oggetto di censura è, piuttosto, "l'opzione del legislatore di imporre l'obbligo vaccinale avuto riguardo unicamente alla categoria professionale in generale, senza tener conto delle modalità di possibile svolgimento in concreto dell'attività". Riprendendo le argomentazioni della sentenza n. 185 del 2023, si è osservato che, in un contesto segnato dalla "peculiarità delle condizioni epidemiologiche esistenti al momento dell'introduzione dell'obbligo" e dalla "gravità e (...) imprevedibilità del decorso della pandemia", nella gestione dell'emergenza, "il legislatore, a seguito della scoperta di un vaccino ritenuto, alla luce delle conoscenze medico-scientifiche allora disponibili, idoneo a ridurre la diffusione della circolazione del virus, ha operato una chiara scelta favorevole a una diffusa vaccinazione. Ha, quindi, posto in essere un apparato organizzativo deputato alla vaccinazione dell'intera popolazione, offerta gratuitamente sulla base di una massiccia campagna di raccomandazione, e, soprattutto, ha individuato una serie di categorie professionali per le quali la vaccinazione è stata resa obbligatoria". Quanto alla perimetrazione dell'imposizione dell'obbligo, il legislatore ha effettuato "una scelta di carattere generale basata su categorie predeterminate, individuate progressivamente sulla base dell'evoluzione della pandemia. (...) Quella sanitaria è stata la prima categoria destinataria dell'obbligo vaccinale ed è stata diversamente individuata nel tempo, toccando inizialmente gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario e, poi, includendo i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (...) e il personale delle strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all'art. 8-ter". In sostanza, la delimitazione dei destinatari dell'obbligo "è stata effettuata dapprima in base alla natura della professione svolta e, successivamente, in base al luogo di svolgimento della professione, così includendo, accanto alle professioni di natura sanitaria, anche quelle amministrative ad esse collegate in base alla comunanza del luogo di svolgimento (destinato alla cura e diagnosi dei pazienti). Tale scelta per categorie effettuata in base all'appartenenza a professionalità predeterminate dalla normativa settoriale e al luogo di svolgimento dell'attività professionale è già passata al vaglio" della Corte che, con le summenzionate sentenze, ne ha affermato la compatibilità con gli artt. 3 e 32 Cost. Invero, "la scelta legislativa per

categorie predeterminate costituisce una delle possibili modalità di contemperamento tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute. Essa, infatti, rappresentava una risposta all'emergenza pandemica portatrice di una serie di vantaggi, in considerazione della situazione sanitaria in atto, per affrontare la quale era indispensabile assicurare una tempestiva e uniforme attuazione dell'obbligo vaccinale". A tal fine, era indispensabile "un sistema idoneo a garantire la linearità e automaticità dell'individuazione dei destinatari, così da consentire un'agevole e rapida attuazione dell'obbligo e prevenire il sorgere di dubbi e contrasti in sede applicativa (...). Qualsiasi sistema improntato ad una identificazione di portata meno generale e di carattere individuale, in base alla rispondenza di determinati requisiti o (...) in considerazione delle specifiche modalità di svolgimento dell'attività professionale, avrebbe, invece, comportato un aggravio – che il legislatore ha reputato insostenibile in termini di tempi, costi e utilizzo di personale altrimenti impiegabile su fronti più urgenti – nella fase dell'individuazione dei destinatari, oltre che di monitoraggio e controllo, per l'accertamento, caso per caso, della rispondenza ai requisiti richiesti (e alla loro perdurante sussistenza). La scelta si è fondata, non irragionevolmente, sulla rilevante criticità della situazione sanitaria, nella quale tutte le risorse di personale e organizzative dovevano essere finalizzate alla gestione dell'emergenza pandemica, sicché il sistema avrebbe mal tollerato, in capo alle amministrazioni datrici di lavoro, un'attività di cernita (a monte) e controllo (a valle) delle singole professionalità (e della loro conservazione nel tempo)". Inoltre, solo l'adozione di un sistema per categorie già predeterminate, "grazie al suo carattere semplificato e automatico", "consentiva di rimettere l'attività di accertamento e monitoraggio agli ordini professionali competenti e ai datori di lavoro", in tal modo esonerando da tale impegnativo compito le aziende sanitarie locali, le regioni e le province autonome. In una prima fase della pandemia, "il legislatore aveva adottato un modello che, pur individuando in determinate categorie i destinatari dell'obbligo vaccinale, ne delimitava il perimetro in modo tale da rapportarlo al concreto svolgimento dell'attività lavorativa e ammettendo anche la possibilità di utilizzare diversamente, nel contesto lavorativo, coloro che non si sottoponevano alla vaccinazione". Con l'aggravarsi della situazione sanitaria, "il legislatore è addivenuto a una scelta più radicale, che, nella sua valutazione, meglio consentisse di far fronte all'evolversi della pandemia, assicurando (...) una tempestiva e uniforme attuazione dell'obbligo vaccinale e un più semplice e lineare esercizio dei controlli". Il lavoro agile è "una modalità di svolgimento della prestazione": essa "non costituisce un diritto del lavoratore, assume carattere variabile nel tempo, potendo essere oggetto di revoca o di modifiche, e, ancor più a monte, può atteggiarsi, nelle singole ipotesi applicative, in maniera estremamente diversificata, quanto al rapporto tra giorni in presenza e giornate lavorative da remoto, e può contemplare l'esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno". Proprio con riferimento alle modalità del lavoro agile, "viene in rilievo quell'esigenza di semplificazione, richiesta dall'emergenza sanitaria all'epoca in atto, al fine di evitare una capillare e costante operazione di verifica della sussistenza e del mantenimento di una situazione (astrattamente) idonea ad evitare il contagio in modo da scongiurare, per le strutture a ciò deputate, un aggravio insostenibile in termini di tempi, costi e utilizzo di personale altrimenti impiegabile su fronti più urgenti. Inoltre, una diversa soluzione non ugualmente improntata alla semplificazione – pur astrattamente possibile come nell'originaria fase della pandemia – non avrebbe consentito di affidare l'attività di accertamento e monitoraggio direttamente ai datori di lavoro". Pertanto, non è irragionevole né sproporzionata la scelta di "non escludere dall'obbligo vaccinale quel personale che, facente parte di categorie destinatarie di detto obbligo, era impiegato in servizio nelle modalità del lavoro agile". Le norme censurate "si inseriscono in un quadro caratterizzato dalla portata della conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale – rappresentata dalla sospensione del rapporto lavorativo, peraltro priva di conseguenze di tipo disciplinare – e dalla natura transitoria dell'imposizione dell'obbligo vaccinale nonché dalla sua rigorosa modulazione in stretta connessione" con l'andamento della pandemia. Al riguardo, rilevano "la genetica transitorietà della disciplina nonché la previsione di elementi di flessibilizzazione e monitoraggi che consentivano l'adeguamento delle misure all'evoluzione della situazione di fatto" (sentenze nn. 14 del 2023 e 5 del 2018).

### ***3.8. L'(illegittima) autorizzazione alla sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali non previamente individuate in via legislativa***

La sentenza n. 25 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 32 Cost., dell'art. 206-bis, comma 1, del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), nella parte in cui

autorizzava la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che fossero previamente individuate in via legislativa. La previsione di un obbligo vaccinale “che non specifichi per quale scopo (ovvero per prevenire l’infezione da quale malattia) la somministrazione è pretesa non può che rendere indeterminato il trattamento sanitario imposto, e dunque vanificato quel carattere di precisione che la stessa Assemblea costituente ha inteso imprimere nella riserva di legge *ex art. 32 Cost.* D’altra parte, lo stesso legislatore, quando ha voluto introdurre obblighi vaccinali – da ultimo anche con l’assoggettamento di alcune categorie professionali, compreso il personale del comparto difesa, e degli ultracinquantenni, alla vaccinazione obbligatoria contro l’infezione da COVID-19 (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023) – lo ha fatto mediante l’individuazione del vaccino relativo alla patologia che si intende contrastare. (...) È anzitutto attraverso l’indicazione, così intesa, dello specifico vaccino, a realizzarsi, ad opera del legislatore, il bilanciamento, presupposto dall’art. 32, secondo comma, Cost., tra libera determinazione individuale e tutela della salute collettiva: decidere da quale specifica patologia si intenda difendere la collettività ricorrendo a questo trattamento è il primo, indispensabile passaggio nell’ambito del percorso che il legislatore compie, assumendosene la responsabilità, verso l’obbligo vaccinale, e garantisce altresì la necessaria conoscibilità del trattamento imposto. Correlativamente, questa stessa indicazione è essenziale per consentire, nella sede del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, il sindacato di non irragionevolezza della scelta legislativa. Sono proprio il livello di gravità della specifica patologia e la sua capacità di diffondersi, insieme al grado di sicurezza della relativa profilassi vaccinale, a costituire gli essenziali elementi che entrano a far parte del giudizio”. A fronte della scelta del vaccino, la Corte “è nelle condizioni di valutare la non irragionevolezza e la non sproporzionalità dell’introduzione dell’obbligo e delle specifiche conseguenze che il legislatore abbia voluto accostare alla sua violazione”. Il comma 1 della disposizione censurata stabiliva che “la sanità militare dichiara indispensabile la sottoposizione del militare a specifiche profilassi vaccinali, per destinarlo a particolari e individuate condizioni operative o di servizio”, ma non predeterminava i vaccini che potevano essere imposti, ovvero le patologie che si intendeva contrastare. Così facendo, la norma eludeva la necessaria determinazione del trattamento sanitario da imporre. “Non sfugge (...) che al legislatore, esattamente come consente la riserva di legge relativa prescritta dalla disposizione costituzionale (...), è permesso modulare il proprio intervento normativo tenendo conto della sussistenza di particolari esigenze di flessibilità connesse allo specifico contesto nel quale l’obbligo vaccinale è introdotto. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso della profilassi destinata al personale militare. Tale personale può infatti essere impiegato in molteplici scenari operativi, in Italia e all’estero, dunque in destinazioni e contesti connotati, ciascuno, da un proprio, e peraltro variabile, rischio epidemiologico, da valutarsi anche alla stregua delle concrete modalità di svolgimento e di durata della missione, nonché delle attività che essa richiede. In un simile contesto, da un lato, l’esigenza costituzionale di determinazione del trattamento deve essere soddisfatta dalla fonte primaria, quanto meno nella forma dell’elenco dei vaccini cui il militare può essere obbligatoriamente sottoposto (...). Dall’altro, la ricordata esigenza di flessibilità reclama, sia l’intervento di atti normativi subordinati che, entro la cornice dell’elenco fissato in legge, specifichino – in base a criteri a loro volta legislativamente previsti – i parametri da osservarsi per selezionare i vaccini a seconda delle diverse condizioni di impiego; sia l’intervento puntuale dell’amministrazione, che, in base a questo quadro normativo, stabilisca concretamente, di volta in volta, quale profilassi imporre al militare. Ciò nell’ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall’autorità giurisdizionale”. La disposizione censurata non si sottraeva al compito di orientare la sanità militare giacché precisava, al comma 1, che “le profilassi vaccinali, secondo appositi protocolli, devono essere funzionali a impiegare il personale militare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività”; e, al comma 2, specifica analiticamente il contenuto dei protocolli, con particolare riguardo alle modalità di somministrazione dei vaccini (mentre il comma 3 esprime un contenuto di garanzia per il militare quanto alla verifica dei motivi sanitari che possono ostare alla vaccinazione). Si sottraeva, tuttavia, “al compito essenziale di fornire determinatezza all’obbligo vaccinale che intende introdurre, omettendo di individuare, quantomeno, l’elenco dei vaccini che possono essere resi obbligatori alla luce delle diverse condizioni di impiego del personale militare. (...) Spetta naturalmente allo stesso legislatore, in ragione della fisiologica evoluzione del dato medico-scientifico e del variare dello stesso rischio epidemiologico che connota i molteplici contesti in cui può essere impiegato il personale militare, l’onere di aggiornare, quando necessario, il catalogo dei vaccini potenzialmente obbligatori. Fino a quando il legislatore non

avrà provveduto al compito di fornire determinatezza al trattamento sanitario imposto”, resta inteso che il comma 1 dell’art. 206-*bis* “non può fondare un obbligo vaccinale per il militare”.

### ***3.9. La decorrenza dei termini di decadenza del diritto all’indennizzo per danni vaccinali dalla conoscenza del danno e (per effetto di sentenza di accoglimento) della sua indennizzabilità (nella specie, a seguito della sentenza n. 107 del 2012 concernente la vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia)***

La sentenza n. 35 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2 e 32 Cost., dell’art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevede che i termini di decadenza del diritto all’indennizzo per danni vaccinali decorrano, oltre che dal momento in cui l’interessato risulti aver avuto conoscenza del danno, anche dal momento della sua indennizzabilità. La questione riguardava la decorrenza del termine triennale nel caso in cui il diritto all’indennizzo non fosse previsto dalla legge al momento della conoscenza del danno e sia poi sorto soltanto per effetto della sentenza n. 107 del 2012 che ha introdotto l’indennizzabilità del danno cagionato dalla vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia. La determinazione del contenuto e delle modalità di realizzazione dell’indennizzo “è rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale, nel ragionevole bilanciamento dei diversi interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti, può subordinare l’attribuzione delle provvidenze alla presentazione della relativa domanda entro un dato termine”. Il vaglio di costituzionalità “implica, tuttavia, la verifica che le scelte legislative sul punto non siano affette da palese arbitrarità o irrazionalità: vizi, questi, che non inficiano il termine di tre anni (...) decorrente dal momento dell’acquisita conoscenza dell’esito dannoso dell’intervento terapeutico, non apparendo esso talmente breve da frustrare la possibilità di esercizio del diritto alla prestazione e vanificare la previsione dell’indennizzo” (sentenze nn. 342 del 2006, 226 del 2000, 27 del 1998). Nello specifico contesto dell’indennizzo, “le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo, poste a fondamento della disciplina introdotta dalla legge n. 210 del 1992, portano a ritenere che la conoscenza del danno, che segna il *dies a quo* del triennio per la presentazione della domanda amministrativa, suppone che il danneggiato abbia acquisito consapevolezza non soltanto dell’esteriorizzazione della menomazione permanente dell’integrità psico-fisica e della sua riferibilità causale alla vaccinazione, ma anche della sua rilevanza giuridica, e quindi dell’azionabilità del diritto”. La norma denunciata, ove dispone che il termine di tre anni per la presentazione della domanda, “pur a fronte di una prestazione indennitaria nuova, ovvero di una nuova categoria di beneficiari, aggiunta dalla sentenza di illegittimità”, decorra comunque dal pregresso momento di conoscenza del danno, poneva “una limitazione temporale che collide con la garanzia costituzionale del diritto alla prestazione, ne vanifica l’esercizio e, in definitiva, impedisce il completamento del patto di solidarietà sotteso alla pronuncia additiva. L’impossibilità di presentare la domanda volta all’indennizzo dei danni da vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia in un periodo precedente alla pubblicazione della sentenza n. 107 del 2012”, resa evidente dalla previsione del termine decadenziale, ledeva i menzionati parametri. Del resto, in relazione ai danni da vaccinazione antipoliomielitica non obbligatoria, il legislatore, a seguito della sentenza n. 27 del 1998, è intervenuto con l’art. 3, comma 3, della legge n. 362 del 1999, stabilendo che l’indennizzo spettasse anche a coloro che si fossero sottoposti a tale vaccinazione nel periodo di vigenza della legge n. 695 del 1959, e consentendo ai danneggiati di presentare la domanda entro quattro anni dall’entrata in vigore della medesima legge del 1999. “Nulla del genere è avvenuto” nel caso di specie. Anzi, “alla compressione del diritto a ottenere l’indennizzo nella fase antecedente alla sentenza n. 107 del 2012 si unisce l’illogica pretesa che gli interessati rispettassero un termine per la proposizione di una domanda relativa a un indennizzo per il quale, al momento in cui ebbero conoscenza del danno, non avevano alcun titolo. L’effettività del diritto alla provvidenza dei soggetti danneggiati da vaccinazioni impone, pertanto, di far decorrere il termine perentorio di tre anni (...) dal momento in cui l’avente diritto risulti aver avuto conoscenza dell’indennizzabilità del danno. Prima di tale momento, infatti, non è possibile che il diritto venga fatto valere, ai sensi del principio desumibile dall’art. 2935 cod. civ.”. Né rilevano i paventati maggiori oneri organizzativi e di finanza pubblica poiché “il sistema della vaccinazione di massa si fonda – nel quadro costituzionale e nella percezione sociale – sull’effettività dell’indennizzo, quale compensazione del sacrificio individuale per un interesse collettivo”, e perché “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

### **3.10. La tutela indennitaria per chi abbia riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, antimeningococcica (di gruppo C)**

La sentenza n. 129 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., nella parte in cui non prevede un indennizzo, a carico dello Stato, per i soggetti sottoposti alla vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica (di gruppo C), che abbiano riportato lesioni o infermità, con conseguente menomazione permanente dell'integrità psico-fisica. Il rimettente non ha tenuto conto del complessivo quadro normativo in cui si inserisce la norma, mentre si sarebbe dovuto confrontare con altre rilevanti disposizioni, operando "una consapevole ed esplicita scelta tra le differenti soluzioni interpretative che esse dischiudono" (sentenza n. 232 del 2021). La somministrazione della vaccinazione anti-meningococcica dei gruppi B e C era stata prevista come obbligatoria nella versione originaria dell'art. 1 del d.l. n. 73 del 2017 (lett. g e h). In sede di conversione, tale profilassi è stata espunta dagli elenchi delle vaccinazioni obbligatorie e collocata in un ulteriore separato catalogo, inserito nel comma 1-*quater* del medesimo art. 1, concernente le vaccinazioni soggette a raccomandazione, ossia al medesimo regime previsto prima del d.l. Proprio in riferimento alle vaccinazioni anti-meningococciche, la sentenza n. 5 del 2018 ha già avuto "occasione di ragionare di 'preesistenti' (al decreto-legge) e 'ripristinate' (dalla legge di conversione) raccomandazioni". L'ordinanza di rimessione non ha menzionato nemmeno l'art. 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017, del pari inserito in sede di conversione, il quale prevede l'applicazione della legge n. 210 del 1992 a tutti i soggetti che, a causa delle vaccinazioni indicate nell'art. 1, abbiano riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica. L'individuazione del significato del complessivo rinvio agli elenchi di cui all'art. 1 costituiva "un passaggio indispensabile nel percorso logico che il rimettente avrebbe dovuto seguire", poiché da tale rinvio "è possibile trarre conclusioni diverse, financo opposte". Si potrebbe ritenere che l'art. 5-*quater* abbia solo la funzione ricognitiva di ribadire quanto già ricavabile dall'art. 1, ovvero che tutte le vaccinazioni obbligatorie, anche se rese tali da leggi successive, danno accesso alla tutela indennitaria. Tuttavia, la norma, frutto di un emendamento approvato in sede di conversione, si presta anche a una diversa interpretazione. È stata, infatti, posta in rilievo la circostanza non secondaria che le due disposizioni, ovvero quella da cui risulta che alcune vaccinazioni sono obbligatorie, altre raccomandate (art. 1), nonché quella che vi fa indistinto e complessivo riferimento, per rendere ad esse applicabili le disposizioni della legge n. 210 del 1992 (art. 5-*quater*), hanno entrambe avuto origine in un momento successivo all'adozione del d.l. Tale circostanza priva "di forza l'interpretazione che intenda il contenuto dell'art. 5-*quater* come una sorta di rinvio fisso all'impianto originario dell'art. 1, che contemplava solo vaccinazioni obbligatorie". Dai lavori preparatori emergono elementi nel senso della "possibile volontà del legislatore di riconoscere il diritto all'indennizzo anche ai danneggiati dalle vaccinazioni raccomandate previste dal disegno di legge di conversione". Inoltre, con l'ordine del giorno n. 9/4595/43, il Governo è stato impegnato a monitorare gli effetti dell'art. 5-*quater*, anche al fine di estendere l'indennizzo *ex* legge n. 210 del 1992 non solo ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie o fortemente raccomandate, ma a tutte le persone vaccinate in adempimento del piano vaccinale vigente. Tale opzione interpretativa potrebbe peraltro trarre argomenti proprio dalla giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente. Anche in riferimento all'efficacia temporale dell'art. 5-*quater* sono possibili letture di segno opposto, sia nel senso della normale irretroattività, sia nel senso dell'applicazione retroattiva dell'indennizzo. Militano a favore della seconda opzione sia il documento parlamentare di verifica dei costi, che si interroga sugli "effetti retroattivi potenzialmente onerosi" della disposizione, sia il richiamo onnicomprensivo, operato dall'art. 5-*quater*, alla legge n. 210 del 1992, la quale "prevede l'indennizzabilità degli eventi *ante legem*, al pari di quelli *post legem* (sentenza n. 118 del 1996), purché relativi a vaccinazioni evidentemente obbligatorie anche prima della sua entrata in vigore". Tale ultimo argomento "reggerebbe sul presupposto, da dimostrare, che questa stessa prospettiva sia estensibile anche ad una vaccinazione raccomandata, e purché si tratti di profilassi valutabile come tale già prima della conversione del d.l. n. 73 del 2017". Ciò si potrebbe evincere dalla sentenza n. 5 del 2018, ove la profilassi in questione viene definita sia pur incidentalmente come una raccomandazione preesistente. La circostanza che il giudice *a quo* abbia omissis di misurarsi con il significato e gli effetti delle disposizioni citate, anche solo al fine di stabilirne eventualmente l'irrelevanza nel giudizio principale, ha determinato una lacuna tale da compromettere "irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza".

### ***3.11. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'indennizzo in favore di chi abbia subito una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa della vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il contagio da papillomavirus umano (HPV)***

La sentenza n. **181** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., l'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi ivi stabiliti, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio da papillomavirus umano (HPV), sottolineando l'"ampia e diffusa campagna vaccinale concernente tale profilassi". Le autorità competenti, all'esito di un'accurata indagine scientifica ed epidemiologica, avevano evidenziato il rischio di una marcata diffusione del virus HPV, trasmissibile per via sessuale e coinvolto nell'eziologia di lesioni genitali e di talune forme di carcinoma. La campagna vaccinale era stata preceduta dal parere del Consiglio superiore di sanità, reso l'11 gennaio 2007, favorevole alla somministrazione del vaccino a spese del Servizio sanitario nazionale nonché dall'intesa del 20 dicembre 2007 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. L'intesa promuoveva diffuse strategie di comunicazione, demandandole anche a organi statali, a partire dal Ministero della salute. In attuazione della stessa, le Regioni si erano impegnate a gestire la somministrazione dei vaccini e a partecipare al programma di valutazione della loro efficacia e sicurezza, verificando l'impatto epidemiologico sulla popolazione. A livello statale, si sono susseguiti vari piani nazionali di prevenzione vaccinale che hanno contemplato la profilassi anti-HPV e confermato le scelte strategiche indicate nell'intesa; il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 ha ascrivito il vaccino anti-HPV fra i livelli essenziali di assistenza. L'attitudine della campagna a ingenerare un affidamento nella popolazione "non viene scalfita dalla circostanza che essa sia stata inizialmente demandata alle regioni. Seppure l'attività di pianificazione e di organizzazione sia stata da principio affidata alle regioni, in considerazione delle diverse realtà dei Servizi Sanitari Regionali (...), la campagna vaccinale si è sempre svolta sotto l'egida dell'intesa del 20 dicembre 2007 e dietro diretto coordinamento del Ministero della salute". Inoltre, "l'attività delle regioni ha trovato ampi riscontri e corrispondenze nei piani vaccinali nazionali (...) e in atti ulteriori che prescindono da riferimenti territoriali specifici". In conformità ai criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 118 del 2020, 268 del 2017, 107 del 2012, 423 del 2000, 27 del 1998), è stato ravvisato "il presupposto della prolungata e diffusa campagna di informazione e di raccomandazione da parte delle autorità sanitarie pubbliche circa l'opportunità di sottoporsi alla vaccinazione contro il virus HPV a presidio della salute di ciascun singolo, dei soggetti a rischio, dei più fragili, e in definitiva della collettività intera". Di conseguenza, la norma censurata, nel non prevedere il diritto all'indennizzo per il vaccino anti-HPV, si è posta in contrasto con i citati parametri. In primo luogo, ha violato "il principio di solidarietà che impone alla collettività di essere (...) solidale con il singolo che subisce un danno per essersi attenuto alla condotta raccomandata dalle pubbliche autorità a tutela dell'interesse collettivo". In secondo luogo, ha irragionevolmente pregiudicato "chi spontaneamente si attiene alla condotta richiesta dagli organi preposti alla difesa del diritto alla salute della collettività, rispetto a coloro il cui comportamento è adesivo a un obbligo giuridico presidiato da rimedi deterrenti (...). In particolare, una differenziazione che negasse il diritto all'indennizzo nel primo caso si risolverebbe in una patente irrazionalità della legge, poiché riserverebbe a coloro che sono stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale per ragioni di solidarietà sociale un trattamento peggiore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza della minaccia di una sanzione". Infine, ha privato di ogni tutela "il diritto alla salute di chi si è sottoposto al vaccino (anche) nell'interesse della collettività" (sentenze nn. 15 del 2023, 5 del 2018, 258 del 1994, 307 del 1990).

### ***3.12. La previsione di un termine ordinatorio per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni di personale degli enti del servizio sanitario regionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **70**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria – Il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale*.



**3.13. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

**3.14. Il rifiuto della consegna di persona destinataria di mandato d'arresto europeo per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato appositamente meccanismo procedurale)**

La sentenza n. 177 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005, impugnati, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevedono quale motivo di rifiuto della consegna, nell'ambito delle procedure di mandato d'arresto europeo, ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta. L'art. 705, comma 2, lett. c-bis), cod. proc. pen. – il quale prevede che la corte d'appello pronunci sentenza contraria all'extradizione “se ragioni di salute o di età comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta” – non costituisce un *tertium comparationis* omogeneo. Infatti, il sistema semplificato di consegna introdotto dalla decisione quadro 2002/584/GAI è imperniato sul rapporto diretto tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, ispirato al principio della libera circolazione delle decisioni giudiziarie e fondato sull'idea del loro riconoscimento reciproco. Tale sistema si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri, in particolare per ciò che concerne il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione. Sussiste, perciò, una presunzione di adeguatezza delle cure e dei trattamenti offerti negli altri Stati membri per le patologie di cui soffre la persona richiesta e proprio il principio di fiducia reciproca preclude, di regola, che le autorità giudiziarie possano rifiutare di eseguire un mandato d'arresto. Del tutto differente è, invece, il contesto delle tradizionali procedure di estradizione per le quali tale presunzione non opera in radice, rendendo impraticabile la comparazione tra i due strumenti di cooperazione. La sentenza ha altresì dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità delle stesse norme, sollevate in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost., in quanto è possibile ovviare alla mancata previsione di un motivo di rifiuto fondato sul grave rischio per la salute dell'interessato attraverso un'interpretazione sistematica della legge n. 69 del 2005 alla luce dei principi indicati dalla Corte di giustizia nella sentenza E. D.L. del 18 aprile 2023 (resa a seguito di rinvio pregiudiziale disposto con l'ordinanza n. 216 del 2021), che ne assicura la conformità ai parametri evocati. Le disposizioni in parola, lette in conformità all'art. 1, par. 3, della decisione quadro, possono operare come valvole di sicurezza funzionali a evitare che l'esecuzione dei mandati d'arresto conduca a risultati contrari ai diritti fondamentali nell'estensione loro attribuita dal diritto dell'Unione, come interpretato dalla giurisprudenza europea. L'autorità giudiziaria italiana non è autorizzata a rifiutare la consegna delle persone richieste sulla base di standard puramente nazionali di tutela dei diritti fondamentali, laddove ciò possa compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto europeo (Corte di giustizia, sentenze 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Fransson, e in causa C-399/11, Melloni). I diritti fondamentali al cui rispetto la decisione quadro e le legislazioni nazionali di trasposizione sono vincolati sono, piuttosto, quelli riconosciuti dal diritto dell'Unione europea e conseguentemente da tutti gli Stati membri allorché attuano il diritto sovranazionale. Peraltro, alla definizione dei diritti fondamentali concorrono in maniera eminente le stesse tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (ordinanze nn. 216 e 217 del 2021). Secondo la giurisprudenza del giudice europeo l'esecuzione di un mandato non deve mai comportare l'esposizione della persona richiesta a un rischio di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del proprio stato di salute, e *a fortiori* di una riduzione dell'aspettativa di vita, in quanto ciò determinerebbe una violazione dell'art. 4 CDFUE, esponendo l'interessato al rischio di un trattamento inumano e degradante, nonché una lesione del diritto inviolabile alla salute della persona ricercata, tutelato dagli artt. 2 e 32 Cost. Al fine di scongiurare un simile scenario, la sentenza E. D.L. ha tratteggiato un percorso articolato in tre tappe essenziali: “(a) la sospensione della decisione sulla consegna, finalizzata a consentire (b) una diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie, allo scopo di individuare una soluzione che consenta di evitare gravi rischi alla salute della persona ricercata; interlocuzione a sua volta suscettibile di sfociare (c) nell'esecuzione della consegna, ovvero in una decisione finale di rifiuto della consegna medesima, nell'ipotesi residuale in cui

una tale soluzione non possa essere individuata, neppure in esito a tale interlocuzione”. Le indicazioni interpretative della Corte di giustizia si riferiscono a “uno strumento – la decisione quadro 2002/584/GAI – vincolante per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi, e comunque privo di efficacia diretta”. Pertanto, l’integrazione nell’ordinamento interno del meccanismo procedurale individuato dalla Corte di giustizia non può prescindere dal peculiare contesto normativo rappresentato dalla legge n. 69 del 2005, nella quale il legislatore nazionale ha fatto uso dell’ampio spazio discrezionale, quanto alla scelta della forma e dei mezzi, concesso dalla decisione quadro per adeguare le indicazioni di scopo in essa contenute alle caratteristiche specifiche del processo italiano. Ne deriva che, al fine di garantire al meglio l’effetto utile della decisione quadro, come interpretata dalla sentenza E. D.L., la competenza ad assicurare il rimedio procedurale delineato dalla Corte europea “deve necessariamente essere affidata, nell’ordinamento italiano, alla medesima autorità giurisdizionale già competente per la decisione sulla consegna (...): e dunque alla corte d’appello in composizione collegiale, cui il legislatore italiano ha affidato, in linea di principio, le decisioni in materia di mandato di arresto europeo suscettibili di incidere direttamente sui diritti fondamentali della persona ricercata, a cominciare dalla sua libertà personale, nonché le eventuali decisioni sul rifiuto della consegna; decisioni, tutte, contro le quali è prevista la possibilità di ricorso per cassazione”, in conformità al vincolo discendente dall’art. 111, settimo comma, Cost. In definitiva, laddove ravvisi una situazione di grave malattia della persona ricercata nonché motivi seri e comprovati di ritenere che la consegna esporrebbe la persona in questione a un rischio reale di riduzione significativa della sua aspettativa di vita o di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del suo stato di salute, la corte d’appello dovrà sospendere la decisione sulla consegna e sollecitare l’autorità giudiziaria emittente a trasmettere informazioni sulle condizioni nelle quali si prevede di detenere la persona, al fine di assicurare un trattamento adeguato alle condizioni di salute. Solo qualora le interlocuzioni così realizzate non consentano di individuare, entro un termine ragionevole, una soluzione idonea a evitare tale rischio, essa sarà tenuta a rifiutare la consegna. Resta ferma, naturalmente, la competenza del presidente della corte d’appello, o del giudice da questi delegato, ai sensi dell’art. 23, commi da 2 a 4, della legge n. 69 del 2005, per l’eventuale sospensione della consegna in situazioni di pericolo per la vita o la salute di natura transitoria, o comunque sorte dopo la decisione favorevole alla consegna.

#### **4. La disabilità**

##### **4.1. Le tutele assicurate dalla legge n. 104 del 1992**

La sentenza n. **136** ha rilevato che la legge n. 104 del 1992 “è diretta ad assicurare la tutela della persona con disabilità in settori diversi, che spaziano dalla ricerca scientifica ad interventi di tipo sanitario ed assistenziale, di inserimento nel campo della formazione professionale e nell’ambiente di lavoro, di integrazione scolastica, di eliminazione di barriere architettoniche e in genere di ostacolo all’esercizio di varie attività e di molteplici diritti costituzionalmente protetti” (sentenza n. 406 del 1992).

#### **5. L’istruzione**

##### **5.1. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell’istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **223**, l’analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione* e in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

## *Sezione III*

### *I rapporti economici*

#### *1. Il lavoro*

##### *1.1. La garanzia costituzionale della giusta retribuzione*

###### *1.1.1. La necessità di una valutazione globale del trattamento complessivo del lavoratore*

La sentenza n. **200** ha ribadito il principio secondo cui “lo scrutinio sulla conformità di una disciplina all’art. 36 Cost. non può essere svolto atomisticamente, in relazione alle singole componenti retributive parcellizzate, dovendo, per contro, investire globalmente l’insieme delle voci che formano il trattamento complessivo del lavoratore” (sentenze nn. 27 del 2022, 236 del 2017, 178 del 2015).

La sentenza n. **221** ha sottolineato che “la garanzia dell’art. 36, primo comma, Cost., che assicura il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, quand’anche riferita alla remunerazione degli ausiliari del giudice, implica comunque una valutazione globale del trattamento retributivo e non già selettiva, con riferimento specifico a singoli emolumenti o prestazioni. (...) infatti, ai fini della valutazione della giusta retribuzione è necessario fare riferimento a quella complessivamente considerata” (sentenze nn. 27 del 2022, 71 del 2021, 96 del 2016, 178 del 2015).

###### *1.1.2. I corollari della congruità e della tempestività*

“La garanzia della giusta retribuzione, proprio perché attiene a principi fondamentali, si sostanzia non soltanto nella congruità dell’ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell’erogazione (sentenza n. 159 del 2019)”. Così la sentenza n. **130**.

##### *1.2. La decorrenza della prescrizione dei diritti del lavoratore privato dalla fine del rapporto ovvero in costanza di esso (riferimenti giurisprudenziali)*

La sentenza n. **143** ha rammentato che la sentenza n. 63 del 1966 aveva stabilito il principio fondamentale che la prescrizione dei soli crediti retributivi *ex artt.* 2948, nn. 4) e 5), 2955, n. 2), e 2956, n. 1), cod. civ. “decorresse per tutti i rapporti di lavoro privato dalla fine del rapporto, in quanto la mancata rivendicazione di un diritto retributivo avrebbe comportato una implicita rinuncia, in violazione dell’art. 36 Cost.”. Successivamente all’entrata in vigore dello statuto dei lavoratori, la sentenza n. 174 del 1972 “aveva precisato che, per i rapporti cui si applicava la reintegrazione prevista dall’art. 18 della legge n. 300 del 1970, la prescrizione dei crediti retributivi conservasse la sua normale decorrenza anche durante il rapporto di lavoro. Tale sentenza aveva, così, limitato il principio fissato dalla sentenza n. 63 del 1966 in considerazione della sopravvenuta insussistenza del *metus* del licenziamento potendo il lavoratore fare ormai affidamento sulla tutela reale prevista dallo statuto dei lavoratori, che, di fatto, equiparava la tutela per il licenziamento illegittimo del lavoratore privato a quella prevista per i pubblici dipendenti”.

##### *1.3. La temporanea sospensione dal servizio del lavoratore, esercente una professione sanitaria, operatore di interesse sanitario ovvero impiegato in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che non abbia assolto all’obbligo di vaccinazione per la prevenzione dell’infezione da SARS-CoV-2*

La sentenza n. **15** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, impugnati, in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost., nella parte in cui prevedono la temporanea sospensione dal servizio del lavoratore, esercente una professione sanitaria, operatore di interesse sanitario ovvero impiegato in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che non abbia assolto all’obbligo di vaccinazione per la prevenzione dell’infezione da SARS-CoV-2. “All’inosservanza dell’obbligo vaccinale, la legge impositiva dello stesso attribuisce rilevanza meramente sinallagmatica, cioè solo sul piano degli obblighi e dei diritti nascenti dal contratto di lavoro, quale evento determinante la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative che comportassero, in qualsiasi altra forma e in considerazione

delle necessità dell'ambiente di cura, il rischio di diffusione del contagio (...). Essendo la vaccinazione elevata dalla legge a requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati, il datore di lavoro, messo a conoscenza della accertata inosservanza dell'obbligo vaccinale da parte del lavoratore, è stato tenuto ad adottare i provvedimenti di sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale, ovvero fino al completamento del piano vaccinale nazionale o comunque fino al termine stabilito dalla stessa legge. In tal senso, la sospensione del lavoratore non vaccinato (...) è in sintonia con l'obbligo di sicurezza imposto al datore" dagli artt. 2087 cod. civ. e 18 del d.lgs. n. 81 del 2008, "con valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro. Avendo riguardo alla posizione dei lavoratori, la vaccinazione anti SARS-CoV-2 ha, a sua volta, ampliato il novero degli obblighi di cura della salute e di sicurezza prescritti dall'art. 20 del d.lgs. n. 81 del 2008, nonché degli obblighi di prevenzione e controllo stabiliti dal successivo art. 279 per i lavoratori addetti a particolari attività". Il diritto fondamentale al lavoro, garantito dagli artt. 4 e 35 Cost., "avuto riguardo al dipendente che abbia scelto di non adempiere all'obbligo vaccinale, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie, tutelata dall'art. 32 Cost., non implica necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa ove la stessa costituisca fattore di rischio per la tutela della salute pubblica e per il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza. Non è dunque in discussione il diritto del lavoratore, (...) che non abbia inteso assolvere all'obbligo vaccinale, di rendere la propria prestazione lavorativa. È piuttosto da verificare se il legislatore, disponendo la sospensione del lavoratore dal servizio fino all'assolvimento di detto obbligo, o fino al completamento del piano vaccinale nazionale, o ancora fino al termine stabilito dalla stessa normativa, pur nell'ampio margine di apprezzamento di cui dispone al fine di dettare i tempi ed i modi del bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4, 32 e 35 Cost., abbia trascurato il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza" (sentenze nn. 125 del 2022, 59 del 2021, 194 del 2018): ciò nella specie non è avvenuto, tenuto conto "della situazione pandemica esistente" e delle "conoscenze medicoscientifiche del momento".

#### ***1.4. La limitazione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, ai soli soggetti, esercenti professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario ovvero impiegati in strutture sanitarie e socio-sanitarie, per i quali può essere omessa o differita la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2***

La sentenza n. 15 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 7, e 4-ter, comma 2, del d.l. n. 44 del 2021, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., nella parte in cui, per gli esercenti le professioni sanitarie, gli operatori di interesse sanitario e il personale che svolge la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie, limitano ai soggetti per i quali la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 può essere omessa o differita l'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio, e non prevedono che la medesima disciplina si applichi anche al personale rimasto privo di vaccinazione per libera scelta individuale. Il legislatore "ha imposto temporaneamente un obbligo selettivo di vaccinazione a lavoratori che prestano servizio in alcuni settori connotati da una percentuale di rischio di contagio da SARS-CoV-2, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica (...) e allo scopo altresì di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza. Connotandosi la vaccinazione come requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati, la mancata sottoposizione ad essa ha dato luogo a una sopravvenuta provvisoria impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative comportanti il rischio di diffusione del contagio. Il datore di lavoro, venuto a conoscenza della inosservanza dell'obbligo vaccinale da parte del lavoratore, è stato vincolato ad adottare il provvedimento di sospensione dal servizio". A fronte dell'iniziale soluzione che onerava il datore ad adibire, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, purché diverse da quelle implicanti contatti interpersonali o il rischio di diffusione del contagio, con il d.l. n. 172 del 2021, "il legislatore ha scelto di non esigere più dal datore di lavoro, nei rapporti riguardanti lavoratori esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (a differenza di quanto stabilito per il personale docente ed educativo della scuola), uno sforzo di cooperazione volto alla utilizzazione del personale inadempiente in altre mansioni, mediante adozione di diverse modalità di esecuzione delle rispettive prestazioni lavorative. La disciplina censurata poggia,

quindi, sull'evidente presupposto che per i menzionati comparti lavorativi, con riferimento ai quali la legge ha avvertito la speciale esigenza di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, ovvero di servizi svolti a contatto con persone in situazione di fragilità, non poteva obbligarsi il datore di lavoro ad adibire i soggetti che non avessero inteso vaccinarsi a mansioni comunque idonee ad evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, come è invece richiesto (...) per i soggetti che avessero dovuto omettere o differire la vaccinazione in ragione di un accertato pericolo per la salute. La disposizione censurata si fonda sul rilievo che un più ampio dovere datoriale di cosiddetto *repêchage* (...) non fosse compatibile con le specificità di tali organizzazioni aziendali, se non al rischio di mettere in pericolo la salute del lavoratore stesso, degli altri lavoratori e dei terzi, portatori di interessi costituzionali prevalenti sull'interesse del dipendente di adempiere per poter ricevere la retribuzione. Le disposizioni censurate hanno escluso, cioè, l'opportunità di addossare al datore un obbligo generalizzato di adottare accomodamenti organizzativi, non ravvisando, in rapporto alle categorie professionali in esame, le condizioni della fungibilità e della sia pur parziale idoneità lavorativa residua del dipendente non vaccinato, condizioni sempre necessarie, in caso di impossibilità sopravvenuta della prestazione, per giustificare la permanenza di un apprezzabile interesse datoriale a una diversa prestazione". Invero, "la situazione di temporanea impossibilità della prestazione lavorativa in cui si viene a trovare il dipendente che non abbia adempiuto all'obbligo vaccinale deriva pur sempre da una scelta individuale di quest'ultimo e non da un fatto oggettivo. Nondimeno il legislatore, proprio nel rispetto della eventuale scelta del lavoratore di non attenersi all'obbligo vaccinale, si è limitato a prevedere la sospensione del rapporto di lavoro, disciplinando la fattispecie alla stregua di una impossibilità temporanea non imputabile. Di conseguenza, poiché la prestazione offerta dal lavoratore che non si è sottoposto all'obbligo vaccinale non è conforme al contratto, come integrato dalla legge, è certamente giustificato il rifiuto della stessa da parte del datore di lavoro e lo stato di quiescenza in cui entra l'intero rapporto è semplicemente un mezzo per la conservazione dell'equilibrio giuridico-economico del contratto. Parimenti, poiché il datore di lavoro può eccepire l'inosservanza dell'obbligo di sicurezza da parte del lavoratore e pertanto rifiutarsi di ricevere la sua prestazione fino a quando questi non provveda a vaccinarsi, neppure egli è stato costretto dal legislatore ad adeguare la propria organizzazione per assegnare al dipendente mansioni che non comportassero il rischio di contagio da SARS-CoV-2; ciò tanto più comprensibilmente nel contesto di quegli specifici comparti normativamente selezionati per la particolare incidenza del fine di tutela della salute pubblica e del mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione dei rispettivi servizi, svolti a contatto con soggetti in situazione di fragilità. Per effetto del d.l. n. 172 del 2021 (...) che ha fatto venir meno il dovere datoriale di *repêchage* a mansioni disponibili non comportanti un rischio di contagio (se non per i soggetti esentati dalla vaccinazione per motivi di salute), il datore di lavoro che rifiuta la prestazione del lavoratore non versa, pertanto, in *mora credendi*, essendo, piuttosto, tale rifiuto implicato dalla carenza di un requisito essenziale di carattere sanitario per lo svolgimento della prestazione". Il bilanciamento dei principi sottesi agli artt. 4, 32 e 35 Cost., realizzato dal legislatore nell'individuazione dei tempi e dei modi della vaccinazione, risulta perciò esercitato in modo non irragionevole. Né la scelta di non prevedere per i lavoratori, esercenti le professioni sanitarie, operatori di interesse sanitario o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che avessero deciso di non vaccinarsi, un obbligo del datore di adibizione a mansioni anche diverse, a differenza di quanto stabilito per coloro che dovessero omettere o differire la vaccinazione a causa di accertato pericolo per la salute o per il personale docente ed educativo della scuola, risulta contraria ai principi di uguaglianza e ragionevolezza. "Tale scelta, giacché correlata alle condizioni di idoneità richieste per l'espletamento di peculiari attività lavorative, appare, piuttosto, suffragata dalla necessità dell'adozione di misure provvisorie, indispensabilmente collegate alla evoluzione delle conoscenze scientifiche, culminando in un bilanciamento tra il diritto fondamentale al lavoro del dipendente, la libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute pubblica, cui si correla l'esigenza di mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza. Il diverso trattamento normativo cui sono soggetti i lavoratori esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, è giustificato dal maggior rischio di contagio sia per se stessi che per le persone particolarmente fragili in relazione al loro stato di salute o all'età avanzata; e ciò costituisce ragione sufficiente per regolare diversamente le conseguenze della mancata sottoposizione a vaccinazione rispetto a lavoratori, quali quelli occupati negli istituti scolastici, che rendono le loro prestazioni in situazioni non omogenee, così come rispetto a lavoratori che siano esentati dalla vaccinazione per motivi di salute. Alla scelta del legislatore non è stata verosimilmente

estranea neppure la considerazione che l'obbligo di ripescaggio costituisce per il datore di lavoro un significativo fattore di rigidità organizzativa, dal quale, non irragionevolmente, si sono volute sollevare le strutture sanitarie e assistenziali, quelle più esposte, cioè, all'impatto della pandemia". Del resto, l'adibizione a mansioni diverse, prescritta in favore dei soggetti che avessero dovuto omettere o differire la vaccinazione per motivi di salute, "costituisce misura eccezionale di natura solidaristica, imposta dalla legge al datore di lavoro anche ove non fossero concretamente disponibili nell'organizzazione aziendale posti idonei ad evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, facendo così salvo il diritto del lavoratore alla retribuzione pur ove questi non rendesse effettivamente la sua prestazione".

### ***1.5. Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione progressiva del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Monito reiterato al legislatore***

La sentenza n. 130 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, impugnati, in riferimento all'art. 36 Cost., in quanto prevedono rispettivamente il differimento e la rateizzazione del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici. Il termine dilatorio di 12 mesi risultante dal citato art. 3, comma 2, "oggi non rispetta più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità". A differenza del pagamento differito (di 24 mesi) dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego – "in cui il sacrificio inflitto dal meccanismo dilatorio trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa (sentenza n. 159 del 2019) – il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi" alla tempestività della liquidazione del trattamento e al pareggio di bilancio. La previsione "ha smarrito un orizzonte temporale definito (...), trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza". La perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio "rischia di vanificare anche la funzione previdenziale propria di tali prestazioni, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa. Non è, infatti, infrequente che l'emolumento in esame venga utilizzato per sopperire ad esigenze non ordinarie del beneficiario o dei suoi familiari, e la possibilità che tali necessità insorgano nelle more della liquidazione del trattamento espone l'avente diritto ad un pregiudizio che la immediata disponibilità dell'importo eviterebbe". Inoltre, nell'attuale quadro macroeconomico, "il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36 Cost., tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, richiede di essere riferito ai valori reali di entrambi i suoi termini (sentenza n. 243 del 1993)". Di conseguenza, la dilazione *de qua*, "non essendo controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni", atteso che allo scadere del termine annuale e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora. In precedenza la sentenza n. 159 del 2019 ha giudicato non fondate le questioni di costituzionalità del medesimo art. 3, comma 2, nella parte in cui stabilisce che l'ente erogatore provvede alla liquidazione dei trattamenti decorsi 24 mesi dalla cessazione del rapporto, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, rilevando che "ben può il legislatore disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata" (sentenza n. 416 del 1999) e, "in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita". Nondimeno, nell'occasione, si è segnalata, "per l'effetto combinato del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare". Nei casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità, "conquistate attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa" (sentenza n. 106 del 1996), "rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana (...). A tale monito non ha, tuttavia, fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato". Non può, infatti, ritenersi tale

la disciplina dell'anticipazione della prestazione *ex art. 23 del d.l. n. 4 del 2019* né l'anticipazione istituita con la delibera del Consiglio di amministrazione dell'INPS n. 219 del 2022. “Le normative richiamate investono solo indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio. Esse non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo. Il legislatore non ha, infatti, espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all'origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l'ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato”. Al *vulnus* riscontrato con riferimento all'art. 3, comma 2, la Corte non ha potuto, allo stato, rimediare poiché “il *quomodo* delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; ciò che richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri. (...) La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata. La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige (...) un intervento riformatore prioritario, che contemperi l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria”. Ad ogni modo, “non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi” individuati (sentenze nn. 22 del 2022, 120 e 32 del 2021). Accertata la necessità dell'espunzione della disciplina concernente il differimento, si è rilevato, quanto al pagamento rateale *ex art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010*, che il sistema, “strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata – *rectius*: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento (...) – almeno di una parte della prestazione loro spettante”. Tale disciplina, peraltro espressamente connessa alle esigenze, necessariamente contingenti, di consolidamento dei conti pubblici, in quanto combinata con il descritto differimento, finisce per aggravare il *vulnus* evidenziato.

#### ***1.6. La decorrenza della prescrizione biennale dei diritti del personale di volo dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o risoluzione del contratto***

La sentenza n. **143** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 937, primo comma, cod. nav., secondo cui i diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo si prescrivono con il decorso di due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto. La specialità del rapporto di lavoro del personale aeronautico, caratterizzato dall'estrema mobilità dell'attività, giustifica il particolare regime vigente nel settore (sentenza n. 354 del 2006), poiché non consente la concreta possibilità di esercizio dei diritti correlati al rapporto di lavoro, anche diversi da quelli meramente retributivi, a differenza di quanto ritenuto dalla sentenza n. 63 del 1966 per gli altri rapporti di lavoro. In quest'ottica, la previsione di una prescrizione biennale più breve di quella ordinaria in qualche modo compensa, in favore del datore di lavoro, la peculiarità della non decorrenza della prescrizione in corso di rapporto, che solo il codice della navigazione prevedeva prima della sentenza da ultimo richiamata. Né può venire in rilievo l'evoluzione tecnologica, che oggi permetterebbe al lavoratore di interrompere la prescrizione con un semplice messaggio di posta elettronica, poiché il problema non si riduce alla mera comunicazione dell'atto interruttivo della prescrizione, bensì riguarda il processo decisionale che lo presuppone – con la relativa ponderazione dei vantaggi e possibili svantaggi derivanti dall'apertura di un contenzioso con il proprio datore – e che non può essere affrontato dall'interessato quando è lontano dal proprio contesto ambientale. Infine, nel caso di trasferimento di azienda *ex art. 2112 cod. civ.*, la decorrenza non può

essere riferita alla fine del rapporto con l'impresa cedente, ma a quello con la cessionaria, alla luce della sostanziale continuità dei rapporti e delle selezioni che si frappongono nei diversi trasferimenti, che fanno permanere le ragioni inerenti al decorso della prescrizione nel codice della navigazione.

***1.7. La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 200, l'analogo voce in *Gli enti locali – L'amministrazione – Il segretario comunale*.

***1.8. La preclusione del rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di rigetto dell'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare per difetto del requisito reddituale in capo al datore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 209, l'analogo voce in *Principi fondamentali – Lo straniero*.

***1.9. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso***

La sentenza n. 211 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, 31 e 37 Cost., gli artt. 27, comma 2, e 28, comma 4, del d.lgs. n. 443 del 1992, nella parte in cui non prevedevano che le vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria – che avessero ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità – fossero immesse in ruolo con la medesima decorrenza, ai fini giuridici, attribuita agli altri vincitori del medesimo concorso. Pur consentendo la partecipazione al corso di formazione successivo al periodo di assenza, la disciplina censurata non consentiva alle vincitrici del concorso per vice ispettore, nel caso di loro congedo per maternità, di essere immesse in ruolo nella stessa data degli altri vincitori del medesimo concorso. Deve infatti considerarsi sia che l'istituto della retrodatazione della nomina, secondo costante giurisprudenza amministrativa, ha carattere eccezionale e pertanto non è suscettibile di interpretazioni estensive, sia che il meccanismo invocato dal giudice *a quo* è stato in tempi più recenti introdotto dal d.lgs. n. 172 del 2019, pur non applicabile *ratione temporis*. La posticipazione dell'immissione in ruolo sino alla conclusione del successivo corso determinava il ritardo nella progressione in carriera e la definitiva perdita di *chances*, potendo il ritardo protrarsi anche per molto tempo. La piena realizzazione del diritto fondamentale alla parità di trattamento tra uomini e donne non risultava pertanto adeguatamente garantita dal solo riconoscimento del diritto a partecipare a un corso di formazione organizzato in una data successiva e incerta, non essendo l'amministrazione vincolata ad attivare tale corso secondo scadenze prestabilite (CGUE, sentenza 6 marzo 2014, in causa C-595/12, Napoli). Il ritardo nell'immissione in ruolo si rifletteva così nella discriminazione delle vincitrici assenti dal corso in considerazione della maternità rispetto agli altri vincitori del medesimo concorso (sentenza n. 200 del 2020). Né poteva considerarsi rispettato il principio di ragionevolezza, non essendo giustificabile il pregiudizio derivante dalla negazione del diritto di essere tempestivamente immesse in ruolo, al pari degli altri vincitori del medesimo concorso. Al contempo, la disciplina violava i principi di cui agli artt. 31 e 37 Cost., che tutelano la maternità e, con essa, l'interesse primario dei minori. Infatti, gli istituti nati a salvaguardia della maternità non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati anche alla garanzia del preminente interesse del minore, che va tutelato non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente fisiologici ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della sua personalità.

***1.10. Il compenso dell'amministratore giudiziario per l'attività di assistenza al giudice delegato nella verifica dei crediti nell'ambito delle procedure di prevenzione patrimoniale***

La sentenza n. 221 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 2010, censurato, in riferimento all'art. 36 Cost., nella parte in cui – con riguardo ai



compensi degli amministratori giudiziari per l'attività di assistenza al giudice delegato nella verifica dei crediti nell'ambito delle procedure di prevenzione patrimoniale – prevede, mediante rinvio a decreto ministeriale, modalità di calcolo simili a quelle stabilite per il curatore nella liquidazione giudiziale. Innanzitutto, il rimettente – lamentando che il d.P.R. n. 177 del 2015 non sarebbe potuto intervenire su tale disciplina in assenza di un “criterio di delega” – muove da un erroneo presupposto interpretativo, ricostruendo, in materia non assoggettata a riserva assoluta di legge, il rapporto tra legge e regolamento in termini analoghi a quelli della delega legislativa. Al contrario, nella specie non viene in rilievo alcuna delega legislativa, poiché la fonte primaria ha rinviato, per la sua attuazione, a un decreto ministeriale (sentenze nn. 209 e 150 del 2023), affidando a quest'ultimo la determinazione del compenso degli amministratori giudiziari in tutte le relative componenti e fornendo peraltro indicazioni più dettagliate nelle norme di principio concernenti specifiche attività svolte dagli stessi. Invero, l'analogia tra i compiti demandati all'amministratore giudiziario e quelli del curatore nella liquidazione giudiziale giustifica la scelta di stabilire per il primo compensi simili a quelli già previsti per quest'ultimo dal d.m. 25 gennaio 2012, quanto alla verifica dei crediti suscettibili di essere ammessi allo stato passivo. Tale scelta si palesa non irragionevole perché il procedimento di accertamento dei crediti è stato costruito dagli artt. 52 e ss. del d.lgs. n. 159 del 2011 (cod. antimafia), proprio seguendo lo schema contemplato per le procedure concorsuali liquidatorie. Giustificato, quindi, è anche il ricorso alla nozione di “passivo accertato”, sulla base del quale calcolare il compenso spettante all'amministratore giudiziario, che richiede la statuizione giudiziale di pieno riscontro del credito. Peraltro, la natura occasionale della prestazione dell'ausiliario del magistrato o del difensore d'ufficio impedisce di ricostruirne l'incidenza sulla formazione del reddito complessivo del singolo prestatore e non consente neppure di impostare la valutazione del relativo compenso nei termini della retribuzione adeguata e sufficiente (sentenze nn. 83 del 2021, 90 del 2019, 13 del 2016, 192 del 2015). In ogni caso, l'adeguatezza del compenso postula un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione, dovendo ricostruirsi l'incidenza delle singole prestazioni sulla complessiva attività dell'ausiliario e sulla formazione dell'intero suo compenso. Ne deriva che il compenso previsto dal citato regolamento per l'attività in parola costituisce un trattamento retributivo comunque adeguato anche perché si aggiunge ad altre voci, le quali consentono all'ausiliario di ottenere un onorario senz'altro congruo in assoluto, al punto che il legislatore è intervenuto con il recente art. 4, comma 1, del d.l. n. 2 del 2023 per stabilirne, in alcuni casi, un “tetto” massimo pari ad euro 500.000,00.

## ***2. La previdenza***

### ***2.1. La competenza del legislatore nella razionalizzazione dei sistemi previdenziali***

La sentenza n. 33 ha chiarito che “compete al legislatore, nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione quest'ultima che postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti” (sentenze nn. 214 del 2022 e 202 del 2008).

### ***2.2. Il principio di neutralizzazione della contribuzione dannosa successiva alla maturazione del diritto alla pensione e la regola dell'immodificabilità in peius della prestazione pensionistica acquisita***

In relazione a specifiche fattispecie previdenziali soggette al sistema retributivo, la Corte ha più volte affermato il principio di neutralizzazione secondo cui “la contribuzione successiva alla maturazione del diritto alla pensione può incrementarne la misura e non ridurre quella già maturata, con la conseguenza che l'eventuale contribuzione aggiuntiva dannosa (sia essa obbligatoria, volontaria o figurativa) va esclusa dal calcolo della pensione” (sentenze nn. 224 del 2022, 173 del 2018, 82 del 2017). “La regola della immodificabilità *in peius* della prestazione pensionistica oramai acquisita è (...) correzione della rigida applicazione del calcolo pensionistico con il sistema retributivo in virtù dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36 Cost.), e di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, secondo comma, Cost.). Il legislatore ogniqualvolta individui la retribuzione pensionabile sulla base delle ultime retribuzioni, lo fa per favorire il lavoratore, presumendo che nell'ultimo periodo di vita lavorativa questi raggiunga livelli retributivi maggiori, sicché è irragionevole che, per effetto di un intervenuto decremento retributivo, quel meccanismo di calcolo porti ad un risultato antitetico al suo fine, ossia alla riduzione della pensione potenzialmente già maturata”. Infatti, “a maggior lavoro e a maggior apporto

contributivo non può corrispondere una riduzione della pensione acquisita per effetto della precedente contribuzione” (sentenza n. 264 del 1994). “La regola della neutralizzazione, pur riconosciuta con più pronunce e secondo una *ratio decidendi* unitaria, non si presta però ad essere considerata principio valido per tutti i diversi regimi previdenziali, in ragione delle peculiarità proprie delle diversificate discipline, e richiede piuttosto un intervento puntuale” della Corte sulla normativa applicabile, “con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni”. Così la sentenza n. **198** che ha dichiarato inammissibili, per inadeguata motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, le questioni di costituzionalità dell’art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui – nel disciplinare il regime giuridico ed economico dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola superiore dell’economia e delle finanze (SSEF), in esito alla soppressione di tale ente di formazione e al loro trasferimento alla Scuola nazionale dell’amministrazione (SNA) – non prevede la neutralizzazione, ai fini del trattamento previdenziale, della minore retribuzione spettante al personale trasferito o altro meccanismo di tutela del relativo trattamento pensionistico. Tra l’altro, la norma è già stata scrutinata dalla sentenza n. 241 del 2019 che ha dichiarato non fondate le questioni attinenti alla disposta riduzione stipendiale e inammissibili le questioni sul conseguente pregiudizio previdenziale. Detta pronuncia, che ricostruisce analiticamente l’evoluzione della disciplina dei docenti della SSEF, ha “escluso tanto l’irragionevolezza della scelta legislativa della riduzione della pregressa retribuzione loro spettante, poiché tesa a realizzare una omogeneità di trattamento interna al personale docente della SNA, in cui essi sono stati trasferiti, quanto la lesione del principio di affidamento, avendo il legislatore contemperato il sacrificato interesse dei docenti in parola tramite il riconoscimento del trattamento economico del livello più alto possibile, quello dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno”.

### ***2.3. La garanzia del minimo vitale al soggetto cessato dall’attività lavorativa quale argine invalicabile alle azioni esecutive di soggetti terzi sui trattamenti di natura previdenziale***

La sentenza n. **126** ha ribadito che “deve essere assicurato a ciascuno, raggiunta l’età nella quale cessa l’attività lavorativa, un minimo vitale che, in deroga al principio della generale responsabilità del debitore sancito dall’art. 2740 del codice civile, non può essere oggetto di esecuzione coattiva da parte dei creditori” (sentenze nn. 12 del 2019, 85 del 2015, 506 del 2002). “Si tratta, in sostanza, di un limite coesistente alla funzione svolta dai trattamenti previdenziali ai sensi dell’art. 38 Cost., che costituisce argine invalicabile alle azioni esecutive di soggetti terzi sui trattamenti di natura previdenziale (...), nell’ambito di un bilanciamento con il diritto alla tutela giurisdizionale *in executivis*”.

### ***2.4. L’inapplicabilità al personale della Polizia penitenziaria dei più favorevoli criteri di calcolo della quota retributiva della pensione nel sistema misto previsti per il personale militare***

La sentenza n. **33** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della legge n. 395 del 1990, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che i criteri di calcolo della quota retributiva della pensione, stabiliti per il personale militare dall’art. 54, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 1092 del 1973, siano estesi in favore del personale della Polizia penitenziaria. Il menzionato d.P.R. distingue nettamente il personale civile da quello militare quanto al trattamento pensionistico, che risulta più favorevole per il secondo in ragione della base pensionabile più elevata (44% anziché 35%), che il dipendente ottiene al compimento dell’età minima pensionabile. Al personale militare viene riconosciuta già al raggiungimento dell’anzianità di quindici anni di servizio, mediante una sorta di  *fictio*  operante tra i quindici e i venti anni di anzianità, la medesima percentuale di base pensionabile conseguibile con venti anni di anzianità (art. 54). Il personale a ordinamento civile, invece, parte dalla percentuale di base pensionabile del 35% al quindicesimo anno di anzianità e, non usufruendo della medesima  *fictio* , raggiunge il livello del 44% solo al ventesimo anno (art. 44, primo comma). Sul sistema originario ha inciso la riforma pensionistica di cui alla legge n. 335 del 1995. Essa, all’art. 1, comma 12, ha previsto per i lavoratori che alla data del 31 dicembre 1995 vantavano un’anzianità contributiva inferiore a diciotto anni un criterio “misto”, in base al quale la pensione è composta dalla quota corrispondente alle anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995, calcolata secondo il sistema retributivo, e dalla quota corrispondente alle ulteriori anzianità, calcolato secondo il sistema contributivo. Con riferimento al solo personale militare, la disposizione è stata interpretata dalle sezioni riunite della Corte dei conti nel senso che la “quota retributiva” della pensione da liquidarsi con il

sistema “misto”, in favore del personale cessato dal servizio con oltre venti anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 poteva far valere un’anzianità ricompresa tra i quindici e i diciotto anni, va calcolata tenendo conto dell’effettivo numero di anni di anzianità maturati a tale data, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%. L’art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021 ha esteso tale disciplina al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un’anzianità contributiva inferiore ai 18 anni. La norma, entrata in vigore il 1° gennaio 2022, non è tuttavia suscettibile di applicazione retroattiva ai ratei di pensione precedenti. La Corte ha sottolineato la specificità del ruolo delle Forze di Polizia (tra cui va ricompresa anche la Polizia penitenziaria), “in ragione dei peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti”. Tale specialità ha comportato la conservazione di particolari istituti, come l’accertamento della dipendenza da causa di servizio dell’infermità, il rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, l’equo indennizzo e la pensione privilegiata, oltre alla già ricordata estensione al personale delle Forze di polizia delle modalità di calcolo della quota retributiva riconosciute al personale militare. Delimitando la platea dei beneficiari di tali trattamenti, si è creata “una disciplina differenziata di favore, anche per il comparto sicurezza, senza che la generale esclusione del personale a ordinamento civile ridondasse (...) in violazione del principio di eguaglianza” (sentenza n. 20 del 2018). Gli allineamenti mirati ed espliciti di disciplina operati dal legislatore non hanno fatto tuttavia venire meno la generale non comparabilità del trattamento pensionistico del personale a ordinamento civile con quello a ordinamento militare. Nel rimarcare che la razionalizzazione dei sistemi previdenziali postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti che spettano al legislatore, i Giudici non hanno ravvisato nella fattispecie in esame una disciplina discriminatoria, in quanto il più favorevole trattamento riservato al personale militare “non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a implicare, sul piano della conformità all’art. 3 Cost., la necessaria estensione fin dall’epoca della smilitarizzazione (e quindi *ex tunc*) di tale normativa speciale al personale della Polizia penitenziaria”. Pertanto, la differenziazione non lede il principio di eguaglianza, in quanto “riconducibile al generale diverso regime pensionistico del personale civile e di quello militare”.

### ***2.5. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi***

L’ordinanza n. 87 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni di costituzionalità dell’art. 1, commi da 261 a 266, della legge n. 145 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 Cost., nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi per la durata di cinque anni, anziché tre; e manifestamente infondate le questioni aventi ad oggetto la medesima disciplina, censurata, in relazione agli stessi parametri, nella parte in cui stabilisce detta riduzione per tre anni. Questioni analoghe sono state decise con la sentenza n. 234 del 2020, che ha giudicato illegittimo il comma 261 del citato art. 1, nella parte in cui stabiliva la riduzione dei trattamenti di quiescenza per la durata di cinque anni, anziché tre, e ritenuto non fondate le questioni attinenti alla pretesa natura tributaria del prelievo, riconoscendo nel contributo “una misura di solidarietà endoprevidenziale” in quanto “i conseguenti risparmi di spesa non sono acquisiti al bilancio statale, ma accantonati in fondi previdenziali”. Sotto altro profilo, “l’incidenza della riduzione è temperata non soltanto dalla progressività delle aliquote, ma anche dalla clausola di salvaguardia (...) per effetto della quale l’applicazione del contributo di solidarietà non può ridurre l’assegno al di sotto di 100.000 euro annui”. Inoltre, è emersa la funzione di riequilibrio intergenerazionale del prelievo, insita nella previsione che ne esclude l’applicazione alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, cioè a “trattamenti normalmente riservati ai lavoratori più giovani, il cui importo è di regola inferiore a quello calcolato col metodo retributivo o misto”. Si è poi rilevata “la connessione tra la misura in questione e gli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro, perseguiti dal legislatore tramite l’istituto del pensionamento anticipato ‘quota 100’, introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021”. La violazione degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., esclusa quanto al prelievo in sé, è stata invece riconosciuta in relazione alla durata del contributo superiore al triennio, eccedente la proiezione temporale della sperimentazione di “quota 100” e lo stesso orizzonte triennale del bilancio di previsione, oltre che il lasso ordinario delle valutazioni diacroniche in materia previdenziale. La successiva ordinanza n. 172 del 2022 ha definito analoghe questioni nel senso della manifesta inammissibilità, per quanto concerne la durata quinquennale della decurtazione (attesa la sopravvenuta carenza di oggetto della censura), e della manifesta infondatezza, per quanto riguarda la

riduzione degli assegni nei limiti della durata triennale (in assenza di argomenti nuovi). La stessa soluzione si è imposta, per i medesimi motivi, in riferimento alle questioni in esame. Invero, anche l'evocazione degli artt. 2 e 97 Cost. "non introduce alcuna novità argomentativa", poiché la pronuncia del 2020 "ha fatto leva proprio sul canone di solidarietà (...) per giustificare il prelievo, nei limiti del triennio, quale prestazione patrimoniale imposta, e, circa la destinazione dei risparmi (...) ha rimarcato la sufficienza della devoluzione endoprevidenziale".

### **3. L'assistenza**

#### **3.1. L'esigenza di un collegamento, verificabile dalla Corte secondo i canoni del giudizio di ragionevolezza, tra la funzione del servizio sociale e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari**

La sentenza n. 145 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" (così anche la sentenza n. 77) e che "il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato (...) secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto" (sentenza n. 44 del 2020).

#### **3.2. L'incompatibilità costituzionale del requisito della residenza protratta o del radicamento territoriale ove precluda l'accesso dei bisognosi a benefici sociali (incentivi occupazionali, alloggi di edilizia residenziale pubblica, misure anti-povertà)**

La sentenza n. 77 ha confermato che "la condizione di previa residenza protratta" dei destinatari "non presenta (...) alcuna ragionevole connessione" con "la *ratio* del servizio di edilizia residenziale pubblica" consistente nel "soddisfacimento del bisogno abitativo". Secondo la sentenza n. 44 del 2020, il requisito *de quo* "si risolve così semplicemente 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 (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli), ciò che è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale". Peraltro, "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, "lo stesso radicamento territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno", essendo "irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi *a priori* dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità". Pertanto, "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". In sostanza, "il requisito della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente), con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza". In seguito, altre pronunce "hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali" (sentenze nn. 199 del 2022 e 281 del 2020, in materia di incentivi all'occupazione; 9 del 2021, in materia di edilizia residenziale pubblica; 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, la sentenza n. 199 del 2022 ha ribadito che, "se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza"; "il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un

determinato ambito territoriale”; e, comunque, “la prospettiva di stabilità non può assumere un’importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali”. Con riferimento all’edilizia residenziale pubblica, la sentenza n. 9 del 2021, nel dichiarare illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all’anzianità di residenza in Comuni della Regione al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha confermato la “debolezza dell’indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità” e “il carattere marginale del dato medesimo del radicamento territoriale in relazione alle finalità del servizio”, condividendo l’argomento secondo cui la normativa sull’assegnazione degli alloggi è “finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza”.

### ***3.3. La (illegittima) previsione del requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. 77 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 5, comma 1, lett. b), della legge ligure n. 10 del 2004, limitatamente alle parole “da almeno cinque anni”. Tale disposizione, nel prevedere le condizioni per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), stabiliva, in particolare, il requisito di almeno cinque anni di residenza o attività lavorativa nel bacino di appartenenza del Comune che emana il bando. La norma è stata ritenuta incostituzionale per le medesime ragioni che hanno condotto la sentenza n. 44 del 2020 a dichiarare illegittima una norma del tutto simile della Regione Lombardia, la quale prevedeva, tra i requisiti per l’assegnazione di un alloggio ERP, la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda. In quell’occasione, il motivo di illegittimità “è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all’ERP, sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (...), perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale (...), perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica”. La disposizione censurata e quella esaminata dalla sentenza richiamata sono risultate del tutto sovrapponibili, avendo in comune sia il servizio sociale oggetto della limitazione, sia la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell’Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegnava alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento concorrente al punteggio per la formazione della graduatoria. L’unico elemento distintivo della norma ligure, concernente l’ambito territoriale del requisito, non solo non giustificava un esito diverso rispetto al precedente giudizio, ma anzi allargava la platea degli esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, penalizzando anche soggetti già residenti in Liguria e non solo quelli provenienti da altre Regioni o dall’estero.

### ***3.4. La (illegittima) previsione della residenza quinquennale consecutiva nel territorio regionale tra i requisiti per l’assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (norme della Regione Marche)***

La sentenza n. 145 ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole “avere la residenza o”), per violazione dell’art. 3, commi primo e secondo, Cost., l’art. 20-*quater*, comma 1, lett. a-*bis*), della legge marchigiana n. 36 del 2005 in quanto prevedeva tra i requisiti per l’assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP) sovvenzionata la residenza quinquennale consecutiva nel territorio regionale. In numerose occasioni sono state scrutinate analoghe norme regionali (sentenze nn. 77 del 2023, 199 del 2022, 9 e 7 del 2021, 281 e 44 del 2020, 166, 107 e 106 del 2018, 168 del 2014, 222, 172, 133, 4 e 2 del 2013, 61 e 40 del 2011; ordinanza n. 76 del 2010). In particolare, è stata già rilevata l’“irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto (...) come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio ERP”. Se, infatti, “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”. In parallelo, “l’esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione”. Di conseguenza, tale requisito si risolve “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 (quali

ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli”. Inoltre, “il requisito della residenza protratta per cinque anni o più non è di per sé indice di un’elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, 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. Preminente rilievo va in ogni caso assegnato allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che 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”. A differenza del requisito della residenza *tout court* “(che serve a identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), 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 (...). Di qui la necessità che le norme che introducono requisiti di questo tipo siano vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell’accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza”. Perciò, la sentenza n. 44 del 2020 ha dichiarato illegittima una norma lombarda nella parte in cui fissava il requisito della residenza (o dell’occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio ERP, in quanto in contrasto sia con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, perché produceva un’irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne fosse in possesso, sia con il principio di uguaglianza sostanziale, perché tale requisito contraddiceva la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica. “In ragione dell’assoluta sovrapponibilità della fattispecie normativa oggetto del richiamato giudizio” a quella in esame, le stesse argomentazioni sono state estese alle odierne questioni. Peraltro, alla stregua dell’operata delimitazione del *thema decidendum*, “residua la previsione del requisito della prestazione di attività lavorativa in ambito regionale da almeno cinque anni” (ritenuto di pari idoneità lesività dalla sentenza n. 44 del 2020).

#### **4. La libertà sindacale**

##### **4.1. L’eccezionale efficacia generale dei contratti collettivi aziendali di prossimità**

La sentenza n. 52 ha richiamato “il carattere chiaramente eccezionale (sentenza n. 221 del 2012)” dell’art. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 che riconosce l’efficacia generale *ex lege* del contratto collettivo aziendale di prossimità. La perimetrazione della relativa fattispecie legale “ha come naturale termine di raffronto l’accordo aziendale ordinario che è dotato, invece, di un’efficacia solo tendenzialmente estesa a tutti i lavoratori in azienda”. Per costante giurisprudenza di legittimità, infatti, “l’efficacia generale (per tutti i lavoratori) degli accordi aziendali è tendenziale – in ragione dell’esistenza di interessi collettivi della comunità di lavoro nell’azienda, i quali richiedono una disciplina unitaria –, trovando un limite nell’espresso dissenso di lavoratori o associazioni sindacali; limite coesistenziale alla riconducibilità anche di tali accordi, non diversamente da quelli nazionali o territoriali, a un sistema di contrattazione collettiva fondato su principi privatistici e sulla rappresentanza negoziale – non già legale o istituzionale – delle organizzazioni sindacali. L’accordo aziendale – come in generale il contratto – ha forza di legge tra le parti e la sua efficacia può essere estesa a terzi solo nei casi previsti dalla legge” (art. 1372 cod. civ.). L’accordo aziendale ordinario “non estende la sua efficacia anche nei confronti dei lavoratori e delle associazioni sindacali che, in occasione della stipulazione dell’accordo stesso, siano espressamente dissenzienti. Il loro dichiarato dissenso non inficia la validità dell’accordo aziendale, ma incide sull’efficacia, la quale quindi, in tale evenienza, risulta non essere generale. La disposizione censurata mira a colmare questo possibile limite di applicabilità dell’accordo prevedendo una speciale fattispecie di contratto collettivo aziendale – quello qualificato come di «prossimità» – che, appunto, ha efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati”. L’eccezionalità della norma “è ancor più marcata in ragione della prevista possibilità che il contratto collettivo aziendale di prossimità deroghi alle

disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 dell'art. 8 e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, pur sempre nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dal diritto europeo e dalle convenzioni internazionali sul lavoro. Siffatta efficacia generale (*erga omnes*), proprio perché eccezionale, sussiste solo se ricorrono gli specifici presupposti ai quali l'art. 8 la condiziona; presupposti previsti testualmente (...) e così declinati: a) occorre che l'accordo aziendale sia sottoscritto da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda; b) è necessario che tali specifiche intese (...) siano sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali; c) inoltre l'accordo – nel perseguire un interesse collettivo della comunità dei lavoratori in azienda, che la giurisprudenza di legittimità (...) identifica soprattutto nel superamento di crisi aziendali ed occupazionali – deve risultare alternativamente finalizzato (...) alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività; d) infine occorre che l'accordo riguardi la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento a specifici settori". Con l'espressa esclusione dei licenziamenti discriminatori, l'accordo può riguardare gli impianti audiovisivi e l'introduzione di nuove tecnologie, le mansioni, la classificazione e l'inquadramento del personale, i contratti a termine e a orario ridotto, modulato o flessibile, il regime della solidarietà negli appalti e il ricorso alla somministrazione di lavoro, la disciplina dell'orario, le modalità di assunzione e disciplina del rapporto. Nell'occasione, la Corte ha dichiarato inammissibili, per incompleta ricostruzione della fattispecie e conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza, le questioni di costituzionalità dell'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, impugnato, in relazione agli artt. 2 e 39, commi primo e quarto, Cost., nella parte in cui estende l'efficacia dei contratti aziendali di prossimità a tutti i lavoratori interessati, anche se non firmatari del contratto o appartenenti a un sindacato non firmatario.

## **5. L'iniziativa economica**

### **5.1. Le condizioni di legittimità di interventi legislativi restrittivi: il divieto di misure palesemente incongrue e l'esigenza di un giusto equilibrio tra l'interesse generale e l'ingerenza nel diritto individuale**

La sentenza n. **101** ha confermato che “la restrizione della libertà di iniziativa economica è giustificata dall'utilità sociale, ma alla condizione che gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue” (sentenze nn. 150 e 113 del 2022, 218 del 2021, 85 del 2020) e che “sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni” (sentenza n. 213 del 2021).

### **5.2. La disciplina dei marchi e dei segni distintivi**

#### **5.2.1. L'inammissibilità di una normativa interna, nazionale o regionale, ostativa alla libera circolazione delle merci; il divieto per il legislatore regionale di istituire marchi che attestino contestualmente la qualità e l'origine geografica dei prodotti**

“La progressiva armonizzazione europea della disciplina dei marchi e dei segni distintivi, che danno luogo a un regime di protezione di beni e servizi, comporta che non è ammissibile una normativa interna, nazionale o regionale, che a essa vada a sovrapporsi in modo diretto oppure che sia di ostacolo alla libera circolazione delle merci, introducendo misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione. La sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati sono al fondo di questo processo di armonizzazione, ispirato alla tutela delle imprese e dei consumatori e all'esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell'iniziativa economica. Sono state, quindi, dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che garantivano l'origine e la qualità del prodotto (sentenza n. 191 del 2012), istituendo così un marchio regionale di qualità destinato a contrassegnare (...) determinati prodotti agricoli ed agroalimentari (sentenza n. 66 del 2013). Tale è stato anche il caso del marchio di origine e di qualità denominato «Marche Eccellenza

Artigiana (MEA)» (sentenza n. 86 del 2012). Ma quando è stata sottoposta al sindacato” della Corte “una norma regionale che tendeva solo a valorizzare il patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio, la questione è stata dichiarata non fondata perché la disposizione censurata non ha per oggetto l’istituzione di tali marchi (sentenza n. 242 del 2016). Anche la sentenza n. 372 del 2008 ha escluso che una normativa regionale, che promuoveva la valorizzazione, la diffusione e il commercio di un prodotto tipico locale, comportasse il riconoscimento di una qualifica prevista dal regolamento (CE) n. 510/06, di competenza delle istituzioni comunitarie” (in senso conforme la sentenza n. 213 del 2006). Insomma, “è preclusa alla legge regionale l’istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l’origine geografica di prodotti, sì da produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci in violazione della (...) normativa europea. Ma, perché possa ravvisarsi un ostacolo al processo di armonizzazione di marchi e segni distintivi di protezione di beni e servizi, deve trattarsi della creazione di veri e propri marchi di qualità da parte della Regione o anche solo di misure di effetto equivalente alla restrizione all’importazione, di cui agli artt. 34 e 35 TFUE”. Così la sentenza n. 75.

### **5.2.2. Il regime di protezione accordato ai titolari**

La sentenza n. 75 ha precisato che “l’elemento caratterizzante della regolamentazione dei marchi – assunto questo termine in un senso generico, comprensivo dei vari istituti designati dalla vigente legislazione con denominazioni molteplici, come quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine, o denominazioni di provenienza, e con funzioni in parte diverse, e cioè o prevalentemente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, o invece di certificazione della qualità del prodotto avente lo scopo, almeno in via principale, di garanzia del consumatore (sentenza n. 368 del 2008) – sta nel regime di tutela riconosciuto a chi possa legittimamente farne uso”. La disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi di beni e servizi – al pari di quella codicistica (artt. 2569 e ss. cod. civ.) e di quella approntata dal codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30 del 2005) e non diversamente da quella internazionale (Accordo di Lisbona) – associa ad essi un regime di protezione in favore dei loro titolari. Il diritto di esclusiva, previsto dagli artt. 2569 cod. civ. e 30 cod. proprietà industriale, trova il simmetrico *pendant* nel regolamento UE n. 1151/2012, quanto alle regole di protezione dei nomi registrati, ossia delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (DOP e IGP). Anche il regolamento UE n. 1308/2013 prevede un regime di protezione per le denominazioni di origine e per le indicazioni geografiche. Altresì una specifica protezione è sancita per le indicazioni geografiche di cui al regolamento UE n. 787/2019 quanto alle bevande spiritose e alcoliche.

### **5.3. La (illegittima) previsione di un fabbisogno di centri diurni per anziani non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base (norme della Regione Campania)**

La sentenza n. 74 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., dell’art. 8, comma 2, della legge campana n. 8 del 2003, limitatamente alle parole “e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base”. La disposizione, concernente il fabbisogno e la dislocazione territoriale dei centri diurni per anziani ai fini del rilascio dell’autorizzazione comunale alla loro realizzazione, individuava tale fabbisogno in una sola struttura per distretto sanitario di base. Essa, “nel determinare in maniera rigida la localizzazione delle strutture sanitarie, attraverso un parametro di fabbisogno associato a un criterio impermeabile a ogni verifica in concreto”, limitava “in maniera irragionevole e sproporzionata, oltre che discriminatoria, l’iniziativa economica privata” e stabiliva un criterio “irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale”. L’art. 3-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 assegna alle Regioni il compito di determinare i distretti sanitari, stabilendo per ciascuno di essi una popolazione minima di almeno 60.000 abitanti, con possibilità di eccezioni in presenza di peculiari caratteristiche geomorfologiche del territorio o di scarsa densità demografica. Su tale base, l’art. 10, comma 16, della legge regionale n. 32 del 1994 ha previsto che ciascun distretto campano debba, di norma, coincidere con ogni ambito avente una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 120.000 abitanti. La notevole variabilità della popolazione potenzialmente afferente al singolo distretto comporta che il fabbisogno effettivo di residenze per anziani potrebbe risultare in concreto non esaurito in presenza di una sola struttura, in ragione dell’elevato numero di abitanti o della consistente popolazione anziana del distretto, e ciò tanto più ove la struttura preesistente sia di dimensioni contenute oppure offra limitate tipologie di prestazioni. Il criterio automatico si è dimostrato dunque eccessivo, ben potendo risultare il distretto, in presenza di una sola



struttura, ancora carente sotto il profilo del fabbisogno concreto. Peraltro, operando nel contesto di un meccanismo autorizzatorio che premia la priorità delle richieste, la limitazione in esame determinava anche un ingiustificato effetto discriminatorio e non risultava coerente neppure con un regime di concorrenza “amministrata”. L’illegittimità della disposizione censurata opera nel senso che resta possibile una valutazione in concreto, volta a verificare la compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture già presenti.

**5.4. La corresponsione all’impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all’esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell’utilità conseguita dall’amministrazione e al netto dei costi già versati**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – L’attività*.

**5.5. L’inapplicabilità dell’aliquota ridotta dell’accisa gravante sul gasolio commerciale all’attività di trasporto occasionale di persone, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell’esercente**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, l’analogo voce in *I tributi – Le accise*.

## **6. La proprietà**

### **6.1. I domini collettivi**

#### **6.1.1. La recente valorizzazione legislativa della proprietà collettiva e degli usi civici in ragione della stretta correlazione con la tutela dell’ambiente e del paesaggio**

La sentenza n. **119** ha sottolineato che la legge n. 168 del 2017 “ha inteso fortemente valorizzare la proprietà collettiva e gli usi civici, in quanto strettamente correlati con la salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio” (sentenze nn. 236 del 2022 e 228 del 2021). “La trama assiologica, sottesa alla nuova normativa, viene posta in rilievo sin dall’art. 1, comma 1, che richiama i principi costituzionali, di cui agli artt. 2 e 9 Cost., e implicitamente li collega, tramite il riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 43 Cost., alla funzione sociale della proprietà e al paradigma della utilità generale. Al contempo, la *ratio* ispiratrice della disciplina viene esplicitata, all’art. 2, comma 1, con la definizione dei beni di collettivo godimento, quali elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, cui forniscono anche fonti di risorse rinnovabili, e quali componenti (...) del sistema ambientale e del paesaggio, nella sua triplice dimensione agro-silvo-pastorale, il che palesa la loro vocazione a salvaguardare il patrimonio culturale e naturale”. La legge del 2017 “si pone, dunque, in linea con la disciplina che, sin dal 1985, ha voluto preservare le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, apponendo sulle stesse un vincolo paesaggistico” (art. 1, primo comma, lett. h, del d.l. n. 312 del 1985, poi riprodotto nell’art. 142, comma 1, lett. h, del codice dei beni culturali e del paesaggio). Al contempo, la nuova normativa si colloca nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte, che ha ritenuto di valorizzare le “numerose forme, molteplici e diverse (...) di godimento (...) di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità (...), in virtù del loro collegamento con l’ambiente e col paesaggio” (sentenze nn. 236 del 2022, 228 del 2021, 71 del 2020, 178 e 113 del 2018, 103 del 2017, 153, 152 e 151 del 1986). In particolare, la legge del 2017 “ha dato, per un verso, specifico risalto all’interesse collettivo, assegnando la titolarità dei diritti di uso civico sia *in re propria* sia *in re aliena* alle collettività, per il tramite di enti esponenziali di diritto privato, giungendo a configurare come comproprietà inter-generazionale (...) proprio quel paradigma della proprietà collettiva, che aveva animato il dibattito nell’Assemblea costituente”. Per un altro verso, “la nuova legge ha esteso il campo applicativo del vincolo paesaggistico, e con esso la conformazione della proprietà privata, traendo ulteriori conseguenze dalla relazione fra usi civici e interesse paesistico-ambientale”. L’art. 3, comma 6, dispone, infatti, che il vincolo paesaggistico è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici. In aggiunta, l’art. 3, comma 8-*quater*, ha stabilito che i terreni sdemanializzati, a seguito delle permutate fra domini collettivi e terreni del patrimonio disponibile di Comuni, Regioni o Province autonome, preservano il vincolo paesaggistico. In sostanza, in base all’art. 142, comma 1, lett. h), cod. beni culturali, “il vincolo paesaggistico impedisce

che siano apportate al terreno modifiche tali da determinare un pregiudizio alla conservazione degli usi civici, sul presupposto che la loro protezione incarni il valore paesaggistico difeso”. Con la legge del 2017, che salvaguarda il vincolo paesaggistico anche sulle terre liberate dagli usi civici e sulle terre sdemanializzate, “il legislatore assegna al citato vincolo la funzione di preservare, ove e per quanto possibile, quei profili del paesaggio, che in precedenza erano garantiti dalla presenza degli usi civici e del demanio civico”.

### **6.1.2. La persistente vigenza della legislazione anteriore, ispirata al diverso obiettivo di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario**

La sentenza n. 119 ha ribadito “la persistente vigenza della pregressa disciplina” in materia di usi civici (sentenze nn. 236 del 2022, 228 del 2021, 178 del 2018, 103 del 2017), posta dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento attuativo, che era “animata da una differente ispirazione ideologica”. La legislazione dell’inizio del secolo scorso “era inizialmente imperniata sull’obiettivo di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario (...). A tal fine, la disciplina si proponeva un’opera di riordino della materia (obiettivo evocato dalla stessa rubrica della legge), volta, per un verso, a dirimere i rapporti fra proprietà privata e usi civici e, per un altro, rispetto ai fondi assegnati ai comuni e alle associazioni, a contemperare i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale” (sentenza n. 391 del 1989, che in tale profilo ravvisa *in nuce* un’iniziale attenzione all’ambiente). Nel perseguire i citati obiettivi, la legge del 1927 “si avvale della basilare dicotomia fra *iura in re aliena*, gli usi civici che gravano sulla proprietà privata, e *iura in re propria*, il demanio civico”. Gli usi civici *in re aliena* sono destinati a procedimenti di liquidazione, affidati a regole che definiscono i rapporti fra proprietà privata e interesse collettivo, tramite tre modalità: la liquidazione per scorporo, attuata attraverso l’attribuzione in compenso dei diritti civici di una porzione del terreno; quella effettuata con il pagamento di un canone annuo di natura enfiteutica in misura corrispondente al valore dei diritti, ove i terreni abbiano ricevuto sostanziali e permanenti migliorie o si tratti di piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie; e – nel caso delle *ex* province pontificie – la liquidazione tramite affrancazione invertita, che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l’intero fondo al dominio. Quanto al regime dei beni, la legge del 1927 “non assoggetta ad alcuna particolare regolamentazione la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. Per converso, (...) si occupa del regime dei terreni che sono oggetto dei diritti *in re propria* – quelli che sono tali *ab initio* o che derivano dai citati procedimenti di liquidazione”.

### **6.2. La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell’obbligo di comunicarne all’autorità di pubblica sicurezza l’avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 5, l’analogo voce e le pertinenti sottovoci in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca*.

### **6.3. La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 40, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – L’attività*.

### **6.4. La corresponsione all’impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all’esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell’utilità conseguita dall’amministrazione e al netto dei costi già versati**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 101, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – L’attività*.

### **6.5. L’imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall’iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell’ente al capitale della Banca d’Italia**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 108, l’analogo voce in *I tributi*.

### **6.6. L'esclusione (conseguente a sentenza di accoglimento) dal regime di inalienabilità delle terre di proprietà di privati gravate da usi civici non ancora liquidati**

La sentenza n. **119** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dal precedente comma 1, non escludeva dal regime di inalienabilità le terre di proprietà di privati sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati. Dal tenore letterale della disposizione censurata, letta in coordinamento con il richiamato comma 1, nonché dalla *ratio* complessiva della nuova disciplina in materia di domini collettivi recata dalla legge n. 168 del 2017, è emerso che la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati risultava inalienabile in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente regolamentazione, posta dalla legge n. 1766 del 1927, la quale espressamente consentiva la circolazione di tali beni. Dal rinvio operato dalla norma si desumeva, infatti, che l'inalienabilità riguardava anche le terre di proprietà privata, indicate alla lett. d) del comma 1. La previsione di siffatto vincolo di inalienabilità determinava un'irragionevole compressione della proprietà privata. L'esigenza, "sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale" (sentenze nn. 213 e 46 del 2021, 276 e 71 del 2015, 167 del 2009, 482 del 2000). Tuttavia, risulta necessario "accertare (...) che la disciplina volta a definire il modo di essere della proprietà privata, nello specifico di una proprietà terriera, nella sua relazione con interessi generali, non risulti affetta da illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato" (sentenze nn. 213 e 46 del 2021, 276 e 482 del 2000). Nella fase antecedente alla liquidazione, le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio si realizzano "semplicemente preservando la piena tutela degli usi civici, in quanto essi stessi assicurano, grazie anche al vincolo paesaggistico, la conservazione della destinazione paesistico-ambientale del territorio". Invero, "i diritti di uso civico *in re aliena*, pur non riconducibili ad alcuno dei diritti reali tipizzati dal legislatore codicistico, presentano i tratti propri della realtà: l'inerenza e lo *ius sequelae*, l'immediatezza e l'autosufficienza, l'assolutezza e l'opponibilità *erga omnes*". Tali caratteristiche rendono la tutela e l'esercizio dei diritti di uso civico del tutto indifferenti alla circolazione del diritto di proprietà su cui insistono. In secondo luogo, il fatto che la proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico assicura che il proprietario non possa introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici, i quali nella specie si identificano con la conservazione degli stessi usi. È stato escluso anche che la declaratoria di incostituzionalità della norma in esame potesse rendere non più opponibile il diritto di uso civico per effetto di un'eventuale vendita disposta in via giudiziale in seno a una procedura esecutiva, in base all'art. 586 cod. proc. civ. Tale norma riguarda le pretese fatte valere dai creditori e, dunque, fattispecie diverse dai diritti di uso civico. Inoltre, l'opponibilità degli usi civici opera a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari (art. 173-*bis*, primo comma, n. 8, disp. att. cod. proc. civ.). In definitiva, il regime di inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati non presentava "alcuna ragionevole connessione logica con la conservazione degli stessi e, per il loro tramite, con la tutela dell'interesse paesistico-ambientale", poiché nella fase antecedente alla liquidazione "la protezione dei valori paesistico-ambientali si impone (...) a qualunque soggetto acquisti il fondo, in virtù della mera presenza degli usi civici e del vincolo ambientale a essi correlato". Tale compressione del diritto dominicale risultava peraltro tanto più ingiustificata in quanto introdotta *ex novo* dalla medesima legge che ha contestualmente potenziato gli strumenti conformativi della proprietà privata. Con la nuova disciplina, il proprietario non soltanto è tenuto a preservare gli usi civici fino alla loro liquidazione, ma, anche dopo quest'ultima, resta "vincolato alla conservazione dell'interesse paesistico-ambientale che, attraverso la memoria della pregressa presenza degli usi civici, intende dare continuità al valore paesaggistico in precedenza tutelato".

### **6.7. La cessione gratuita in proprietà (introdotta con sentenza di accoglimento) degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai Comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai relativi assegnatari**

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, nella parte in cui non prevedeva la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai Comuni delle Regioni

Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del d.l. n. 776 del 1980. La Corte ha chiarito in primo luogo che i beni individuati dalla norma censurata sono tanto quelli rimasti nella titolarità dello Stato, quanto quelli costruiti con oneri a carico dello stesso e trasferiti ai Comuni; in secondo luogo, che la funzione della stessa norma risiede nel garantire agli assegnatari di tali alloggi una maggiore stabilità nella tutela della loro esigenza abitativa tramite l'acquisizione di un diritto di proprietà, vincolato al soddisfacimento del richiamato bisogno. Tanto premesso, non sussisteva alcuna ragionevole e necessitata connessione fra tale *ratio*, orientata alla tutela degli assegnatari degli alloggi prefabbricati, ubicati nei Comuni colpiti dal terremoto dell'Irpinia, e l'ente pubblico che si era fatto carico della loro costruzione o acquisizione: il Comune piuttosto che lo Stato. Ancor meno giustificabile era la restrizione dell'ambito dei beneficiari a coloro che fossero assegnatari di un prefabbricato realizzato sulla base di uno specifico decreto-legge (il d.l. n. 75 del 1981), anziché di un diverso e antecedente atto normativo parimenti intervenuto nello stesso contesto di gestione dell'emergenza abitativa suscitata dall'evento sismico (il censurato d.l. n. 776 del 1980). Gli elementi che differenziavano la previsione legislativa dalla condizione in cui versavano i ricorrenti del giudizio principale atenevano dunque a profili del tutto estranei alle istanze di tutela che sorreggevano la norma: istanze che si limitano a sopperire, con la proprietà di alloggi prefabbricati, alle esigenze abitative di chi, oltre quarant'anni fa, è stato vittima degli effetti distruttivi del terremoto dell'Irpinia. In definitiva, la norma censurata, nel prevedere il trasferimento solo a favore degli assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del d.l. n. 75 del 1981, escludeva, senza alcuna logica giustificazione, la platea di beneficiari individuata dal giudice *a quo*, comportando un'irragionevole disparità di trattamento fra le due categorie di soggetti, parimenti meritevoli della medesima protezione.

## *Sezione IV*

### *I rapporti politici*

#### *1. Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici*

##### *1.1. La tutela del fondamentale diritto di elettorato passivo quale limite alla competenza statutaria delle Regioni ad autonomia speciale in materia di ordinamento degli enti locali (riferimenti di giurisprudenza sulla disciplina delle elezioni e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità)*

La sentenza n. **60** ha richiamato la costante giurisprudenza che ha ricondotto la disciplina che regola, nelle Regioni ad autonomia speciale, le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità, alla competenza statutaria in materia di ordinamento e circoscrizione degli enti locali (sulla disciplina elettorale: sentenze nn. 168 del 2018, 48 del 2003, 230 del 2001, 84 del 1997, 96 del 1968, 105 del 1957; in tema di ineleggibilità e incompatibilità: sentenze nn. 283 del 2010, 288 del 2007, 189 del 1971, 108 del 1969). “Alla stessa materia sono state altresì ascritte le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore (sentenza n. 133 del 1997)”. Si tratta di una competenza “da esercitarsi 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”. Intervenendo sui limiti che le Regioni ad autonomia speciale incontrano nel disciplinare la materia, la Corte ha insistito sul “necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall’art. 51, primo comma, Cost., secondo cui tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”. Pertanto, la potestà legislativa primaria “deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto” (sentenza n. 143 del 2010). L’esercizio del potere legislativo delle Regioni, in ambiti, pur affidati in via primaria, concernenti l’ineleggibilità e l’incompatibilità alle cariche elettive, “incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza” specificamente sancito dall’art. 51 Cost. (sentenza n. 277 del 2011). Il riconoscimento di tali limiti significa non già disconoscere la potestà legislativa regionale ma “tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo”. Si tratta di un diritto che, “intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali”, senza porre discriminazioni tra cittadini, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza (sentenze nn. 143 del 2010, 288 del 2007, 539 del 1990, 235 del 1988, 189 del 1971). Quanto all’accesso alle cariche locali, l’uniformità di disciplina “è intimamente connessa all’identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, qualunque sia la regione in cui gli enti locali si trovino”. Su queste basi, sono state dichiarate illegittime l’introduzione di nuove o diverse cause di ineleggibilità, la previsione come causa di ineleggibilità di situazioni previste a livello nazionale come cause di incompatibilità o di anomale discipline dell’incompatibilità, la mancata previsione di cause di ineleggibilità presenti nella legislazione statale (sentenze nn. 288 del 2007, 539 del 1990, 189 del 1971). All’esigenza di uniformità le Regioni “possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali (sentenza n. 283 del 2010) o condizioni peculiari locali (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali (sentenza n. 539 del 1990), ossia in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la regione ad autonomia speciale, ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale” (sentenze nn. 288 del 2007 e 108 del 1969), o “solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione (sentenza n. 189 del 1971)”. A tale stregua, sono state eccezionalmente ritenute legittime “discipline d’accesso alle cariche elettive locali della Regione Siciliana più restrittive di quella nazionale, in ragione delle peculiari condizioni dell’amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche e del numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito (sentenza n. 288 del 2007); ovvero in ragione delle rilevate connessioni fra criminalità di tipo mafioso e ambiente politico, nello specifico ambiente del mercato del lavoro siciliano” (sentenze nn. 539 del 1990 e 127 del 1987).

***1.2. La (illegittima) previsione di un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi per i sindaci dei Comuni con popolazione fino a, rispettivamente, tremila e cinquemila abitanti (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. **60** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, lett. b), statuto, 3 e 51 Cost., l'art. 1 della legge sarda n. 9 del 2022, il quale, introducendo l'art. 1-*bis* nella legge regionale n. 4 del 2012, consentiva un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi ai sindaci dei Comuni con popolazione, rispettivamente, fino a tremila e cinquemila abitanti. La disposizione eccedeva i limiti statutari, con violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive. Essa si discostava dalla disciplina statale posta dall'art. 51 TUEL, che fissa i limiti di tre mandati consecutivi per i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e di due per gli altri Comuni, riempiendo "di contenuto il principio di cui all'art. 51 Cost., e fungendo così da limite" alla competenza regionale. Le norme regionali sull'ordinamento degli enti locali devono essere conformi "ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale", giacché proprio l'art. 51 Cost. "svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità" (sentenze nn. 277 del 2011, 25 del 2008, 288 del 2007, 539 del 1990). Secondo la giurisprudenza di legittimità e amministrativa, il limite statale ai mandati consecutivi ha una funzione di temperamento "di sistema" rispetto alla contestuale introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e costituisce un punto di equilibrio rispetto alla concentrazione del potere in capo a una sola persona, che deriva dalla sua elezione diretta. Soprattutto a livello di governo locale, l'elezione diretta può produrre effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione. La previsione del numero massimo di mandati consecutivi riflette una scelta "idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali". Tali interessi costituzionali devono operare "in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale", unico soggetto in grado di garantire una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale. Peraltro, l'esigenza di confermare figure esperte alla guida dei piccoli paesi non è legata "a peculiari condizioni dei comuni sardi, ma, più in generale, al valore della continuità dell'azione politica ed amministrativa, che può essere invocato trasversalmente per tutte le amministrazioni locali di ogni parte del territorio nazionale, e che il legislatore, sia statale che regionale, ha deciso (...) di contemperare con l'opposta esigenza di favorire forme di ricambio della classe politica". Anche lo scarso numero o l'assenza di candidature nei Comuni minori non rilevano come peculiarità locali ma sono condizioni riscontrabili in molte Regioni. Ciò conferma che è il legislatore statale a dover individuare, con disposizioni di principio, "il punto di equilibrio tra tutti i diritti e gli interessi in considerazione, e a poter meglio apprezzare le esigenze che inducano a modificarne i contenuti".

***1.3. La (illegittima) previsione in via transitoria dell'iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprano o abbiano ricoperto l'incarico di vicesegretario (norme della Regione Sardegna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **60**, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

***1.4. L'esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e di superamento dell'esame finale per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari in servizio nelle autonomie speciali, ai fini dell'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali (norme della Regione Valle d'Aosta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta – L'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali*.

## **Sezione V**

### **I tributi**

#### ***1. L'art. 53 Cost. come espressione specifica in materia tributaria dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza***

La sentenza n. **108** ha ribadito che l'art. 53 Cost. costituisce “espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.” (sentenze nn. 149 del 2021, 142 del 2014, 116 del 2013, 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

#### ***2. La trasparenza, l'universalità e l'uguaglianza dell'imposizione tributaria***

La sentenza n. 50 del 1989, richiamata dalla sentenza n. **73**, ha affermato che, “in base all'art. 53 Cost., l'imposizione tributaria è soggetta al canone della trasparenza, i cui effetti riguardano anche la generalità dei cittadini, nonché ai principi di universalità ed uguaglianza, onde la posizione del contribuente non è esclusivamente personale e non è tutelabile con il segreto”. In quell'occasione, la Corte dichiarò contrario all'art. 101 Cost. l'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, nella parte in cui escludeva la pubblicità delle udienze tributarie. Infatti, “sul presupposto che la regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari potesse subire eccezioni soltanto in relazione a determinati procedimenti e in presenza di un'obiettiva e razionale giustificazione”, non furono ravvisate le condizioni necessarie a sorreggere la deroga presente nella disciplina del processo tributario.

#### ***3. La capacità contributiva quale idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta e la sua desumibilità da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza***

Secondo la sentenza n. **108**, “per capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost., si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità” (sentenza n. 42 del 1992).

#### ***4. L'evoluzione del concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo***

La giurisprudenza costituzionale è orientata a ricondurre “nuovi fenomeni (...) alla più generale categoria degli indici di capacità contributiva”, in quanto, “in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica (sentenza n. 288 del 2019)”. Così la sentenza n. **108**.

#### ***5. L'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei singoli fatti espressivi di capacità contributiva e il sindacato della Corte sulla ragionevolezza delle scelte normative (la coerenza interna e l'entità dell'imposta)***

La sentenza n. **108** ha confermato che “al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'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” (sentenze nn. 240 del 2017 e 111 del 1997). Pertanto, il controllo della Corte sul rispetto dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost. “si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non

arbitrarietà dell'entità dell'imposizione" (sentenze nn. 10 del 2015, 142 del 2014, 116 del 2013, 223 del 2012, 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

## ***6. L'esigenza di un'adeguata giustificazione obiettiva di imposizioni differenziate per aree economiche o tipologia di contribuenti e l'ammissibilità di discriminazioni qualitative dei redditi***

La sentenza n. **108** ha chiarito che la possibilità di imposizioni differenziate, "anche se non vietata dagli artt. 3 e 53 Cost., deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e non irragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta" (sentenze nn. 10 del 2015, 142 del 2014, 21 del 2005). In particolare, "ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione". Così come "l'ampia discrezionalità riservata al legislatore in relazione alle varie finalità cui, di volta in volta, si ispira l'attività di imposizione fiscale (...) consente al legislatore stesso, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva, allo stesso modo non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare (sentenza n. 111 del 1997). Lo specifico tema dell'ammissibilità delle cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi è stato affrontato in tempi più recenti nella sentenza n. 288 del 2019", relativa all'imposta introdotta con l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 che, "in via straordinaria e temporanea, ha gravato di una addizionale IRES le imprese creditizie, finanziarie e assicurative". La citata pronuncia ha ribadito che "la pur ampia discrezionalità di cui gode in astratto il legislatore nell'identificare gli indici di capacità contributiva si riduce laddove sul piano comparativo vengano in evidenza, in concreto, altre situazioni in cui lo stesso legislatore, in difetto di coerenza nell'esercizio della stessa, ha effettuato scelte impositive differenziate a parità di presupposti, dal momento che in questi casi (...) viene in causa il principio dell'eguaglianza tributaria". Nondimeno, "ricorrendo determinate condizioni, nelle peculiari caratteristiche del mercato finanziario può essere non irragionevolmente individuato uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, idoneo a giustificare una regola differenziata di determinazione della base imponibile, occorrendo considerare l'insieme degli interventi legislativi che hanno complessivamente accompagnato quello censurato, ove quest'ultimo si collochi nel contesto di una riforma (...) che ha prodotto significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta". Di conseguenza, la Corte ha ritenuto "non censurabile l'individuazione del presupposto della addizionale IRES nell'appartenenza dei soggetti passivi al mercato finanziario, ravvisando in tale dato uno specifico indice di capacità contributiva, anche in ragione del vantaggio derivante a tali soggetti dalla più favorevole disciplina sulla deducibilità delle svalutazioni e delle perdite su crediti verso la clientela". D'altra parte, su un piano più generale, in altre occasioni sono state giudicate infondate, "in presenza di oggettive giustificazioni, censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria". La sentenza n. 201 del 2014 ha ritenuto, infatti, che non fosse ingiustificata "la limitazione al solo settore finanziario della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale sulle remunerazioni in forma di bonus e *stock options*"; in senso analogo, la sentenza n. 269 del 2017 ha affermato che "non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato (AGCM) gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento (con fatturato superiore a 50 milioni di euro) e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche".

## ***7. Il procedimento tributario***

### ***7.1. La rilevanza del contraddittorio endoprocedimentale***

In ambito tributario, "il contraddittorio endoprocedimentale, da un lato, persegue lo scopo di ottimizzare l'azione di controllo fiscale, risultando così strumentale al buon andamento dell'amministrazione finanziaria; dall'altro, garantisce i diritti del contribuente, permettendogli di neutralizzare, sin dalla fase amministrativa, eventuali errori a lui pregiudizievoli". Così la sentenza n. **47**.



## **7.2. L'insussistenza di un obbligo generale dell'amministrazione finanziaria di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, al di fuori delle ipotesi tipizzate e dell'accertamento dei tributi armonizzati**

La sentenza n. 47 ha chiarito che difetta, “nel vigente sistema tributario, una disciplina positiva che generalizzi, in capo all'amministrazione finanziaria, l'obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale con il contribuente, al di fuori delle fattispecie normative in cui ciò è espressamente previsto”. Il procedimento tributario “costituisce una *species* del procedimento amministrativo, ma, a differenza di quest'ultimo, non contiene previsioni generali in ordine alla formazione partecipata dell'atto impositivo che ne costituisce l'eventuale atto conclusivo. Anzi, l'art. 13, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che reca la disciplina generale sul procedimento amministrativo, esclude l'applicabilità delle disposizioni del Capo III, dedicate alla partecipazione al procedimento amministrativo, ai procedimenti tributari”, per i quali restano ferme le relative norme particolari. La giurisprudenza di legittimità interpreta il diritto nazionale, allo stato della legislazione, nel senso che “non pone in capo all'Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto”. Tuttavia, pur in mancanza di una previsione generale sulla formazione partecipata dell'atto impositivo, “si è assistito a progressive e ripetute aperture del legislatore, che hanno reso obbligatorio, in un sempre più consistente numero di ipotesi, il contraddittorio endoprocedimentale. Si tratta di disposizioni specifiche, che prescrivono l'interlocuzione preventiva con il contribuente con modalità ed effetti differentemente declinati a seconda della dinamica istruttoria seguita dall'amministrazione e delle esigenze, di matrice tipicamente collaborativa o più prettamente difensiva, ad essa sottese” (artt. 38, settimo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973, relativo alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche, 10, comma 3-*bis*, della legge n. 146 del 1998, riguardante l'accertamento legato agli studi di settore, 36-*bis* e 36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973, nelle ipotesi di controllo automatizzato delle dichiarazioni dei redditi e di controllo formale). “Tra le principali ipotesi tipizzate di contraddittorio endoprocedimentale si pone, poi, l'art. 10-*bis* statuto contribuente che, dopo aver introdotto la clausola generale antielusiva, impone, a pena di nullità, una preventiva richiesta di chiarimenti rivolta al contribuente (...), cui segue la concessione di un termine dilatorio di sessanta giorni, durante il quale al contribuente stesso è data la possibilità di comunicare i chiarimenti sollecitati dall'ufficio e dei quali l'amministrazione è obbligata a tenere conto in sede di motivazione dell'atto impositivo”. Anche l'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 “attribuisce al contribuente un rilevante spazio partecipativo, delineando uno specifico modulo procedimentale che si attaglia alle peculiarità delle verifiche eseguite dall'amministrazione finanziaria (...) tramite accessi nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali”, per le quali opera la deroga alle garanzie *ex* art. 14 Cost. prevista per accertamenti e ispezioni a fini fiscali regolati da leggi speciali. “Alla frammentazione delle norme sul contraddittorio propria del diritto interno, si contrappone la previsione, in capo all'amministrazione tributaria, di un obbligo generale di attivarlo, ogniqualvolta adottati decisioni che rientrano nella sfera di applicazione del diritto europeo. Nel procedimento di verifica fiscale in cui l'amministrazione attua il diritto dell'Unione europea, infatti, questa è tenuta ad osservare gli obblighi derivanti dal diritto a una buona amministrazione”, sancito dall'art. 41, par. 1, CDFUE e inteso come “diritto a che le questioni (...) siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione”, tra le cui articolazioni il par. 2 prevede espressamente “il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio” (Corte di giustizia, 24 febbraio 2022, in causa C-582/20, SC Cridar Cons srl). Questo diritto “garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, la propria opinione durante il procedimento amministrativo prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi” (Corte di giustizia, 4 giugno 2020, in causa C-430/19, SC C.F. srl; 16 ottobre 2019, in causa C-189/18, Glencore Agriculture Hungary Kft.; 3 luglio 2014, in cause riunite C-129/13 e C-130/13, Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV). “Proprio il rispetto dei principi fondamentali del diritto europeo implica, secondo la giurisprudenza di legittimità, che, nell'accertamento dei cosiddetti tributi armonizzati, avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione, vige un generale obbligo dell'amministrazione di instaurare un'interlocuzione preventiva con il contribuente, la cui inosservanza può portare all'invalidità dell'atto impositivo, ma solo se questi assolve alla prova di resistenza, allegando le ragioni che avrebbe potuto far valere in sede procedimentale e il conseguente

pregiudizio sostanziale subito”. L’esigenza di superare la disarmonia del vigente sistema tributario, per cui non sussiste un obbligo generale di attivare il contraddittorio con il contribuente al di fuori delle ipotesi espressamente previste, ha portato a un nuovo intervento legislativo. L’art. 4-*octies* del d.l. n. 34 del 2019 ha introdotto, nel d.lgs. n. 218 del 1997, l’art. 5-*ter* in forza del quale, prima di emettere un avviso di accertamento, l’ufficio deve notificare al contribuente l’invito a comparire per avviare il procedimento di accertamento con adesione; in caso di mancato accoglimento dei chiarimenti forniti nel corso del contraddittorio, è imposto all’amministrazione un obbligo di motivazione rinforzata; l’invito può essere omesso solo in casi di particolare urgenza o fondato pericolo per la riscossione; nel tipizzare la prova di resistenza, si prevede altresì che il mancato avvio del contraddittorio comporta l’invalidità dell’avviso di accertamento, qualora, a seguito di impugnazione, il contribuente dimostri in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere. “Nonostante la scelta legislativa di inserire la nuova disciplina dell’invito obbligatorio a comparire nell’ambito del procedimento di accertamento con adesione – così circoscrivendone il campo di applicazione alle sole imposte a cui si estende questa procedura (...) – e di escluderne l’operatività nel caso di accertamenti e rettifiche parziali”, essa denota “un’evoluzione del sistema tale per cui l’attivazione del contraddittorio endoprocedimentale non costituisce più un’ipotesi residuale, ma aspira ad assurgere a principio generale”. Il legislatore ha “introdotto – seppur con diversi limiti applicativi – un meccanismo di portata generale; tuttavia, avendo fatti salvi i moduli di partecipazione del contribuente alla formazione dell’atto impositivo previsti dalla normativa vigente, si è determinato un sistema composito del contraddittorio nel procedimento tributario”.

### ***7.3. L’inapplicabilità alle verifiche “a tavolino” dell’iter procedimentale prescritto per le verifiche fiscali precedute da accessi ai locali di pertinenza del contribuente – Richiamo al legislatore***

La sentenza n. 47 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 (statuto dei diritti del contribuente), impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall’Agenzia delle Entrate, se effettuate tramite verifiche “a tavolino”. La norma “disciplina gli accertamenti fiscali preceduti da accessi, ispezioni e verifiche nei locali destinati all’esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali del contribuente” (verifiche *in loco*). Nel prevedere diritti e garanzie del soggetto sottoposto agli accertamenti, essa impone all’amministrazione finanziaria la compilazione del verbale di chiusura delle operazioni di indagine, il suo rilascio al contribuente, il decorso di un termine dilatorio di 60 giorni prima dell’adozione dell’avviso di accertamento, durante il quale questi può presentare osservazioni, e, in caso di mancato accoglimento, un obbligo di motivazione rafforzato. Tuttavia, “questo specifico *iter* procedimentale, incentrato sulla garanzia del contraddittorio, è prescritto solamente qualora l’istruttoria sia stata realizzata accedendo ai locali di pertinenza del contribuente”. Per le verifiche “a tavolino”, che si svolgono presso gli uffici dell’amministrazione ovvero con i dati di cui essa ha la disponibilità, “salvo norme *ad hoc* relative a specifiche e tipizzate fattispecie, non è previsto un generale obbligo di contraddittorio preventivo con il contribuente”. La giurisprudenza di legittimità ha escluso che alla disposizione impugnata possa attribuirsi valenza generale perché, come emerge dal suo tenore testuale, va delimitata ai soli accertamenti consequenziali ad accessi, ispezioni e verifiche presso i luoghi di riferimento del contribuente. Nel vigente sistema tributario, dunque, difetta “una disciplina positiva che generalizzi, in capo all’amministrazione finanziaria, l’obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale con il contribuente, al di fuori delle fattispecie normative in cui ciò è espressamente previsto”. Peraltro, “pur a fronte della mancanza (...) di una previsione generale sulla formazione partecipata dell’atto impositivo, si è assistito a progressive e ripetute aperture del legislatore, che hanno reso obbligatorio, in un sempre più consistente numero di ipotesi, il contraddittorio endoprocedimentale. Si tratta di disposizioni specifiche, che prescrivono l’interlocuzione preventiva con il contribuente con modalità ed effetti differentemente declinati a seconda della dinamica istruttoria seguita dall’amministrazione e delle esigenze, di matrice tipicamente collaborativa o più prettamente difensiva, ad essa sottese”. Alla “frammentazione delle norme sul contraddittorio propria del diritto interno si contrappone la previsione, in capo all’amministrazione tributaria, di un obbligo generale di attivarlo, ogniquale volta adottati decisioni che rientrano nella sfera di applicazione del diritto europeo”. Nell’accertamento dei tributi armonizzati in cui attua il diritto dell’Unione, infatti, l’amministrazione “è tenuta ad osservare gli obblighi derivanti dal diritto a una buona amministrazione” *ex art. 41 CDFUE* ove

è espressamente previsto “il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio”. L’evoluzione del sistema denota che “l’attivazione del contraddittorio endoprocedimentale non costituisce più un’ipotesi residuale, ma aspira ad assurgere a principio generale”. A fronte di “un sistema composito del contraddittorio nel procedimento tributario” sono possibili risposte diversificate e complesse rispetto alla specifica soluzione richiesta dal rimettente, che verrebbe a “incidere sulla variegata tipologia dei procedimenti impositivi, rendendo da speciale a generale il procedimento partecipativo previsto per gli accertamenti che implicano l’accesso ai locali del contribuente”. Del resto, l’art. 13 della legge n. 241 del 1990 “non va inteso come impedimento alla sottoposizione dei procedimenti tributari al principio di partecipazione (...) ma semplicemente come espressione dell’esigenza che ad essi sia dedicata una disciplina specifica”. In ogni caso, “la mancata generalizzazione del contraddittorio preventivo con il contribuente, fin qui limitato a specifiche e ben tipizzate fattispecie, risulta ormai distonica rispetto all’evoluzione del sistema tributario, avvenuta sia a livello normativo che giurisprudenziale”. Dalla “pluralità dei moduli procedurali legislativamente previsti e dal loro ambito applicativo, emerge con evidenza la varietà e la frammentarietà delle norme che disciplinano l’istituto e la difficoltà di assumere una di esse a modello generale”. Il principio enunciato dal censurato art. 12, comma 7, sulla partecipazione procedimentale del contribuente, “ancorché esprima una esigenza di carattere costituzionale, non può essere esteso in via generale” tramite una sentenza della Corte che “potrebbe creare disfunzioni nel sistema tributario, imponendo un’unica tipologia partecipativa per tutti gli accertamenti, anche a tavolino. Di fronte alla molteplicità di strutture e di forme che il contraddittorio endoprocedimentale ha assunto e può assumere in ambito tributario, spetta al legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali (...), il compito di adeguare il diritto vigente, scegliendo tra diverse possibili opzioni che tengano conto e bilancino i differenti interessi in gioco, in particolare assegnando adeguato rilievo al contraddittorio con i contribuenti”. Il superamento dei dubbi di costituzionalità “esige un intervento di sistema del legislatore (...) che garantisca l’estensione del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria. Tenuto conto della pluralità di soluzioni possibili in ordine all’individuazione dei meccanismi con cui assicurare la formazione partecipata dell’atto impositivo, che ne modulino ampiezza, tempi e forme in relazione alle specifiche peculiarità dei vari procedimenti impositivi”, si ritiene “necessario un tempestivo intervento normativo che colmi la lacuna” e “porti a più coerenti e definite soluzioni le descritte tendenze emerse nella disciplina dei procedimenti partecipativi del contribuente”.

## ***8. Le imposte sui redditi***

### ***8.1. L’autoliquidazione delle imposte quale architrave di un sistema di fiscalità di massa e la rilevanza procedimentale della dichiarazione dei redditi***

La sentenza n. 46 ha sottolineato che “un sistema di fiscalità di massa poggia sull’architrave dell’autoliquidazione delle imposte, cui deve corrispondere, nell’ambito dell’imposta sui redditi, la fedele compilazione e la tempestiva presentazione della dichiarazione, che costituisce uno degli atti più importanti nell’ambito della disciplina attuativa di tale imposta. Tramite la dichiarazione dei redditi il contribuente è pertanto chiamato a collaborare – in quanto ciò è finalizzato all’adempimento di un dovere inderogabile di solidarietà” (sentenza n. 288 del 2019) – “con l’amministrazione finanziaria, esponendosi quindi ai relativi controlli. Tale dichiarazione ha, infatti, una rilevanza procedimentale: consente all’Agenzia delle entrate, innanzitutto, di attivare i controlli automatizzati e formali, (...) condiziona poi l’accertamento e determina, in particolare, i metodi di rettifica del reddito dichiarato”.

### ***8.2. La presunzione di equiparazione dei prelievi su conto corrente, ingiustificati e non risultanti dalle scritture contabili, a ricavi dell’imprenditore commerciale***

#### ***8.2.1. La facoltà del contribuente imprenditore (afferzata con sentenza interpretativa di rigetto) di opporre, in ogni caso, la prova presuntiva contraria***

La sentenza n. 10 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 32, primo comma, n. 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui pone la presunzione di equiparazione dei prelievi ingiustificati dal conto corrente, non risultanti dalle scritture contabili, a ricavi dell’imprenditore commerciale. Nella parte non censurata, il citato art. 32 “esprime una presunzione (...) ritenuta comunemente conforme all’id

*quod plerumque accidit*, per la quale i versamenti sul conto corrente, salvo prova contraria del contribuente, ove non dichiarati o risultanti dalle scritture contabili, costituiscono ricavi occulti sottratti alla tassazione”. La presunzione introdotta nella parte censurata, invece, si basa su “una sorta di duplice meccanismo inferenziale in forza del quale se un imprenditore effettua un prelievo non risultante dalla contabilità lo stesso deve ritenersi compiuto per sostenere costi occulti che a propria volta hanno prodotto pari ricavi occulti, salvo che il contribuente indichi il beneficiario del prelievo”. La norma è stata già scrutinata in relazione ai medesimi parametri. In particolare, la sentenza n. 225 del 2005 ha escluso la violazione dell’art. 53 Cost. in quanto la presunzione *de qua* operava in ipotesi di accertamento induttivo, nell’ambito del quale, “nel rideterminare i redditi con l’atto impositivo, gli uffici finanziari devono considerare, in conformità al principio di capacità contributiva, non solo i maggiori ricavi ma anche l’incidenza percentuale dei costi relativi, da detrarre dall’ammontare dei prelievi non giustificati”. La suddetta sentenza ha altresì escluso la violazione del principio di ragionevolezza poiché ritenere, salvo prova contraria “che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano destinati all’esercizio dell’attività di impresa e siano, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile”, non appare arbitrario ma “congruente con il fisiologico andamento dell’attività imprenditoriale (...) caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi”. L’estensione del descritto “meccanismo della doppia presunzione relativa ai prelievi sui conti correnti bancari anche ai professionisti”, operata dalla legge n. 311 del 2004, è stata però giudicata illegittima dalla sentenza n. 228 del 2014, in quanto “l’attività svolta dai lavoratori autonomi e dai professionisti si caratterizza per la preminenza dell’apporto del lavoro proprio (...) e per la marginalità dell’apparato organizzativo”. Tanto premesso, la norma impugnata introduce una presunzione *iuris tantum* di occultamento di ricavi che consente al contribuente di offrire la prova contraria, dimostrando di aver considerato gli importi relativi ai prelievi contestati nelle scritture contabili o comunque ai fini della determinazione dell’imponibile o dimostrando che detti importi non sono rilevanti ai fini fiscali o hanno un determinato beneficiario. Al riguardo, la ragionevolezza della presunzione legale, fondata su dati di esperienza generalizzati secondo l’*id quod plerumque accidit* (sentenze nn. 269 del 2017, 139 del 2010, 346 del 1999), e l’esigenza del rispetto della capacità contributiva (sentenza n. 188 del 2018) richiedono che il *favor* per il fisco sia bilanciato “da un regime della prova contraria da parte del contribuente, estesa a ogni presunzione semplice (...) e integrata dalla deducibilità del fatto notorio”. In particolare, a fronte della “rilevante eccezione al principio del libero apprezzamento delle prove da parte del giudice e alla regola dell’onere della prova”, in mancanza di un’espressa previsione in tal senso, non può ritenersi “che la prova contraria a una presunzione legale non possa essere costituita da una presunzione semplice”, che costituisce una prova e non mero argomento di prova e che comunque è sottoposta alla verifica del giudice in ordine alla gravità, precisione e concordanza degli elementi indiziari offerti dal contribuente. Mentre nelle ipotesi di accertamento induttivo puro, motivato dalla complessiva inattendibilità della scritture contabili, dovendo riconoscersi la deduzione, anche in percentuale forfettaria, dei costi di produzione, “è lo stesso ufficio finanziario ad essere onerato di determinare induttivamente non solo i ricavi, ma anche i corrispondenti costi”, nelle altre ipotesi emerge “la questione della deducibilità dei costi (...) a fronte di un accertamento analitico-contabile compiuto mediante indagini bancarie”. Se la norma censurata consentisse all’amministrazione finanziaria di dimostrare, “in virtù di un meccanismo inferenziale di secondo grado”, che i prelievi dell’imprenditore sono serviti per sostenere costi occulti che hanno generato ricavi occulti, ma non consentisse “la deduzione dei costi sostenuti dall’imprenditore per produrre” i predetti ricavi occulti, secondo una prova contraria per presunzioni, essa integrerebbe una violazione dei principi di ragionevolezza e capacità contributiva. Pertanto, la disposizione deve essere interpretata nel senso che, “a fronte della presunzione legale di ricavi non contabilizzati (...) scaturente da prelievi bancari non giustificati, il contribuente imprenditore possa sempre anche in caso di accertamento analitico-induttivo, opporre la prova presuntiva contraria e in particolare possa eccepire la incidenza percentuale dei costi relativi che vanno dunque detratti dall’ammontare dei prelievi non giustificati”.

### **8.2.2. L’operatività anche nei confronti degli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata**

La sentenza n. 10 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 32, primo comma, n. 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui, anche nei confronti degli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata, equipara presuntivamente i prelievi ingiustificati non risultanti dalle scritture contabili ai ricavi. Il regime di

contabilità semplificata, applicabile a imprese individuali e società di persone che non hanno superato nell'esercizio determinate soglie di fatturato, può essere legittimamente adottato da lavoratori autonomi e professionisti. A tali ultime categorie, tuttavia, non è applicabile la presunzione di equiparazione a ricavi dei prelevamenti ingiustificati dal conto corrente, non risultanti dalle scritture contabili, essendo stato ritenuto illegittimo dalla sentenza n. 228 del 2014 l'allineamento della posizione dei lavoratori autonomi e dei professionisti a quella degli imprenditori, a motivo della natura dell'attività, nell'ambito della quale il lavoro proprio prevale sull'apparato organizzativo, e della natura dei regimi di contabilità semplificata adottati, che risultano "connotati da una sorta di naturale promiscuità tra le spese sostenute per l'esercizio dell'attività professionale e quelle personali". Tuttavia, non è possibile "in ragione del solo regime di contabilità in concreto adottato dal contribuente assumere un'equiparazione tra la situazione dei lavoratori autonomi e professionisti e quella degli imprenditori commerciali", attesa la riferibilità delle movimentazioni sui conti correnti di questi ultimi "a un'attività nella quale (...) prevale sul lavoro proprio dell'imprenditore, l'apparato organizzativo che lo sostiene". Conseguentemente, la norma impugnata, oltre a non risultare lesiva del principio di capacità contributiva, né manifestamente arbitraria, "non determina un trattamento ingiustificatamente differenziato *in peius* per gli imprenditori commerciali assoggettati al regime di contabilità semplificata" rispetto ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che adottano il medesimo regime contabile.

### ***8.3. La sanzione amministrativa dal 120% al 240% dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di 250 euro, nei casi di omessa presentazione della dichiarazione, nonostante il parziale versamento spontaneo prima della ricezione di avvisi di accertamento***

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 471 del 1997 che prevede la sanzione amministrativa dal 120% al 240% dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di 250 euro, nei casi di omessa presentazione della dichiarazione, anche quando vi è stato un parziale versamento spontaneo prima della ricezione di avvisi di accertamento. Ai fini della valutazione di proporzionalità e ragionevolezza della sanzione in esame, viene in considerazione il raffronto tra l'offensività della condotta "di chi pur avendo omesso la presentazione della dichiarazione dei redditi paga spontaneamente le imposte (...) senza un previo accertamento fiscale" e quella di chi "omette la presentazione della dichiarazione al fine di evadere il pagamento delle imposte". Un "sistema di fiscalità di massa", come quello italiano, si fonda sul meccanismo dell'"autoliquidazione delle imposte, cui deve corrispondere (...) la fedele compilazione e la tempestiva presentazione della dichiarazione" dei redditi che, consentendo all'amministrazione finanziaria "di attivare i controlli automatizzati e formali" e condizionando, pertanto, "i metodi di rettifica del reddito dichiarato", assume un'indubbia "rilevanza procedimentale". Invero, la presentazione della dichiarazione agevola il compito dell'amministrazione finanziaria la quale, invece, in caso di omessa dichiarazione, con notevole aggravio dell'attività a suo carico, può procedere "all'accertamento d'ufficio, di carattere induttivo", basato su presunzioni semplici. Ciò spiega la necessità di comminare, per i casi di omessa presentazione della dichiarazione dei redditi, "una sanzione con forte effetto deterrente". La disciplina delle sanzioni tributarie amministrative configurata dai decreti attuativi della legge delega n. 825 del 1971, in base alla quale le sanzioni erano state collocate all'interno della disciplina dei singoli tributi, è stata innovata profondamente, in attuazione della delega *ex* art. 3, comma 133, della legge n. 662 del 1996, finalizzata alla "migliore commisurazione" della sanzione "all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni, in modo da assicurare uniformità di disciplina per violazioni identiche". Il d.lgs. n. 471 del 1997 ha eliminato "la frammentazione che caratterizzava il sistema previgente", disciplinando unitariamente le sanzioni relative alle imposte dirette e all'IVA; il d.lgs. n. 472 del 1997 ha adeguato la sanzione amministrativa tributaria ai principi generali della legge n. 689 del 1981, anche con riguardo all'intrasmissibilità agli eredi e all'assoggettabilità al principio di retroattività della normativa successiva più favorevole. In proposito, l'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997, sostanzialmente ricalcando il disposto dell'art. 11 della legge n. 689 del 1981, prevede che, nel determinare la sanzione, si ha riguardo "alla gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente" e, altresì, "all'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze". Il comma 4 del medesimo art. 7 introduce la facoltà "di ridurre in modo consistente la misura della sanzione", che l'amministrazione finanziaria poteva esercitare solo al ricorrere di "eccezionali circostanze" che rendessero manifesta la sproporzione tra l'entità del tributo cui la violazione si riferiva e la sanzione. L'art. 16, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 158 del 2015 – in attuazione della delega

ex art. 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014, finalizzata a “meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all’effettiva gravità dei comportamenti” – è intervenuto su detto comma con l’eliminazione dell’aggettivo “eccezionale”, rendendo quindi applicabile in via ordinaria la possibilità di ridurre la sanzione. Pur avendo “il criterio di proporzionalità (...) ricevuto una ben limitata applicazione”, la possibilità “di ricondurre nell’ambito dei principi di ragionevolezza e proporzionalità una sanzione come quella comminata dalla norma censurata, passa attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997 che va applicata al sistema delle sanzioni tributarie”. Pertanto, “senza incidere sulla dosimetria in astratto definita dal legislatore nella norma censurata”, il *vulnus* ai principi di proporzionalità e ragionevolezza è escluso “considerando, nella determinazione delle sanzioni, le potenzialità offerte dal citato art. 7”, atto a “mitigare l’applicazione di sanzioni (...) che, strutturate per garantire un forte effetto deterrente al fine di evitare evasioni anche totali delle imposte, tendono a diventare draconiane quando colpiscono contribuenti che invece tale intento chiaramente non rivelano”.

## 9. Le accise

### 9.1. *L’inapplicabilità dell’aliquota ridotta dell’accisa gravante sul gasolio commerciale all’attività di trasporto occasionale di persone, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell’esercente*

La sentenza n. 104 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell’art. 24-ter, commi 2, lett. b), e 3, del d.lgs. n. 504 del 1995, che ricomprende tra i beneficiari della riduzione dell’accisa gravante sul gasolio commerciale solo talune categorie di operatori che utilizzano il carburante come propellente per il trasporto di persone. In particolare, la norma prevede l’applicazione dell’aliquota ridotta dell’accisa per enti pubblici o imprese pubbliche locali esercenti l’attività di trasporto di cui al d.lgs. n. 422 del 1997, imprese esercenti autoservizi interregionali di competenza statale ovvero autoservizi di competenza regionale e locale, imprese esercenti autoservizi regolari in ambito comunitario, enti pubblici o imprese esercenti trasporti a fune in servizio pubblico. Siccome i beneficiari sono individuati in funzione dello “svolgimento di un’attività di trasporto regolare o di linea”, in quanto, ai sensi dell’art. 87 del d.lgs. n. 285 del 1992, effettuano “corse per una destinazione predeterminata su itinerari autorizzati e con offerta indifferenziata al pubblico”, la *ratio* dell’agevolazione risponde a un criterio oggettivo che non comporta discriminazioni “in base alla natura soggettiva dell’esercente”, che può essere tanto un soggetto pubblico quanto uno privato. Infatti, le imprese pubbliche beneficiarie “possono svolgere accanto alla principale attività di trasporto regolare di passeggeri anche una parallela attività di trasporto di persone con noleggio di autobus con conducente, e quindi solo occasionale”, che, tuttavia, resta esclusa dall’agevolazione fiscale. Solo il trasporto regolare di passeggeri incontra “particolari esigenze dei lavoratori e degli utenti” e, in quanto tale, “normalmente permette una sistematica diminuzione del traffico (...) e quindi del conseguente inquinamento ambientale”, mentre le attività di trasporto occasionale non risultano perseguire né interessi sociali inerenti la mobilità, né esigenze di tutela dell’ambiente. In proposito, “l’esistenza di una finalità extrafiscale riconducibile all’attuazione di principi costituzionali” è un elemento che “in presenza di una sostanziale *eadem ratio* (...) giustifica l’estensione” delle agevolazioni fiscali (sentenze nn. 218 del 2019 e 120 del 2020). A livello sovranazionale, la Corte di Giustizia UE (sentenza 30 gennaio 2020, in causa C-513/18) ha ritenuto che la direttiva 2003/96/CE “non osta a una normativa nazionale che prevede un’aliquota di accisa ridotta per il gasolio commerciale utilizzato come propellente per il trasporto regolare di passeggeri, senza tuttavia prevedere siffatta aliquota per quello utilizzato per il trasporto occasionale di passeggeri”, atteso che “i servizi di trasporto regolare e i servizi di trasporto occasionale di passeggeri non appaiono rispondere alle medesime esigenze”. Del resto, le due tipologie di trasporto si distinguono anche per una serie di prescrizioni funzionali, tanto che il trasporto occasionale mediante autobus destinati all’attività di trasporto regolare di passeggeri “può avvenire solo in casi eccezionali e previa autorizzazione delle autorità competenti, anche in ragione delle loro caratteristiche costruttive, funzionali e di equipaggiamento” (sentenza n. 135 del 1997). Infine, acclarato che “in caso di doppia attività di trasporto, a carattere tanto regolare quanto occasionale” anche le imprese pubbliche beneficiano del regime di favore “esclusivamente per la porzione di attività dedicata al trasporto regolare”, la disposizione censurata non determina alcuna limitazione della libertà di iniziativa economica delle imprese private, non essendo configurabili lesioni della libera concorrenza tra imprese.

## ***10. I diritti di segreteria e di rogito***

“I diritti di segreteria sono prestazioni pecuniarie dovute alla pubblica amministrazione dai destinatari di alcune attività da questa compiute nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico ed hanno natura di tributi (sentenza n. 156 del 1990). Tra tali proventi figurano i diritti di rogito, i quali sono versati dalla controparte contrattuale all’ente pubblico, a titolo di spesa, per la ricezione in forma pubblica amministrativa dei contratti in cui lo stesso ente sia parte o per l’autenticazione degli atti unilaterali ai quali esso sia comunque interessato. Nell’ordinamento degli enti locali, per lungo tempo una quota di tali entrate è stata destinata ai segretari comunali e provinciali, come compenso aggiuntivo per lo svolgimento dell’attività di rogito agli stessi specificamente affidata dalla legge”. Così la sentenza n. **200**.

## ***11. L’imposta sostitutiva al 26% sul maggior valore derivante dall’iscrizione a bilancio della rivalutazione della quota di partecipazione dell’ente al capitale della Banca d’Italia***

La sentenza n. **108** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, in combinato disposto con l’art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 (come sostituito dall’art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 Cost., nella parte in cui disciplina le conseguenze contabili e fiscali, per i partecipanti, dell’aumento di capitale della Banca d’Italia. Tale normativa ha previsto, nella sua versione definitiva, che ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all’esercizio in corso al 31 dicembre 2013 si applica un’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell’IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione, entro il 16 giugno 2014, pari al 26% del valore nominale delle quote di nuova emissione (25.000 euro ciascuna), al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Da un punto di vista esclusivamente fiscale, la disciplina inquadra le quote di partecipazione al capitale della Banca d’Italia nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione e determina un disallineamento tra il maggior valore nominale della partecipazione e quello fiscalmente riconosciuto; la differenza tra i due valori viene riallineata prevedendo l’applicazione di un’imposta sostitutiva e l’inapplicabilità all’aumento di valore delle quote di capitale del regime di esenzione dall’imposta sul reddito, nei limiti del 95% delle plusvalenze realizzate, stabilito a determinate condizioni dall’art. 87 t.u. imposte redditi (c.d. “*participation exemption*” o “PEX”). Le misure assunte, pur colpendo un’unica, ristretta, cerchia di soggetti – i partecipanti al capitale della Banca d’Italia –, sono dirette al perseguimento di finalità di tipo specificamente pubblicistico, come l’eliminazione di ogni potenziale rischio di influenza (anche solo apparente) nella gestione della Banca; nondimeno, esse comportano effetti sicuramente benefici per i detentori di quote del suo capitale, derivanti sia direttamente dalla definizione del nuovo, enormemente più elevato, valore di quest’ultimo, sia da una serie di modifiche attinenti al regime delle partecipazioni, che si risolvono in un sensibile miglioramento della condizione dei partecipanti. I plurimi effetti positivi della riforma sulla posizione dei titolari delle quote si risolvono in un indubitabile nuovo valore economico della partecipazione detenuta, valore cui può e deve essere riconosciuto il connotato di elemento rivelatore di nuova ricchezza e dunque di indice espressivo di capacità contributiva ai sensi dell’art. 53 Cost. Non appare pertanto in sé censurabile che, nell’esercizio della sua ampia discrezionalità, il legislatore abbia ravvisato nella vicenda della rivalutazione del capitale della Banca uno specifico indice di capacità contributiva dei detentori delle sue quote. Per le stesse ragioni, si è escluso che l’imposta contestata dia luogo a una doppia tassazione della medesima ricchezza, poiché la capacità contributiva è ricollegabile a un presupposto diverso dal possesso di un reddito, che trova la sua causa non nella mera partecipazione al capitale della Banca, bensì nella specificità del regime normativo in cui l’intervento fiscale è collocato, e tiene conto degli effetti compensativi determinati dalla riforma. Inoltre, trattandosi di una vicenda del tutto particolare, legata alle peculiari condizioni del capitale partecipato e delle stesse modalità di partecipazione, non sussiste disparità di trattamento rispetto ai detentori di partecipazioni durevoli in altri enti e società commerciali, alle quali, ricorrendone le condizioni, si applicherebbe il regime di esenzione PEX sulle plusvalenze realizzate, proprio con la finalità di evitare la doppia tassazione economica della stessa ricchezza. Si deve ritenere rispettato, poi, anche il requisito della coerenza interna della struttura dell’imposta con il suo specifico presupposto economico. Considerata la rilevanza che nella specie assume, quale indice di capacità contributiva, il rafforzamento patrimoniale dei partecipanti, la scelta del legislatore di determinare la base imponibile nei maggiori valori nominali delle quote, al netto del valore fiscalmente riconosciuto in precedenza, risulta plausibile e

comunque non arbitraria, anche avuto riguardo al fatto che il meccanismo impositivo adottato è parzialmente analogo a quello, già conosciuto dall'ordinamento tributario, per la rivalutazione a fini fiscali dei beni d'impresa. Infine, il richiamato collegamento dell'imposta a un diverso indice di capacità contributiva smentisce l'assunto che, mancando il presupposto dell'imposizione – ossia una nuova ricchezza diversa da quella già incisa dalla tassazione presso la Banca d'Italia – la normativa censurata determini un illegittimo effetto ablatorio della proprietà privata.

## ***12. L'imposta municipale unica***

### ***12.1. Il possesso di un'area edificabile, di diritto o di fatto, quale oggetto dell'imposizione***

La sentenza n. **164** ha ricordato che “oggetto dell'imposizione IMU è, tra l'altro, il possesso di un'area fabbricabile ed è fiscalmente rilevante tanto l'edificabilità di diritto, derivante dalle scelte del piano urbanistico anche solo validamente adottato, quanto quella di fatto, sussistente quando il terreno, pur non essendo urbanisticamente qualificato, ha vocazione edificatoria per effetto di elementi oggettivi. Il legislatore, infatti, ha adottato la definizione secondo cui per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità”.

## ***13. L'imposta comunale sugli immobili***

### ***13.1. L'attribuzione (con norma autoqualificata come interpretativa) di efficacia retroattiva alla richiesta di riconoscimento della ruralità del fabbricato e alla relativa registrazione catastale ai fini dell'esenzione dall'ICI (anche in caso di soppressione, conseguente a frazionamento, della particella identificativa e sua confluenza in un nuovo subalterno)***

La sentenza n. **12** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 102 del 2013, come interpretato dalla Corte di cassazione, secondo cui, ai fini dell'operatività dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili, la ruralità dei fabbricati deve risultare dalla prescritta annotazione catastale. La norma censurata, autoqualificata come di interpretazione autentica, è intervenuta sulla disciplina dell'annotazione catastale del carattere di ruralità dei fabbricati, precisando che l'art. 13, comma 14-bis, del d.l. n. 201 del 2011 deve intendersi nel senso che le domande di variazione presentate ai sensi dell'art. 7, comma 2-bis, del d.l. n. 70 del 2011 e l'inserimento dell'annotazione negli atti catastali producono gli effetti previsti per il riconoscimento del requisito di ruralità ex art. 9 del d.l. n. 557 del 1993 a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione della domanda. Il presupposto ermeneutico del rimettente, secondo cui la soppressione, conseguente a frazionamento, delle particelle catastali relative a immobili per i quali è richiesto il riconoscimento della ruralità e la loro confluenza in nuovi subalterni renderebbe impossibile l'annotazione, è risultato non corretto, alla luce della *ratio* della disciplina e della funzione del sistema catastale, al quale l'istituto in esame è strettamente correlato. L'assunzione del carattere di ruralità presuppone che il fabbricato sia dotato dei requisiti sostanziali della destinazione dell'edificio a servizio di terreni agricoli o del suo impiego in una delle attività indicate nell'art. 2135 cod. civ., ovvero della sua utilizzazione quale abitazione del coltivatore, ed avviene attraverso un apposito procedimento di annotazione negli atti del catasto, attualmente disciplinato dal d.l. n. 201 del 2011, che ha abrogato il disorganico sistema precedente di cui al d.l. n. 70 del 2011, il quale prevedeva un complesso procedimento di riconoscimento da parte dell'Agenzia del territorio. Ai sensi dell'art. 13, comma 14-bis, del d.l. n. 201 del 2011, le domande di variazione della categoria catastale presentate in base alla precedente disciplina producono gli effetti del riconoscimento del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali a uso abitativo, anche dopo la scadenza dei termini di presentazione originariamente posti e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione. A tale scopo, negli atti del catasto è apposta una specifica annotazione ai fini dell'iscrizione della sussistenza del requisito di ruralità (art. 1, comma 2, del d.m. 26 luglio 2012). Il mancato riconoscimento di tale requisito è accertato dall'Agenzia del territorio, anche a campione (art. 5 del d.m. citato), con provvedimento motivato, registrato con specifica annotazione e notificato agli interessati, e comporta il pagamento delle



imposte non versate, degli interessi e di sanzioni raddoppiate. A completamento del quadro normativo, la norma censurata “ha definito la portata temporale degli effetti dell’annotazione della ruralità, nel senso di farla retroagire al quinquennio anteriore a quello di presentazione della relativa richiesta”. La duplice *ratio* della riforma è stata rinvenuta, “da un lato, nella finalità di semplificazione procedimentale dell’accertamento della ruralità ai fini dell’esenzione dall’ICI e, dall’altro, nelle esigenze di certezza giuridica e di deflazione del contenzioso sorto a causa della disorganicità del previgente quadro normativo risultante dalla stratificazione di diversi interventi legislativi e giurisprudenziali”. L’iscrizione del carattere di ruralità “è soggetta alle variazioni indotte dalla sopravvenienza di mutamenti materiali e giuridici del cespite cui si riferisce”. Peraltro, l’aggiornamento delle risultanze rientra “nella funzione di conservazione propria del catasto, la quale è assolta dall’amministrazione finanziaria tenendo in evidenza, mediante operazioni di voltura e di verifica, le mutazioni soggettive e dello stato degli immobili e delle correlate rendite”. Pertanto, “ogni iscrizione relativa ad atti di aggiornamento viene registrata e rimane accessibile al fine di consentire in ogni tempo la ricostruzione storica delle vicende che hanno interessato ciascun immobile censito”. Tra le variazioni tracciabili in catasto “deve, quindi, includersi anche il frazionamento da cui derivi la soppressione della particella oggetto di ripartizione e l’assunzione, da parte dell’unità immobiliare derivata, di un nuovo identificativo”. In tale evenienza, “le annotazioni storicamente afferenti alla particella soppressa non possono che essere effettuate su quella derivata, sia pure con espresso riferimento al precedente identificativo catastale”. La norma censurata, “al fine di fornire ai contribuenti una copertura rispetto agli accertamenti fiscali effettuati nel quinquennio antecedente alla richiesta di variazione o di annotazione, detta una disciplina procedimentale che è rivolta essenzialmente al passato, perché consente di dare evidenza catastale alla circostanza che un determinato fabbricato, che nel periodo considerato risultava censito, possedesse i requisiti di ruralità, essendo, invece, irrilevante che in un momento successivo esso abbia assunto una diversa configurazione”. Dalle stesse istruzioni dell’amministrazione finanziaria si evince che l’informazione deve essere “associata all’unità immobiliare derivata, con la precisazione che il requisito deve essere riferito all’unità originaria da cui questa proviene, al fine di offrire un’adeguata rappresentazione della vicenda”. La funzione della registrazione catastale è quella di “dare evidenza all’inquadramento assegnato al cespite in un preciso momento storico, in modo da aggiornare il quadro informativo dato dall’ordine cronologico delle iscrizioni”. Poiché la ruralità non è una qualità connaturata al fabbricato, ma scaturisce da una serie di condizioni previste dalla legge, essa può “non permanere nel tempo, così che l’attuale esistenza di tale destinazione funzionale non ne implica necessariamente la sussistenza anteriore”.

#### ***14. Fattispecie di natura non tributaria***

***14.1. La riduzione della “tariffa al cancello”, corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **11**, l’analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

***14.2. La riduzione quinquennale (divenuta triennale per effetto della sentenza n. 234 del 2020) dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi***

Si veda, in relazione all’ordinanza n. **87**, l’analogia voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

## *Sezione VI*

### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

#### *1. Il procedimento civile*

##### *1.1. Il favor per misure di contenimento del contenzioso (la giurisdizione quale risorsa non illimitata)*

La sentenza n. **222** ha sottolineato la recente tendenza legislativa alla diffusione e al potenziamento dei rimedi di *Alternative dispute resolution* (ADR), di cui sono espressione paradigmatica le procedure di mediazione, negoziazione assistita e trasferimento della lite alla sede arbitrale. In tale cornice si inserisce la riforma attuata con il d.lgs. n. 149 del 2022 che ha ampliato e reso più vantaggioso, anche sul piano fiscale, il ricorso ai mezzi di risoluzione concordata delle controversie. “La propensione del legislatore a promuovere simili forme definitive poggia sulla consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di 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 *favor* per la risoluzione concordata delle liti, sia essa affidata al giudice o a soggetti estranei all’ordine giudiziario, risponde, dunque, principalmente all’esigenza pubblicistica di deflazione del carico degli uffici giudiziari, strumentale all’interesse generale dell’ordinamento, rilevante anche sul piano costituzionale, alla ragionevole durata del processo”.

Sul punto si veda anche la sentenza n. **202**.

##### *1.2. Il carattere espansivo delle norme sul procedimento cautelare uniforme*

La Corte “ha già riconosciuto, evidenziandone il carattere espansivo (sentenza n. 26 del 2010), che le norme sul procedimento cautelare uniforme esprimono principi generali dell’ordinamento, ai quali occorre fare riferimento per colmare le eventuali lacune della disciplina di procedimenti ispirati alla medesima *ratio*”. Così la sentenza n. **202**.

##### *1.3. La consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite*

###### *1.3.1. La qualificazione dell’istituto come peculiare declinazione del diritto di azione*

Per la sentenza n. **222**, “la consulenza tecnica preventiva consente una tutela complementare a quella accordata attraverso la decisione giudiziale. Essa costituisce, pertanto, una peculiare declinazione del diritto di azione garantito dall’art. 24 Cost., senza che a tale inquadramento osti la natura processuale dell’interesse protetto (sentenza n. 202 del 2023) o l’assenza di contenuto decisorio nelle statuizioni giudiziali che impostano l’accertamento tecnico e la conciliazione che ne scaturisce”.

###### *1.3.2. La duplice funzione conciliativa e istruttoria*

La sentenza n. **202** ha rilevato che con l’art. 696-*bis* cod. proc. civ. è stato introdotto nell’ordinamento l’istituto della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite. “Il legislatore ha considerato – nel legittimare la proposizione di un ricorso che consente alla parte interessata, anche in assenza di un *periculum in mora*, di richiedere la nomina di un consulente tecnico prima ed anzi al fine di prevenire la lite – l’esperienza giuridica di altri ordinamenti europei e, in particolare, di quello tedesco”, il quale contempla il procedimento di istruzione probatoria indipendente, disposto mediante la nomina di un consulente tecnico in ogni caso in cui ciò corrisponda all’interesse dell’istante, anche se non sussiste un rischio di dispersione del mezzo di prova, se ciò è funzionale a evitare il processo. L’art. 696-*bis* consente di richiedere al giudice, analogamente, anche in mancanza del presupposto dell’urgenza, l’espletamento di una consulenza tecnica *ante causam* ai fini dell’accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito. “La norma, inoltre, assegna al consulente il compito di tentare, prima del deposito della propria relazione, di conciliare le parti e precisa che, ove queste pervengano a una soluzione transattiva, l’accordo è trasfuso e formalizzato in un verbale (esente da imposta di registro) al quale il giudice, con proprio decreto, attribuisce efficacia di titolo esecutivo. Qualora, invece, la conciliazione non riesca, ciascuna parte potrà

chiedere che l'elaborato peritale sia acquisito agli atti del successivo giudizio di merito, previo vaglio di ammissibilità e rilevanza". Con la consulenza tecnica conciliativa, il legislatore ha offerto alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, nell'auspicio che, sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo – al quale il giudice attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo – che renda superflua l'instaurazione del giudizio. Nella delineata prospettiva, la sentenza n. 87 del 2021 ha osservato che il previo svolgimento dinanzi all'autorità giudiziaria del procedimento in esame "è finalizzato non solo alla definizione in via conciliativa della controversia, ma anche ad anticipare un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di alcune cause caratterizzate – come quelle in tema di responsabilità sanitaria – da questioni soprattutto tecniche". Sul piano processuale, il legislatore ha scelto di collocare l'art. 696-*bis* nella sezione del codice di rito relativa ai procedimenti di istruzione preventiva nell'ambito dei procedimenti cautelari e ha stabilito, così mostrando l'intento di assoggettarlo alla medesima disciplina, che il procedimento applicabile, pur con riserva di concreta compatibilità, è quello previsto dal terzo comma dell'art. 696 cod. proc. civ. per l'accertamento tecnico preventivo.

### ***1.3.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del reclamo avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente***

La sentenza n. 202 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, commi primo e secondo, Cost., gli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentivano di proporre il reclamo, previsto dall'art. 669-*terdecies*, avverso il provvedimento di rigetto del ricorso per la nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite *ex* art. 696-*bis*. Stante il tenore inequivoco dell'art. 695, l'impossibilità di contestare le ragioni del diniego dinanzi a un giudice diverso da quello che ha deciso sulla domanda si poneva in contrasto con il diritto di agire e difendersi in giudizio e con il canone di ragionevolezza. Già la sentenza n. 253 del 1994 ha ritenuto illegittimo l'art. 669-*terdecies*, nella parte in cui non ammetteva il reclamo avverso l'ordinanza di rigetto della domanda cautelare. Nonostante la loro natura cautelare, ai procedimenti di istruzione preventiva continuavano tuttavia a non essere applicabili, "salvo l'art. 669-*septies*" (sentenza n. 87 del 2021), le disposizioni comuni ai procedimenti cautelari, fra cui quella concernente il reclamo. La sentenza n. 144 del 2008 ha quindi dichiarato illegittimi gli articoli impugnati, ma solo nella parte in cui non prevedevano la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova *ex* artt. 692 e 696 (audizione di testimoni, accertamento tecnico e ispezione giudiziale), i quali mirano "ad assicurare elementi di prova *ante causam* in riferimento ad una lite che può insorgere", rimarcando che "tale normativa fa parte della tutela cautelare, della quale condivide la *ratio* ispiratrice che è quella di evitare che la durata del processo si risolva in un pregiudizio della parte che dovrebbe veder riconosciute le proprie ragioni". La declaratoria di illegittimità non faceva però menzione del provvedimento di diniego della nomina *ex* art. 696-*bis*, sebbene già introdotto nell'ordinamento dalla legge n. 80 del 2005. La matrice comune dei procedimenti cautelari ha fondato anche la dichiarazione di illegittimità dell'art. 669-*quaterdecies*, nella parte in cui, escludendo l'applicazione dell'art. 669-*quinquies* ai provvedimenti di accertamento tecnico e ispezione giudiziale, impediva, in caso di clausola compromissoria, compromesso o pendenza di giudizio arbitrale, la proposizione della domanda di accertamento tecnico preventivo al giudice che sarebbe competente a conoscere del merito (sentenza n. 26 del 2010). A differenza degli altri procedimenti di istruzione preventiva, per la consulenza tecnica preventiva finalizzata alla composizione della lite "non necessariamente devono sussistere ragioni d'urgenza". L'istituto si caratterizza principalmente per il "perseguimento di una ancora più mirata esigenza qualificata dall'essere il procedimento finalizzato alla composizione della lite", come si evince dalla previsione secondo cui il giudice attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo al processo verbale di conciliazione. Si tratta, dunque, "di un procedimento di istruzione preventiva che risponde anche alle finalità proprie dei rimedi di *Alternative dispute resolution* (ADR), riconducibili alle procedure di mediazione, di negoziazione assistita, di trasferimento della lite alla sede arbitrale", e che "offre la possibilità di una risoluzione conveniente e rapida delle controversie nel processo, analoga a quella realizzata in sede extragiudiziaria dalla (...) ADR" (sentenza n. 110 del 2013). Il rigetto priva, pertanto, "definitivamente la parte di una importante facoltà processuale diretta alla possibile composizione della lite, arrecando al diritto di agire in giudizio (...) una compromissione anche maggiore del rigetto di un accertamento tecnico ai sensi dell'art. 696 (...); provvedimento, quest'ultimo, ormai reclamabile". Anche se "il doppio grado di giudizio non è costituzionalmente prescritto nel processo civile" (sentenza n. 58 del 2020), si è rilevata la mancanza di uno strumento di controllo avverso un provvedimento non impugnabile

per cassazione e che, tuttavia, “incide sulla tutela dell’interesse giuridico del ricorrente ad accedere alla definizione concordata di una possibile controversia, previa risoluzione, con l’ausilio del consulente nominato dal giudice, delle questioni tecniche in fatto controverse tra le parti” (sentenza n. 87 del 2021). Questo interesse della parte, attestato anche dalla “previsione dell’istituto in esame quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie in tema di responsabilità sanitaria”, è “coerente con quello generale dell’ordinamento, rilevante anche sul piano costituzionale, alla ragionevole durata dei processi” (sentenza n. 173 del 2022), alla quale si può pervenire soprattutto mediante una riduzione del numero delle cause. Ne discende che “la perdita del diritto della parte ricorrente alla *chance* di svolgere, mediante la nomina di un consulente (...) un approfondimento tecnico nell’ambito di un procedimento mirato ad evitare l’instaurazione di un lungo e dispendioso giudizio contenzioso, deve essere presidiato da uno strumento di gravame” come il reclamo. Il “diritto della parte istante a contestare le statuizioni di provvedimenti di rigetto inidonei alla formazione del giudicato, e che tuttavia determinano a carico della stessa un pregiudizio a diritti – sostanziali o processuali – del medesimo, costituisce una componente essenziale ed insopprimibile del diritto di difesa, in quanto si tratta di misure che non sono sottoposte ad alcuna ulteriore forma di controllo, neppure in sede di legittimità” (sentenza n. 89 del 2021). In simili casi, “la compressione della tutela giurisdizionale (...) diventa non tollerabile al punto da trasmodare in violazione dell’art. 24 Cost.”. È stata considerata priva di rilievo la circostanza che il ricorso potrebbe essere comunque riproposto, dal momento che “non vi è equivalenza, quanto a qualità della tutela giurisdizionale, tra riproponibilità dell’istanza al medesimo giudice che già l’abbia respinta e reclamabilità davanti ad un altro giudice” (sentenze nn. 493 del 2002 e 253 del 1994). Si è, infine, ravvisata “una diseguaglianza nei mezzi di tutela contemplati per provvedimenti che, per scelta *ex ante* del legislatore, sono tutti ricondotti nel più ampio genere dell’istruzione preventiva”. La Corte ha già “riconosciuto, evidenziandone il carattere espansivo (sentenza n. 26 del 2010), che le norme sul procedimento cautelare uniforme esprimono principi generali dell’ordinamento, ai quali occorre fare riferimento per colmare le eventuali lacune della disciplina di procedimenti ispirati alla medesima *ratio*”. In una prospettiva di “equivalenza delle garanzie – ossia di identità del rimedio impugnatorio a fronte di provvedimenti di analogo contenuto sul piano effettuale – il duttile rimedio del reclamo” è stato ritenuto idoneo “ad essere esteso, negli stessi termini, anche a provvedimenti privi di natura d’urgenza, ma altrettanto meritevoli di tutela sotto il profilo tanto sostanziale che processuale”.

#### **1.3.4. La (illegittima) preclusione del rimedio per l’accertamento e la determinazione dei crediti derivanti da fonti diverse dal contratto e dal fatto illecito**

La sentenza n. 222 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l’art. 696-*bis*, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ., nella parte in cui, dopo le parole “da fatto illecito”, non prevedeva “o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell’ordinamento giuridico”. La disposizione, ammettendo la consulenza tecnica preventiva per i soli crediti derivanti da mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni di fonte contrattuale o da fatto illecito, e non anche per tutti i diritti di credito derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità dell’ordinamento giuridico, secondo l’indicazione dell’art. 1173 cod. civ., dava luogo a una differenziazione priva di ragionevole giustificazione e alla violazione, in danno dei titolari dei crediti esclusi, del diritto di azione. La norma consente alla parte interessata di richiedere, prima dell’inizio del giudizio e anche in assenza del presupposto dell’urgenza, l’espletamento di una consulenza tecnica avente ad oggetto, nel testo censurato, l’accertamento e la determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito. Il consulente designato dal giudice promuove, sulla base dell’elaborato peritale, la definizione concordata della lite. Se la conciliazione è raggiunta, l’accordo transattivo confluisce in un verbale, cui il giudice attribuisce, con decreto, efficacia di titolo esecutivo; in caso contrario, la relazione tecnica depositata dal consulente può essere acquisita, su istanza della parte interessata e previo vaglio di ammissibilità e rilevanza, nel successivo ed eventuale processo di merito, con l’efficacia propria della consulenza tecnica d’ufficio. L’art. 696-*bis*, inserito in sede di conversione del d.l. n. 35 del 2005, “non rinviene precedenti nell’esperienza del processo civile italiano (...) ma considera e sviluppa le indicazioni programmatiche e i contenuti di alcuni precedenti progetti di legge, riguardanti analoghe figure di anticipazione istruttoria *absque periculo*”, non portati a compimento. Le forme di anticipazione istruttoria elaborate nelle proposte legislative tenevano conto di omologhi istituti sperimentati in altri ordinamenti: il *référé probatoire* del processo francese e il *selbständiges Beweisverfahren* del processo tedesco. Anche in tali sistemi, “la formazione della prova *ante causam* è stata potenziata attraverso il superamento del requisito del *periculum in mora*, ma questa comune istanza si è tradotta in discipline significativamente

diversificate”. L’ordinamento francese consente di assumere, prima di ogni processo, qualsivoglia mezzo di prova su richiesta di qualunque interessato, purché ricorra un *motif légitime* e il mezzo richiesto tenda a conservare o stabilire la prova di fatti da cui potrebbe dipendere la soluzione di una controversia. “Tale disciplina, qualificata in dottrina come modello forte di istruzione preventiva, sottende non solo una finalità di deflazione del carico degli uffici giudiziari, ma anche l’obiettivo di una più efficace attuazione del diritto alla prova”. In Germania l’anticipazione istruttoria in assenza di pericolo nel ritardo ha una portata più circoscritta, perché riguarda la sola consulenza tecnica ed è condizionata alla sussistenza di un interesse giuridico, presunto quando l’accertamento del fatto è utile a evitare il processo. Lo strumento, “essendo limitato alla sola consulenza tecnica e avendo una funzione preminentemente deflattiva, può essere considerato come modello di istruzione preventiva debole”. La novella del 2005 ha optato per una forma di istruzione preventiva in assenza di *periculum in mora* circoscritta e più vicina al modello debole di ascendenza tedesca. Per definirne l’ambito, il legislatore ha fatto ricorso a un duplice criterio selettivo, individuando il tipo di attività demandata all’ausiliario del giudice (l’accertamento e la determinazione) e le situazioni soggettive i cui fatti costitutivi possono formare oggetto di indagine e valutazione tecnica. La disposizione “si riferisce ad una precisa classe di diritti soggettivi, quelli di credito, per di più ritagliando, all’interno di questa, una sottoclasse ancora più specificamente connotata sotto il profilo genetico, ossia quella dei crediti che sorgono dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito”. La consulenza tecnica conciliativa consente alle parti di “ottenere, in via preventiva rispetto all’instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all’esistenza del fatto e all’entità del danno, nell’auspicio che, proprio sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo (...) che renda superflua l’instaurazione del giudizio” (sentenze nn. 202 del 2023 e 87 del 2021). Il procedimento si iscrive, dunque, nella recente tendenza legislativa alla diffusione e al potenziamento dei rimedi di *Alternative dispute resolution* (ADR), di cui sono tipica espressione le procedure di mediazione, negoziazione assistita e trasferimento della lite alla sede arbitrale. Nel sistema delle misure di definizione conciliativa delle controversie “è possibile distinguere tra meccanismi che, ponendosi all’esterno del processo contenzioso, consentono una composizione del conflitto alternativa all’accesso alla giurisdizione, e forme di conciliazione endoprocessuale, al cui fruttuoso esperimento segue una deviazione dello stesso giudizio contenzioso verso una regolamentazione concordata della lite sostitutiva della decisione”. Tra questi ultimi, “fondamentale rilievo sistematico assume la conciliazione giudiziale, con la quale, per mezzo dell’attività del giudice svolta in posizione di terzietà, le parti addivengono ad un accordo sulla *res controversa* produttivo di effetti sostanziali e processuali, coincidenti, rispettivamente, con l’attuazione del rapporto giuridico in contesa secondo l’assetto concordato e con la cessazione del processo in corso e la formazione di un titolo esecutivo”. La conciliazione giudiziale, pur offrendo la possibilità di una risoluzione conveniente e rapida delle controversie nel processo analoga a quella realizzata in sede extragiudiziarica dalla ADR (sentenza n. 110 del 2013), “non si traduce, quindi, soltanto in una definizione negoziata della lite, essendo le determinazioni delle parti coadiuvate dall’intervento dell’organo giurisdizionale”. Quando esperisce il tentativo di conciliazione o formula la proposta conciliativa, il giudice esercita “una funzione che, pur essendo riconducibile all’*aequitas*, intesa come giustizia del caso singolo, costituisce comunque estrinsecazione della potestà giurisdizionale e, per tale ragione, rinviene nella imparzialità, costituzionalmente sancita, una fondamentale garanzia. In aggiunta, al giudice compete sia di verificare *ex ante* che la conciliazione verta su situazioni giuridiche soggettive disponibili, sia di convalidare *ex post* il regolamento di interessi divisato nell’accordo che pone fine al giudizio”. Tali connotati strutturali ed effettuali si rinvergono anche nella fattispecie in esame. “La definizione concordata della lite si inserisce in un articolato procedimento in cui l’attività conciliativa è svolta dal consulente tecnico sotto la direzione del magistrato ed è preceduta e seguita da statuizioni giudiziali”. Al giudice è demandata la verifica dei presupposti di ammissibilità della consulenza, la quale investe, da un lato, la non manifesta inammissibilità o infondatezza delle domande oggetto dell’eventuale futura causa, e, dall’altro, la rilevanza, rispetto al potenziale giudizio di merito, dei fatti per i quali si richiede l’indagine peritale, nonché l’effettiva necessità di ricorrere alle conoscenze esperte per il relativo accertamento. Il giudice verifica altresì se la controversia si presti a una soluzione conciliativa e l’assenza di ostacoli giuridici alla conclusione di un accordo transattivo. Se ammette la consulenza, il giudice nomina l’esperto e formula i quesiti in modo da circoscrivere l’incarico peritale alla sola verifica dei fatti rilevanti e necessitanti di valutazione tecnico-scientifica, ovvero alla loro diretta percezione. Ove il tentativo di conciliazione dia esito positivo, al giudice spetta l’ulteriore pregnante verifica, concernente la disponibilità delle posizioni soggettive investite dalla transazione e la conformità dell’accordo raggiunto ai presupposti della consulenza, prodromica all’attribuzione al verbale di conciliazione dell’efficacia di

titolo esecutivo. L'articolato procedimento "risponde alla specifica esigenza della parte interessata di conseguire la soddisfazione dei propri diritti e interessi disponibili senza accedere al giudizio". Analogamente alla conciliazione giudiziale, la composizione della lite *ex art. 696-bis* "non costituisce un'alternativa alla tutela giurisdizionale, ma una diversa forma con la quale la giurisdizione realizza la propria funzione. In definitiva, la consulenza tecnica preventiva consente una tutela complementare a quella accordata attraverso la decisione giudiziale". In considerazione di ciò, la limitazione dell'ambito oggettivo di operatività della consulenza preventiva realizzava una differenziazione nella tutela dei diritti non supportata da alcuna ragionevole giustificazione. La *ratio* dell'*art. 696-bis* "va rinvenuta nella esigenza di aggiungere alla tutela giurisdizionale una forma complementare di attuazione dei diritti, per mezzo della quale il conflitto è definito in via negoziale, ma all'esito di un apposito procedimento nel quale la conciliazione è coadiuvata dall'esperto in posizione di terzietà ed è impostata, diretta e convalidata dal giudice. Ebbene, la scelta di limitare lo strumento in esame alle sole controversie relative ai crediti *ex contractu* ed *ex delicto*, così privando delle peculiari utilità connesse al suo esperimento i titolari di tutti gli altri crediti di fonte diversa, non rinviene né nel titolo né nel contenuto dei diritti ammessi una valida ragione di diversificazione. Le obbligazioni correlate ai diritti di credito esclusi (...) condividono con quelle collegate ai crediti (...) ammessi la *substantia* di specifici obblighi giuridici in forza dei quali un soggetto è tenuto ad una determinata prestazione patrimoniale per soddisfare l'interesse di un altro soggetto. D'altro canto, l'obbligazione costituisce una nozione giuridica unitaria, che si identifica autonomamente, a prescindere dalla fonte". Inoltre, la previsione "palesa un *deficit* di ragionevolezza strumentale, posto che la selezione delle fattispecie ammesse al rimedio si rivela eccessiva – sacrificando inutilmente e arbitrariamente la posizione dei titolari dei crediti esclusi – rispetto alla pur legittima finalità di contenere l'impiego dell'istituto in modo da evitare approfondimenti tecnici inutili o meramente esplorativi". Alla segnalata esigenza sopperisce, infatti, la verifica giudiziale di ammissibilità. Il limite alla discrezionalità legislativa nella conformazione degli istituti processuali è da ritenersi, dunque, valicato in quanto, per i titolari dei crediti non ricompresi nell'ambito applicativo dell'*art. 696-bis*, l'operata delimitazione oggettiva "si traduce nella negazione di una forma di tutela dotata di specifica utilità e, in considerazione delle sue caratteristiche di giurisdizionalità, non surrogabile dalle pur contigue misure di composizione alternativa delle liti, così determinando un'ingiustificabile compressione del diritto di agire" (sentenze nn. 128 e 87 del 2021, 271 del 2019, 225 del 2018, 44 del 2016, 335 del 2004).

#### ***1.4. La difficile composizione degli interessi di rilievo costituzionale implicati dalla partecipazione dell'incapace al processo e il progressivo ampliamento giurisprudenziale e legislativo delle tutele, anche preventive, dell'incapace naturale***

La sentenza n. 168 ha evidenziato che la periodica riproposizione "di questioni che prospettano possibili tutele preventive dell'incapace naturale nell'ambito del processo civile è il sintomo che i caratteri stessi del giudizio, e in particolare il suo proiettarsi nel tempo, fanno risaltare la situazione di soggetti affetti da un'incapacità non contingente, rispetto ai quali si pone l'esigenza di una tutela preventiva. Al contempo, quel tipo di tutela inevitabilmente coinvolge una pluralità di interessi. Oltre al diritto dell'incapace a un processo giusto e ad armi pari vengono in rilievo il diritto dello stesso incapace a non essere privato della propria capacità processuale, se non a seguito di un attento accertamento sulle sue condizioni effettive. Inoltre, si rende necessario tutelare il diritto della controparte a potersi difendere e a poter citare in giudizio l'altro, anche se incapace. E contestualmente, ambo le parti hanno interesse a una celere conclusione del processo, che rischia di essere rallentato da collaterali accertamenti. Infine, è interesse generale prevenire comportamenti processuali meramente dilatori" (ordinanze nn. 205 del 2010, 318 del 2008, 67 del 2007). "Sullo sfondo della difficile composizione di tali interessi di rilevanza costituzionale", sia la Corte sia il legislatore "hanno progressivamente ampliato le tutele dell'incapace naturale". In particolare, la Corte, dopo aver dichiarato manifestamente infondate le questioni poste sull'*art. 75* cod. proc. civ. in relazione agli *artt. 3*, primo comma, e *24*, secondo comma, Cost. (ordinanze nn. 605 e 41 del 1988), "ha pronunciato una sentenza di non fondatezza interpretativa, che ha elaborato in via ermeneutica un percorso volto ad attivare possibili tutele preventive". La sentenza n. 468 del 1992 "ha, infatti, ricostruito un itinerario diretto a sollecitare, a partire dal processo in cui vi è l'incapace di intendere o di volere, l'avvio di un autonomo procedimento che accerti le eventuali cause di incapacità legale di tale soggetto, sì da giungere alla nomina di un tutore o di un curatore, anche provvisori, che possano intervenire nel processo che ha dato impulso all'accertamento sulle condizioni della parte". In primo luogo, in virtù dell'*art. 70*, terzo comma, cod. proc. civ., il pubblico ministero può intervenire nel

processo nel quale l'incapace, non ancora interdetto o inabilitato, sia parte. In secondo luogo, il giudice deve ordinare la comunicazione degli atti al titolare di quell'ufficio (art. 71 cod. proc. civ.) perché, nel doveroso esercizio delle sue funzioni e ricorrendone i presupposti, assuma le iniziative necessarie per tutelare la posizione dell'incapace nel processo già pendente, promuovendo, ove del caso, il procedimento di interdizione o inabilitazione e chiedendo l'urgente nomina di un tutore o curatore provvisorio. Infine, l'ordinamento giudiziario comprende tra le attribuzioni generali del pubblico ministero (art. 73) la tutela dei diritti degli incapaci, anche mediante la richiesta, nei casi di urgenza, dei necessari provvedimenti cautelari. Invero, con riguardo ai procedimenti di interdizione e inabilitazione, cui si aggiunge quello di amministrazione di sostegno, le stesse disposizioni del codice civile prevedono la possibile nomina di un tutore o curatore provvisori (art. 419, terzo comma) ovvero di un amministratore di sostegno provvisorio (art. 405, quarto comma), che possono assicurare la rappresentanza o l'assistenza dell'interessato in altri giudizi, ancor prima che i procedimenti relativi all'accertamento dell'incapacità legale risultino conclusi. Sulla base di tali presupposti sono state già ritenute non fondate questioni di costituzionalità, talora prospettate con riguardo all'art. 75 cod. proc. civ., da solo (ordinanza n. 206 del 1995) o nel suo raccordo con l'art. 300 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'interruzione del processo (sentenza n. 468 del 1992), talora riferite all'art. 78 cod. proc. civ., nella parte in cui non consente la nomina di un curatore speciale a difesa dell'incapace naturale (ordinanza n. 198 del 2006). Anche il legislatore è intervenuto di recente in materia con il d.lgs. n. 149 del 2022. In sintesi, “nel delicato bilanciamento fra il diritto dell'incapace a un giusto processo e il suo stesso diritto a non essere privato della capacità processuale, se non a seguito di un procedimento che accerti le sue effettive condizioni, il legislatore ha dato prevalenza al primo diritto, ma solo nel contesto di particolari procedimenti (la maggior parte di quelli relativi alla famiglia, ai minori e allo stato delle persone). In pari tempo, ha inteso ribadire l'importanza di non spogliare della capacità processuale chi non sia stato ancora privato della capacità legale d'agire, tant'è che, proprio nei procedimenti diretti a verificare l'eventuale incapacità legale dell'interessato, il legislatore ha confermato la sua piena capacità di stare in giudizio e di compiere ogni atto processuale”.

### ***1.5. L'estraneità alla res controversa (e alla decisione sulle spese) del pubblico ministero che promuove l'azione civile***

La sentenza n. 167 ha sottolineato che “l'ufficio del pubblico ministero non può essere condannato al pagamento delle spese del giudizio nell'ipotesi di soccombenza, trattandosi di un organo propulsore dell'attività giurisdizionale cui sono attribuiti poteri, diversi da quelli delle parti, meramente processuali ed esercitati per dovere d'ufficio e nell'interesse pubblico”. Il pubblico ministero, “così come non può sostenere l'onere delle spese processuali nell'ipotesi di soccombenza, non può neppure essere destinatario di una pronuncia di condanna alla rifusione delle spese quando risulti soccombente uno dei suoi contraddittori”. Le riferite affermazioni della giurisprudenza di legittimità “muovono dal presupposto per il quale il pubblico ministero, quando promuove l'azione civile, rimane estraneo alla *res controversa*, tanto che il giudicato che si forma all'esito del giudizio riguarda soltanto i soggetti del rapporto sostanziale in esso dedotto. Ciò in quanto, i casi, tassativamente previsti dalla legge, in cui tale organo è legittimato a esperire l'azione civile, riflettono l'interesse pubblico alla tutela di determinate situazioni giuridiche soggettive, per l'eventualità in cui manchi, o rimanga inerte ovvero non sia in grado di agire in giudizio, un titolare che faccia valere dette situazioni”.

### ***1.6. L'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri***

#### ***1.6.1. L'inoperatività, nel processo di cognizione, per gli atti iure imperii integranti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, e l'impignorabilità dei soli beni riferibili a funzioni pubblicistiche (l'“immunità ristretta”)***

La sentenza n. 159 ha chiarito, in linea con la giurisprudenza di legittimità, che “l'immunità dei beni dello Stato estero dall'esecuzione forzata viene in rilievo quale limite alla pignorabilità, ma non incide, invece, sulla giurisdizione, che sussiste in sede di esecuzione con il limite riveniente dal canone dell'immunità ristretta degli Stati” (sentenza n. 329 del 1992). “Tale immunità – nel contenuto che da tempo risalente, per norma consuetudinaria di diritto internazionale, ne comporta la qualificazione come ristretta – opererebbe, di norma, con riguardo sia ai giudizi di cognizione, sia alle procedure esecutive, nella portata definita dalla Corte internazionale di giustizia dell'Aja nella sentenza 3 febbraio 2012”.

Tuttavia, per effetto della sentenza n. 238 del 2014, “si è affermata una regola derogatoria con riferimento alla particolare fattispecie dei giudizi aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l’umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, quali quelli compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l’8 maggio 1945”. Infatti, “deve riconoscersi il diritto al giudice”, “compreso fra i principi supremi dell’ordinamento costituzionale” (sentenze nn. 82 del 1996 e 18 del 1982), “ove l’oggetto dell’accertamento concerne il danno da crimini di guerra”, sicché è stata ritenuta sussistente “la giurisdizione del giudice comune quanto al giudizio di cognizione”. La norma consuetudinaria internazionale “sull’immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri per atti *iure imperii* non opera – nel senso che non vi è l’adeguamento automatico di cui all’art. 10, primo comma, Cost. – quando ciò comporterebbe la violazione del diritto al giudice di chi sia stato vittima di crimini contro l’umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali”. L’immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. “protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all’esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili”. La sentenza del 2014 ha altresì dichiarato illegittimo l’art. 1 della legge n. 848 del 1957, limitatamente all’esecuzione data all’art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui obbligava il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli imponeva di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero consistenti in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Analoga dichiarazione di illegittimità ha investito l’art. 3 della legge n. 5 del 2013, nella parte concernente il suddetto obbligo di adeguamento alla pronuncia della Corte internazionale. Tutto ciò vale per il giudizio di cognizione. Invece, in sede di processo esecutivo, al quale non si riferisce la sentenza n. 238 del 2014, “la prospettiva è diversa perché il canone dell’immunità ristretta degli Stati vale non già ad escludere la giurisdizione del giudice nazionale, bensì a limitare i beni suscettibili di pignoramento e di esecuzione forzata. Il diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale, in tal caso mediante azione *in executivis* di promovimento dell’espropriazione forzata, è comunque garantito, anche se modulato dall’operatività della norma consuetudinaria di diritto internazionale. La dottrina dell’immunità degli Stati non scherma affatto la giurisdizione del giudice in sede esecutiva, ma incide sui beni dello Stato suscettibili di espropriazione forzata. Se questi sono riferibili ad una funzione in senso lato pubblicistica, ossia ad attività *iure imperii*, vi è l’immunità (quella cosiddetta ristretta) e quindi essi non sono pignorabili nel contesto di una procedura di espropriazione forzata. Se, invece, si tratta di beni, che attengono all’attività *iure gestionis* dello Stato, essi sono pignorabili normalmente. In questi termini, la norma consuetudinaria di diritto internazionale, come riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia (...), ha ingresso nel nostro ordinamento *ex art. 10, primo comma, Cost.*, senza che a ciò sia di ostacolo alcun controlimite, né in particolare quello ritenuto dalla sentenza n. 238 del 2014 quanto al giudizio di cognizione. Il vincolo per il giudice nazionale di adeguamento alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia permane con riferimento alla fase dell’esecuzione forzata, mentre soltanto con riferimento alla fase della cognizione è schermato – e non opera – per effetto delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale recate dalla citata sentenza (...), unitamente all’accertamento del mancato ingresso (*ex art. 10, primo comma, Cost.*) della relativa norma consuetudinaria” nell’ordinamento. Quanto all’esecuzione forzata, la norma internazionale consuetudinaria dell’immunità ristretta degli Stati è coerente con la Convenzione ONU di New York del 2 dicembre 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, non ancora in vigore ma già ratificata dall’Italia con la legge n. 5 del 2013. In tal senso, si è orientata la giurisprudenza di legittimità che, con riguardo a un bene appartenente alla Germania, ha affermato che, in base al diritto internazionale consuetudinario, non è consentita un’azione esecutiva avente ad oggetto beni di proprietà di Stati stranieri destinati a fini pubblicistici.

### ***1.6.2. L’azionabilità delle pretese risarcitorie individuali per crimini di guerra commessi dal Terzo Reich (delicta iure imperii): le pronunce della Corte internazionale di giustizia e della Corte costituzionale***

La sentenza n. 159 ha rammentato che, all’epoca dell’Accordo di Bonn del 1961 (con cui la Germania si è impegnata a versare all’Italia una somma a titolo di indennizzo in favore dei cittadini italiani perseguitati dal nazismo) e per molti anni a seguire, “si riteneva che il principio dell’immunità ristretta degli Stati, col fatto di negare la giurisdizione del giudice nazionale, schermasse ogni pretesa risarcitoria individuale” ulteriore. In tal senso, del resto, con riferimento specifico al risarcimento del danno da crimini di guerra commessi dal Terzo Reich, si esprimerà anche la Corte internazionale di giustizia nella



sentenza del 3 febbraio 2012; e questo, per lungo tempo, è stato l'orientamento della giurisprudenza di cassazione, secondo cui gli atti compiuti dallo Stato nella conduzione di ostilità belliche si sottraggono a ogni sindacato giurisdizionale. Il descritto panorama è mutato radicalmente con la sentenza "Ferrini" delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, che, operando un netto *revirement* rispetto alla giurisprudenza precedente, nel 2004 ha affermato che per gli atti posti in essere nel corso di operazioni belliche costituenti crimini internazionali in violazione di diritti fondamentali della persona umana vi è una deroga al principio dell'immunità, pur ristretta, degli Stati (l'"eccezione umanitaria"). L'immunità dalla giurisdizione non opera in presenza di atti – qualificati come crimini contro l'umanità – gravemente lesivi di diritti fondamentali della persona umana, qualificabili quali crimini internazionali, in quanto lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali. In sostanza, la norma consuetudinaria di diritto internazionale che impone agli Stati di astenersi dall'esercitare la giurisdizione nei confronti degli Stati stranieri non può essere invocata in presenza di crimini dello Stato straniero di tale gravità da assurgere a veri e propri crimini internazionali, lesivi di valori universali come il rispetto della dignità umana e dei diritti umani. Il nuovo orientamento giurisprudenziale è stato, tuttavia, contraddetto dalla Corte internazionale di giustizia, che con sentenza del 3 febbraio 2012 ha dichiarato la Repubblica italiana inadempiente rispetto all'obbligo di rispettare l'immunità riconosciuta alla Repubblica federale di Germania dal diritto internazionale, sia accogliendo, in sede di cognizione del giudice civile, le pretese vantate nei confronti della Germania per violazioni del diritto internazionale umanitario commesse dal Terzo Reich tra il 1943 e il 1945, sia, in sede esecutiva, adottando misure coercitive relativamente a un immobile di proprietà della Germania. La Corte dell'Aja ha accolto il ricorso tedesco ribadendo che il principio dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione per gli atti funzionali svolge un importante ruolo nel diritto e nelle relazioni internazionali poiché deriva da quello della pari sovranità tra gli Stati, che a propria volta è principio fondamentale dell'ordinamento internazionale ai sensi dell'art. 2, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite. Le pur legittime richieste di risarcimento avanzate dalle vittime dei crimini di guerra, essendo impedito in qualunque sede giudiziale dall'immunità, avrebbero potuto essere, piuttosto, oggetto di negoziazioni tra i due Stati, finalizzate alla risoluzione pacifica della questione. Lo Stato italiano, allo scopo di conformarsi alla richiamata decisione, ha adottato l'art. 3 della legge n. 5 del 2013 in virtù del quale, quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui esso è stato parte, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva d'ufficio il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo. La Corte di cassazione, prendendo atto di tale novità normativa e operando un nuovo *revirement*, ha ritenuto l'insussistenza della giurisdizione civile in materia di azione risarcitoria promossa, nei confronti della Germania, per danni da crimini di guerra. A seguito del richiamato intervento del legislatore, la questione della tutela giurisdizionale dei diritti delle vittime dei crimini nazisti è giunta all'attenzione della Corte che, con la sentenza n. 238 del 2014, ha affermato la giurisdizione del giudice comune a conoscere delle pretese risarcitorie per danni da crimini di guerra. "Pur escludendo di poter sindacare l'interpretazione della Corte internazionale di giustizia sulla portata della norma consuetudinaria dell'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione per *acta iure imperii*", la Corte ha ritenuto di dover "controllare la compatibilità degli effetti della previsione interna derivata da quella consuetudinaria, come intesa da tale Corte, con l'ordinamento costituzionale. All'esito di tale valutazione, ha affermato che gli effetti prodotti da tale disposizione si pongono in contrasto con uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ovvero il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2), entrambi sintetizzati nel diritto fondamentale alla dignità umana, che opera quale controlimita all'ingresso delle norme di ogni altro ordinamento". Conseguentemente, è stata dichiarata, da un lato, la non fondatezza della questione inerente alla norma prodotta mediante il recepimento *ex art. 10, primo comma, Cost.*, del principio di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione per atti *iure imperii*, e, dall'altro, l'illegittimità sia dell'art. 1 della legge n. 848 del 1957, di esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite (nella parte in cui obbligava il giudice a conformarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012), sia dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013. Pertanto, "è stata riconosciuta la giurisdizione dello Stato per le azioni di accertamento e condanna promosse in sede cognitiva nei confronti di Stati esteri, e nello specifico della Repubblica federale tedesca, rispetto ad atti annoverabili nell'ambito dei crimini internazionali e, dunque, costituenti *delicta iure imperii* piuttosto che *acta iure imperii*, commessi (o iniziati con atti come la deportazione forzata) sul territorio italiano". La giurisprudenza di legittimità si è adeguata, mutando nuovamente orientamento ed affermando che l'immunità dalla giurisdizione civile

degli Stati esteri per atti *iure imperii* costituisce una prerogativa riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali, la cui operatività è però preclusa per i *delicta imperii*, ossia per crimini compiuti in violazione di norme internazionali di *ius cogens*, in quanto lesivi di diritti fondamentali della persona.

***1.7. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale***

La sentenza n. 168 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 cod. proc. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 111, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU, 1 e 13 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, nella parte in cui non consentono al giudice, qualora abbia seri e fondati dubbi che la parte persona fisica abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale, di disporre l'interruzione del processo e di segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti per l'interdizione o l'inabilitazione. In virtù della soluzione ermeneutica offerta dalla sentenza n. 468 del 1992, in caso di dubbio sulla capacità naturale della parte, il giudice "è già tenuto a segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova o il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti di interdizione o di inabilitazione". È stata rimarcata l'esigenza di "garantire il diritto della parte a non essere privata della capacità processuale, se non mediante un giudizio in cui è previsto l'esame dell'infermo di mente (...) e nel quale lo stesso può compiere da solo tutti gli atti del procedimento" (ordinanze nn. 605 e 41 del 1988). Tuttavia, l'omessa previsione dell'interruzione necessaria del processo è risultata il frutto di un bilanciamento non irragionevole con altri interessi di rango costituzionale. L'interruzione "incide sull'interesse a una ragionevole durata del processo, riferibile sia al soggetto affetto da incapacità naturale sia alla controparte, così come può nuocere al diritto di difesa di quest'ultima, che ricomprende l'interesse a proporre una domanda giudiziale (...) nei confronti dell'incapace naturale, senza che l'azione possa restare paralizzata indefinitamente per effetto della interruzione". Inoltre, "la possibilità di interrompere il processo sulla base del sospetto dell'incapacità di una parte finirebbe per assecondare possibili iniziative meramente dilatorie". Nell'attuale assetto normativo sono peraltro rinvenibili "forme di tutela dell'incapace naturale, anche se affetto da una infermità o da una menomazione fisica o psichica (art. 32 Cost.), tali da garantire nel processo civile, in conformità agli artt. 24 e 111, commi primo e secondo, Cost., il diritto di difesa e quello a un processo giusto e che si svolga nel segno della parità delle armi" (sentenze nn. 228, 145 e 10 del 2022, 236 del 2021, 181 e 174 del 2019, 214 del 2016, 186 del 2013). Una "prima e fondamentale tutela dell'incapace naturale è assicurata, nel processo civile, dalla difesa tecnica (sentenza n. 10 del 2022)", certamente presente nell'ipotesi del rilascio di una procura alle liti da parte di chi risulti incapace. La difesa tecnica, "presidiata da principi costituzionali e circondata da regole di natura anche deontologica", impone al difensore l'obbligo di accertarsi che l'assistito abbia consapevolezza della valenza della procura e dei suoi effetti, di informarlo sui rischi di un'azione giudiziaria e di tutelare in ogni modo i suoi interessi. Allo stesso tempo, il giudice, ove reputi che una parte versi in condizione di incapacità naturale, è tenuto a ordinare "la comunicazione degli atti (...) al pubblico ministero affinché agisca o intervenga nei modi previsti dalla legge (ordinanza n. 206 del 1995), promuovendo, ove del caso, il procedimento di interdizione o di inabilitazione o quello di amministrazione di sostegno e chiedendo la urgente nomina di un tutore o di un curatore provvisorio (...) o di un amministratore di sostegno provvisorio". A tale gamma di tutele sostanziali e processuali (ordinanza n. 198 del 2006) si aggiungono quelle disposte dall'art. 473-*bis* del d.lgs. n. 149 del 2022 che ha previsto per taluni procedimenti la possibilità, per il presidente del tribunale, di nominare un curatore speciale anche quando il convenuto, pur legalmente capace, è malato di mente. È stata parimenti esclusa la violazione dell'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6 CEDU. Anche la giurisprudenza europea, in piena sintonia con quella costituzionale, ha più volte sottolineato "la necessità che la privazione della capacità legale di agire sia circondata da adeguate garanzie, trattandosi di una penetrante invasione nella sfera privata della persona" (Corte EDU, sentenze 30 agosto 2013, Mikhaylenko contro Ucraina; 17 gennaio 2012, Stanev contro Bulgaria). La Corte di Strasburgo, "pur riconoscendo che gli Stati firmatari hanno un margine di apprezzamento nella determinazione delle modalità di privazione della capacità processuale", ha ravvisato una "violazione dell'art. 6 CEDU nelle legislazioni che autorizzano l'interruzione o addirittura l'estinzione del processo avviato dall'incapace, senza prevedere adeguati strumenti che consentano la riassunzione del processo da parte sua o di un suo rappresentante"

(sentenza 3 gennaio 2020, Nikolyan contro Armenia). Inoltre, “le regole del contraddittorio e della parità delle armi si atteggiano nel processo civile in termini diversi rispetto al processo penale, dove è implicata l’esigenza di consentire all’imputato di difendersi personalmente” (sentenze 15 giugno 2023, Roccella contro Italia; 10 febbraio 2021, Dan contro Moldavia). Le situazioni nelle quali la Corte EDU ha ravvisato una violazione della norma convenzionale attengono “alla mancata o insufficiente attribuzione a una delle parti di poteri processuali, quali la possibilità di avvalersi di strumenti di impugnazione o di mezzi di prova” (sentenze 19 settembre 2017, Regner contro Repubblica Ceca; 7 giugno 2001, Kress contro Francia; 27 ottobre 1993, Dombo Beheer contro Paesi Bassi), e “non hanno alcuna attinenza con l’esigenza di proteggere chi versi in una condizione di incapacità naturale”. Non è stata ritenuta fondata nemmeno la questione concernente la violazione del diritto delle persone con disabilità a un accesso effettivo alla giustizia, in quanto la posizione processuale del sospetto incapace risulta preservata dalla difesa tecnica e dai menzionati strumenti di tutela, senza alcun sacrificio del doveroso accertamento sulle sue condizioni di salute. Infine, è stata esclusa anche l’irragionevole disparità di trattamento tra la situazione dell’incapace di intendere o di volere e quella del soggetto scomparso, in relazione all’applicazione degli artt. 75 e 300 cod. proc. civ., dichiarati illegittimi dalla sentenza n. 220 del 1986 nella parte in cui non prevedevano, “ove emerga una situazione di scomparsa del convenuto, la interruzione del processo e la segnalazione, ad opera del giudice, del caso al Pubblico Ministero perché promuova la nomina di un curatore, nei cui confronti debba l’attore riassumere il giudizio”. Le situazioni poste a raffronto sono risultate disomogenee, in quanto le odierne questioni concernono persone costituite in giudizio e assistite da un difensore, mentre la fattispecie in comparazione riguardava la scomparsa di una persona non costituita. Sono stati rimarcati i diversi presupposti per l’interruzione del processo nei due casi, così come le differenze del procedimento relativo all’accertamento della scomparsa rispetto a quelli concernenti l’interdizione, l’inabilitazione o la nomina dell’amministratore di sostegno.

***1.8. La rimessione all’originaria udienza di discussione (anziché a una nuova, fissata previa istanza di differimento) della decisione del giudice del lavoro di autorizzare o meno la chiamata in causa del terzo tempestivamente richiesta dal convenuto nella memoria di costituzione***

La sentenza n. 67 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, cod. proc. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono, nel rito speciale del lavoro, che, qualora il convenuto intenda chiamare in causa un terzo, debba richiedere al giudice, a pena di inammissibilità, un nuovo decreto di fissazione dell’udienza, da emanarsi entro 5 giorni, previa modifica di quello precedente, emesso ai sensi dell’art. 415, secondo comma. L’art. 420, nono comma, si limita a stabilire che all’udienza di discussione, nell’ipotesi di chiamata del terzo da parte del convenuto, il giudice fissa una nuova udienza e dispone la notifica degli atti al terzo entro 5 giorni. In assenza di disposizioni espresse, la giurisprudenza consolidata ritiene che la chiamata in causa del terzo debba essere effettuata dal convenuto, a pena di decadenza, nella memoria di costituzione. Tuttavia, non è stata estesa alla chiamata di terzo l’ulteriore prescrizione, prevista dall’art. 418 per la domanda riconvenzionale, di richiedere, a pena d’inammissibilità, il differimento della prima udienza. Tale prescrizione è “simmetrica all’art. 415 cod. proc. civ., collocando l’attore originario nell’esatta posizione nella quale si trova il convenuto” (sentenza n. 13 del 1977). Invero il differimento è “un adempimento funzionale a consentire al ricorrente di compiere, prima dell’udienza di discussione, le attività difensive correlate alla nuova domanda connessa a quella principale”. Nel rito del lavoro, “l’attore convenuto in via riconvenzionale ha gli stessi poteri e oneri che l’art. 416 cod. proc. civ. prevede per il convenuto in via principale, con la differenza che il termine di riferimento per l’attore convenuto in via riconvenzionale non è l’udienza già fissata ex art. 415 cod. proc. civ., ma quella che deve essere fissata in base al meccanismo previsto dall’art. 418 cod. proc. civ. e, quindi, lo stesso ha l’onere di costituirsi con memoria difensiva da depositare almeno dieci giorni prima della nuova udienza fissata e il contenuto di tale atto è identico a quello stabilito dall’art. 416”. In passato, vi era una significativa differenza tra il rito ordinario e quello del lavoro circa la necessità di un’autorizzazione del giudice alla chiamata in causa del terzo. Secondo l’impostazione tradizionale, nel rito ordinario il giudice non aveva alcun potere discrezionale al riguardo, dovendosi limitare a disporre il differimento dell’udienza. La sentenza n. 80 del 1997 ha evidenziato che, nel rito ordinario, “l’insindacabile facoltà per il convenuto di estendere l’ambito soggettivo del processo può considerarsi giustificata dalla circostanza che l’attore, agendo per primo, ha la possibilità di convenire in giudizio qualunque soggetto, senza

limitazioni di sorta, sicché le parti sarebbero in una condizione di perfetta parità”. Tuttavia, già prima della riforma operata dalla legge n. 353 del 1990, tale impostazione era stata riconsiderata dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui anche nel processo ordinario il giudice ha il potere di negare la chiamata in causa dei terzi, per esigenze di economia processuale e di ragionevole durata del processo. Nel caso in esame, è stata esclusa una disparità di trattamento rispetto alla disciplina della domanda riconvenzionale nel rito del lavoro, trattandosi di situazioni non omogenee: diversamente dalla domanda riconvenzionale, la chiamata del terzo non è proposta nei confronti di un soggetto già parte del giudizio, ma di un soggetto ad esso estraneo. La disparità di trattamento è stata esclusa anche rispetto all’art. 269, secondo comma, cod. proc. civ. (come novellato a partire dalla riforma del 1990), il quale prevede, nel processo ordinario, l’onere per il convenuto di richiedere già nella comparsa di risposta il differimento della prima udienza per chiamare in causa il terzo. Al legislatore è, infatti, consentito articolare diversamente nel rito ordinario e in quello del lavoro la disciplina della chiamata in causa, tenendo conto delle specifiche esigenze di ciascun modello processuale. La disciplina censurata non viola nemmeno il principio della ragionevole durata del processo, da contemperare con il complesso delle garanzie costituzionali. Mentre nel rito ordinario, prima della riforma del 1990, vi era un’ampia possibilità di citazione diretta del terzo, senza intermediazione del giudice, nel processo del lavoro il giudice era già in origine chiamato a valutare preventivamente l’ammissibilità della chiamata, nel contraddittorio delle parti, così da consentire all’attore di interloquire ed eventualmente dedurre la mancanza dei presupposti. Peraltro, a seguito della sentenza n. 193 del 1983 – che ha dichiarato illegittimo l’art. 419 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedeva che, in caso di intervento volontario di un terzo, il giudice dovesse fissare una nuova udienza di discussione – l’intervento del terzo nel processo del lavoro risulta disciplinato in modo differenziato. Nel caso di intervento volontario, il differimento dell’udienza di discussione è disposto, anticipatamente e fuori udienza, dal giudice a seguito di istanza del terzo; nel caso di intervento a istanza di parte occorre attendere l’udienza già fissata perché il giudice possa provvedere. Anche nell’attuale contesto normativo e giurisprudenziale, l’ammissibilità della chiamata del terzo ad istanza del convenuto richiede la verifica giudiziale della sua compatibilità con i principi, riconducibili al canone della ragionevole durata, di concentrazione e celerità che informano il rito speciale. La collocazione di tale verifica nella prima udienza si giustifica “in ragione della specialità del rito del lavoro secondo una scelta non irragionevole del legislatore”. La finalità della disciplina censurata è infatti consentire al ricorrente (solitamente il lavoratore) di interloquire *ex ante* rispetto all’autorizzazione alla chiamata in causa del terzo, che potrebbe rivelarsi solo dilatoria o comunque riguardare circostanze limitate ai rapporti tra convenuto e terzo, sulle quali l’istruttoria potrebbe ritardare il processo, in danno della rapida definizione della controversia originaria. La ragionevole durata deve essere dunque “riguardata non in una prospettiva generale e astratta, bensì in quella in concreto più idonea ad assicurare una celere tutela”. In tale ottica, il bilanciamento legislativo “continua ad essere non irragionevole avendo riguardo” alla fondamentale e immutata caratteristica del processo del lavoro come “giudizio storicamente connotato da una serie di disposizioni volte a consentire al ricorrente/lavoratore una rapida tutela, stante la peculiare rilevanza, anche costituzionale, del complesso dei diritti che attengono al rapporto di lavoro”.

### ***1.9. L’anticipazione erariale (introdotta con sentenza di accoglimento) delle spettanze dell’ausiliario del magistrato nel procedimento di nomina dell’amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero***

La sentenza n. 167 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 145, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedeva l’anticipazione a carico dell’erario delle spettanze dell’ausiliario del magistrato anche nel procedimento di nomina dell’amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero, nonché, in via consequenziale, dei successivi commi 2 e 3, nella parte in cui si riferivano ai soli procedimenti di interdizione e inabilitazione e non anche a quello di nomina dell’amministratore di sostegno. La disposizione censurata, che ha introdotto un’eccezione al principio generale per cui ciascuna parte deve provvedere alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede, anticipandole per gli atti necessari al processo quando tale onere è posto a suo carico dalla legge o dal magistrato, stabilisce che le spese processuali per i procedimenti di interdizione e inabilitazione promossi dal pubblico ministero sono sottoposti al regime dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato, a eccezione degli onorari dovuti al consulente tecnico dell’interdicendo o dell’inabilitando e all’ausiliario del magistrato. Tali compensi sono anticipati dall’erario in virtù della sentenza additiva n. 217 del 2019, la quale ha rimarcato che solo l’anticipazione erariale “assicura

l'effettività del pagamento dei compensi (...), sottraendolo all'alea dell'annotazione a futura memoria, condizionata alla eventualità del recupero della somma". La disciplina descritta si pone in continuità con la sentenza n. 112 del 1967 che ha dichiarato illegittimo il previgente art. 436 del r.d. n. 2700 del 1865, nei limiti in cui non prevedeva l'anticipazione erariale degli onorari spettanti al consulente tecnico e agli altri ausiliari del giudice nei processi di interdizione e inabilitazione promossi dal pubblico ministero. In quell'occasione si era osservato che la disposizione censurata, per come interpretata, violava il principio di uguaglianza, non risultando giustificata la distinzione "fra processo penale e processo civile, allorché il P.M., esercitando in entrambi i casi il diritto di azione nel pubblico interesse, richiede l'opera di un ausiliare. Il P.M. che promuove l'azione civile per la tutela degli interessi delle persone incapaci, e cioè di quegli stessi interessi che sono tutelati dalla legge, esercita una funzione non dissimile da quella penale". Ne derivava "una identità di posizione – avvalorata altresì dagli argomenti addotti dalla giurisprudenza a sostegno della tesi che il P.M. non può essere condannato al pagamento delle spese in caso di soccombenza –, la quale non consente discriminazioni, per quanto attiene alla anticipazione di onorari, tra gli ausiliari la cui opera viene richiesta da un identico organo". I Giudici hanno riscontrato la violazione del principio di uguaglianza nella limitazione della disciplina descritta ai soli procedimenti di interdizione e inabilitazione promossi dal pubblico ministero. La *ratio* dell'anticipazione erariale è quella di "correggere l'irrazionalità delle conseguenze derivanti dalla impossibilità di imputare le spese processuali all'organo propulsore dell'attività giurisdizionale, in quanto titolare di una legittimazione *ex lege* svincolata dal rapporto sostanziale dedotto in giudizio e strumentale alla tutela di un interesse pubblico". Poiché anche il procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno soggiace al principio per cui il pubblico ministero ricorrente è esonerato dalle spese, l'obbligo solidale di pagamento del compenso agli ausiliari del giudice graverebbe sullo stesso destinatario della misura di protezione, il quale tuttavia, per comune esperienza, nei procedimenti avviati *ex officio* versa in condizioni di solitudine e di difficoltà economiche, risultando frequentemente insolubile. Sussiste dunque anche per tale procedimento "l'esigenza di scongiurare il rischio che l'esclusione dell'organo propulsore dal carico delle spese processuali, da un lato, e le condizioni di indigenza in cui versa, il più delle volte, il beneficiario, dall'altro, possano comportare la frustrazione, in concreto, delle ragioni creditorie del professionista incaricato dal giudice". I pur significativi profili di specificità dell'amministrazione di sostegno rispetto agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione non sono stati ritenuti idonei a giustificare la differenza di disciplina. L'ambito applicativo dell'amministrazione di sostegno – finalizzata "ad offrire a chi si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire" – non è determinato in base al grado di infermità del soggetto carente di autonomia, ma attiene piuttosto "alla maggiore idoneità di tale strumento ad adeguarsi alle esigenze del beneficiario, in relazione alla sua flessibilità e alla maggiore agilità della relativa procedura" (sentenza n. 440 del 2005). Tuttavia, tali profili di autonomia funzionale e strutturale, "da un lato, non valgono ad escluderne la sussunzione nella medesima categoria delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia" e, dall'altro, non rilevano sul piano della specifica *ratio* dell'art. 145, comma 1, correlata alla peculiare conformazione soggettiva dei procedimenti, nei quali la parte attrice appartiene all'ordine giudiziario e la parte per la quale è richiesta la misura di protezione potrebbe versare in condizioni di indigenza. Il "rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale" che lega la disposizione censurata ai successivi commi 2 e 3, concernenti la disciplina della verifica reddituale finalizzata all'eventuale recupero delle somme anticipate, ha determinato l'estensione in via consequenziale della declaratoria di incostituzionalità a tali disposizioni, nella parte in cui non si riferivano anche al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno.

## **2. Il procedimento penale**

### **2.1. L'intangibilità del diritto dell'imputato all'autodifesa e l'esigenza della sua cosciente partecipazione al processo**

La sentenza n. 65 ha osservato che, già all'indomani dell'entrata in vigore del codice di procedura penale, la sentenza n. 340 del 1992 "ha rimarcato l'intangibilità del diritto dell'imputato all'autodifesa, nella prospettiva dell'art. 24 Cost.", dichiarando illegittimo l'art. 70, comma 1, del codice, limitatamente alle parole "sopravvenuta al fatto", le quali, riferite all'infermità mentale quale causa di sospensione del processo, "esponevano l'imputato al rischio di subire una condanna in condizioni di minorata difesa, nei casi in cui l'infermità di mente, non coincidente con la totale incapacità di intendere o di volere, risalga al

*tempus commissi delicti* e perduri nel corso del procedimento”. La sentenza n. 281 del 1995 ha poi constatato “l’accentuazione del profilo della tutela della difesa personale perseguita dal codice di procedura penale del 1988, emergente dal fatto che l’art. 71 (...) richiede quale presupposto per la sospensione del processo uno stato mentale che non consente all’imputato di partecipare coscientemente (...), e non, come era invece nelle previsioni del codice abrogato, lo stato di infermità di mente tale da escludere la capacità di intendere e di volere”. Si è sottolineata “l’essenzialità dell’autodifesa, autonoma e ulteriore rispetto alla difesa tecnica, soprattutto nell’ambito di quegli atti che richiedono la diretta partecipazione dell’imputato”. In tale direzione, la sentenza n. 341 del 1999, nell’estendere all’assistenza gratuita di un interprete la tutela approntata dall’art. 119 cod. proc. pen. circa la partecipazione processuale del sordo e del muto, “ha inteso garantirne l’effettività, segnatamente nelle fasi che l’ordinamento affida al principio dell’oralità, occorrendo infatti assicurare il diritto dell’accusato di essere messo personalmente, immediatamente e compiutamente a conoscenza di quanto avviene nel processo che lo riguarda, e così non solo dell’accusa mossagli, ma anche degli elementi sui quali essa si basa, delle vicende istruttorie e probatorie che intervengono via via a corroborarla o a smentirla, delle affermazioni e delle determinazioni espresse dalle altre parti e dall’autorità procedente; nonché, conseguentemente, il diritto dell’imputato di svolgere la propria attività difensiva, anche in forma di autodifesa, conformandola, adattandola e sviluppandola in correlazione continua con le esigenze che egli stesso ravvisa e colga a seconda dell’andamento della procedura, ovvero comunicando con il proprio difensore”. Nella prospettiva delle garanzie di effettività del diritto all’autodifesa, la sentenza n. 39 del 2004, dichiarando non fondata la questione di costituzionalità degli artt. 70, 71 e 72 cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., ha osservato che, “anche se l’art. 70 letteralmente si riferisce ad ipotesi di infermità mentale, il sistema normativo è chiaramente volto a prevedere la sospensione ogni volta che lo stato mentale dell’imputato ne impedisca la cosciente partecipazione al processo”. La partecipazione cosciente “non può intendersi limitata alla consapevolezza dell’imputato circa ciò che accade intorno a lui, ma necessariamente comprende anche la sua possibilità di essere parte attiva nella vicenda e di esprimersi, esercitando il suo diritto di autodifesa. (...) quando non solo una malattia definibile in senso clinico come psichica, ma anche qualunque altro stato di infermità renda non sufficienti o non utilizzabili le facoltà mentali (coscienza, pensiero, percezione, espressione) dell’imputato, in modo tale da impedirne una effettiva partecipazione (...) al processo, questo non può svolgersi”.

## **2.2. La vicenda degli “eterni giudicabili”: l’evoluzione normativa e giurisprudenziale fino all’introduzione di una pronuncia di rito per l’imputato infermo di mente irreversibile**

La sentenza n. 65 ha rammentato che l’art. 72-bis cod. proc. pen. (inserito dalla legge n. 103 del 2017) dispone che, se, a seguito degli accertamenti previsti dall’art. 70, risulta che lo stato mentale dell’imputato è tale da impedire la cosciente partecipazione al procedimento e tale stato è irreversibile, il giudice, revocata l’eventuale ordinanza di sospensione del procedimento, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o non doversi procedere, salvo che ricorrano i presupposti per l’applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca. La disposizione va coordinata con il comma 2 dell’art. 345 cod. proc. pen. (parimenti aggiunto dal legislatore del 2017) per cui l’azione penale è riproponibile quando, dopo che è stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere o non doversi procedere, lo stato di incapacità dell’imputato viene meno o si accerta che è stato dichiarato erroneamente. L’introduzione dell’art. 72-bis “segna il punto di arrivo della vicenda correntemente descritta dall’immagine degli ‘eterni giudicabili’, imputati cioè che, affetti da un’infermità mentale irreversibile, a causa di questa vedevano sospeso *sine die*, in uno al processo a loro carico, anche il corso della prescrizione del reato. Per l’impostazione originaria del codice di rito, infatti, qualora dagli accertamenti peritali (...) fosse risultato che lo stato mentale dell’imputato era tale da impedirne la cosciente partecipazione al processo, questo era sospeso ai sensi dell’art. 71, e tale restava, per effetto dell’art. 72, ove le ulteriori verifiche, da eseguire di regola ogni sei mesi, non avessero fatto emergere che lo stato mentale permetteva la ripresa del procedimento. Atteso che l’art. 159 cod. pen. disponeva, in conseguenza della sospensione del processo, la sospensione della prescrizione fino al giorno in cui fosse cessata la causa sospensiva, nel caso dell’infermità mentale irreversibile si determinava la situazione stigmatizzata (...) nella sentenza n. 23 del 2013” nei seguenti termini: “l’indefinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo – con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell’imputato, dovuta all’effetto, a sua volta sospensivo, sulla prescrizione – presenta il carattere della irragionevolezza, giacché entra in contraddizione con la *ratio* posta a base, rispettivamente, della prescrizione dei reati e della sospensione

del processo. Per quanto la medesima sentenza avesse dichiarato inammissibile la questione sollevata nei confronti dell'art. 159 cod. pen. (...), per l'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, essendo l'introduzione di una pronuncia di improcedibilità solo una tra le numerose soluzioni ipotizzabili, essa conteneva uno stringente monito all'indirizzo del legislatore, rimasto però inascoltato". Pertanto, la sentenza n. 45 del 2015 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 159 cod. pen., nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile. La pronuncia "non aveva mancato di evidenziare come rimettere alla prescrizione il compito di limitare la durata del procedimento in ipotesi di infermità mentale irreversibile non fosse una soluzione completamente appagante, specie per le imputazioni a lunga prescrizione, pur essendo quella l'unica soluzione rinvenibile (...) nel quadro normativo dell'epoca. Il conseguente inserimento dell'art. 72-bis cod. proc. pen. ha consentito di definire il processo a carico dell'infermo mentale irreversibile con una formula di rito, senza necessità di attendere l'estinzione del reato per prescrizione"; nel contempo, per effetto della modifica all'art. 71, comma 1, operata dalla legge n. 103 del 2017, "la sospensione del procedimento è stata circoscritta all'ipotesi in cui lo stato mentale che impedisce all'imputato una partecipazione cosciente abbia carattere reversibile, solo in tal caso avendo senso mantenere aperto il processo, onde effettuare le perizie semestrali di verifica".

### ***2.3. La (illegittima) limitazione della definizione del processo per improcedibilità alle ipotesi di irreversibile incapacità mentale, anziché psicofisica, dell'imputato***

La sentenza n. 65 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 72-bis, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui, nel prevedere che il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere o non doversi procedere nei confronti dell'imputato irreversibilmente incapace di partecipare coscientemente al procedimento, si riferiva al suo stato mentale, anziché psicofisico. Già la sentenza n. 39 del 2004 ha messo in luce che la "cosciente partecipazione" (formula attorno alla quale ruota l'intero sistema degli artt. 70 e ss. del codice) "è in realtà un'endiadi, giacché un imputato che non partecipa con l'insieme delle facoltà di coscienza, pensiero, percezione, espressione resta concretamente estraneo al processo". La riferita indicazione interpretativa, "nel senso di privilegiare la rilevanza dello stato complessivo dell'imputato in funzione di un pieno esercizio dell'autodifesa, e di relativizzare viceversa l'importanza dell'origine fisica o mentale della patologia incidente sull'autonomia della persona, non ha avuto riscontro nella giurisprudenza di legittimità", quando è stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 72-bis all'incapacità processuale di natura fisica. La negazione di quest'applicabilità è stata argomentata sia sulla base del tenore letterale della norma, sia con il richiamo a un orientamento della giurisprudenza costituzionale espresso dalla sentenza n. 354 del 1996 e dalle ordinanze nn. 67 del 1999 e 243 del 2013. Tuttavia, il richiamo a tali pronunce non si attaglia al quadro normativo, come ridefinito dall'introduzione dell'art. 72-bis cod. proc. pen. ad opera della legge n. 103 del 2017 in conseguenza delle sentenze nn. 23 del 2013 e 45 del 2015 che avevano, rispettivamente, stigmatizzato e provvisoriamente sanato la vicenda degli "eterni giudicabili": imputati affetti da irreversibile infermità mentale e soggetti a un' indefinita sospensione del processo e della prescrizione del reato. Nel dichiarare inammissibile la questione volta a introdurre una causa di sospensione processuale per infermità irreversibile non mentale, la sentenza n. 354 del 1996 sottolineava, infatti, che "la nuova ipotesi sospensiva determinerebbe, come automatico effetto sul piano del diritto sostanziale, l'inserimento di un nuovo caso di sospensione del corso della prescrizione del reato e, quindi, la creazione di conseguenze penali *contra reum*", inibita alla Corte. Simile rilievo non può ripetersi nell'attuale contesto "giacché trattasi ora di estendere all'imputato non una causa di sospensione del processo – con un riflesso sfavorevole sul corso della prescrizione –, bensì una causa immediata di proscioglimento, riveniente dal *tertium comparationis* dell'art. 72-bis". Né convince la tesi della supposta "radicale eterogeneità tra infermità mentale e infermità fisica", pur se corrispondente a una classificazione tradizionale. Questa rigida distinzione "postula che sia sempre possibile analizzare le manifestazioni patologiche in termini rigorosamente binari, il che non tiene conto della diffusione delle malattie degenerative (...) le quali hanno origine fisica e tuttavia possono determinare ugualmente l'impossibilità di una partecipazione attiva al processo". L'esclusivo riferimento alla sfera psichica dell'imputato, che in linea astratta può dedursi – e che la giurisprudenza di legittimità desume – dall'impiego dell'aggettivo "mentale" nel testo dell'art. 72-bis, determinava quindi "un'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato, il quale non possa esercitare l'autodifesa in modo pieno a causa di un'infermità mentale *stricto sensu*, e quello che

versi nella medesima impossibilità per un'infermità di natura mista, anche di origine fisica, la quale tuttavia comprometta anch'essa (...) le facoltà di coscienza, pensiero, percezione, espressione". La riconduzione a legittimità della norma censurata ha così imposto di "sostituire nel relativo testo alla parola «mentale» la parola «psicofisico». Anche per patologie diverse da quelle definibili in termini nosografici come malattie mentali occorre che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere qualora sussistano le condizioni indicate dall'art. 72-*bis* cod. proc. pen., cioè qualora lo stato psicofisico dell'imputato sia tale da impedirne in modo irreversibile la cosciente partecipazione al procedimento nel senso del pieno esercizio delle facoltà di autodifesa e non ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca. Quest'ultima condizione negativa risponde alle eventuali ragioni di difesa sociale, nell'ipotesi in cui l'imputato, per quanto gravemente infermo, manifesti una rilevante pericolosità (...). Laddove viceversa siano presenti tutte le condizioni indicate dalla norma, l'improcedibilità va dichiarata senza che occorra disporre la sospensione del procedimento (...) né attendere la maturazione del termine di prescrizione del reato". D'altro canto, l'azione penale è riproponibile pure dopo che sia stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere o non doversi procedere in ragione dello stato psicofisico dell'imputato, se lo stato incapacitante viene meno o si accerta che è stato erroneamente dichiarato. L'estensione della definizione per improcedibilità alle ipotesi di irreversibile incapacità psicofisica dell'imputato "non fa altro che perfezionare, alla luce del principio di uguaglianza, l'intervento di cui alla legge n. 103 del 2017. Quest'ultima, d'altronde, ha adottato una soluzione di chiusura formale del processo concretamente non celebrabile, poi ripresa dal legislatore – per le evidenti economie di sistema – con la trasformazione dell'assenza dell'imputato da causa di sospensione del processo a fattispecie di improcedibilità" (art. 420-*quater* cod. proc. pen.). "Atteso il rapporto di chiara consequenzialità con la decisione", la dichiarazione di illegittimità è stata estesa all'art. 70, comma 1, cod. proc. pen., relativo agli accertamenti sulla capacità dell'imputato, nella parte in cui si riferiva all'infermità mentale, anziché psicofisica; all'art. 71, comma 1, relativo alla sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato, nella parte in cui si riferiva allo stato mentale, anziché psicofisico; all'art. 72, commi 1 e 2, relativo alla revoca dell'ordinanza di sospensione, nella parte in cui si riferiva allo stato di mente o mentale, anziché psicofisico.

## **2.4. Il processo in assenza**

### **2.4.1. L'evoluzione normativa dall'istituto della contumacia a quello dell'assenza e il quadro delle garanzie ex ante ed ex post (riferimenti di giurisprudenza costituzionale e convenzionale)**

La sentenza n. 192 ha ripercorso l'evoluzione, orientata da ripetuti interventi della Corte EDU, della disciplina del processo penale *in absentia*, che regola le ipotesi e le condizioni in costanza delle quali soltanto l'imputato può essere giudicato senza essere presente. Fino alla legge n. 67 del 2014, "la disciplina della non presenza dell'imputato ha ruotato attorno all'istituto della contumacia, retaggio del codice di procedura penale del 1930". Con il codice del 1988 e, prima della sua entrata in vigore, con la legge n. 22 del 1989, "il legislatore ha introdotto modifiche improntate a una maggiore attenzione alle esigenze partecipative dell'imputato, estendendo le cosiddette garanzie *ex post*, cioè i rimedi che consentono all'imputato non presente di recuperare le facoltà processuali delle quali sia stato ingiustamente privato o dalle quali sia incolpevolmente decaduto". Sulla scelta legislativa ha influito la Corte EDU che, nella sentenza 12 febbraio 1985, Colozza contro Italia, aveva sottolineato la necessità di assicurare al contumace inconsapevole il diritto a un nuovo processo e a una nuova valutazione del merito dell'accusa. Tuttavia, la principale disposizione funzionale a questa garanzia *ex post*, cioè l'art. 175 cod. proc. pen. sulla restituzione nel termine di impugnazione della sentenza contumaciale, era stata giudicata "insufficiente dalla sentenza della Corte EDU, grande camera, 1° marzo 2006, Sejdovic contro Italia, soprattutto per l'onere probatorio fatto gravare sull'imputato, giacché questi, per poter essere reintegrato nella facoltà impugnatoria, doveva provare di non aver avuto effettiva conoscenza del provvedimento senza sua colpa". Già prima di tale pronuncia, il d.l. n. 17 del 2005 aveva invertito l'onere della prova a favore dell'imputato, disponendo che questi fosse restituito nel termine di impugnazione a sua richiesta, salvo che l'autorità giudiziaria avesse verificato che egli aveva avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento e volontariamente avesse rinunciato a comparire nell'uno o a impugnare l'altro; inoltre, era stata eliminata la preclusione alla restituzione nel termine per l'imputato in caso di impugnazione già proposta dal difensore. In seguito, la sentenza n. 317 del 2009 ha dichiarato



illegittimo l'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva la restituzione dell'imputato, che non avesse avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, quando analoga impugnazione fosse stata proposta in precedenza dal suo difensore. Pur in un contesto di accresciute garanzie per l'imputato, "il fatto stesso che il processo contumaciale generasse un vasto contenzioso inerente al profilo della restituzione nel termine di impugnazione evidenziava la crisi irreversibile del modello e la necessità di una riforma *ab imis*". D'altronde, "ben poteva il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinare diversamente la fattispecie del giudizio celebrato non in presenza dell'imputato ed è ciò che ha fatto con la legge n. 67 del 2014, operando una scelta radicalmente diversa: non più un rimedio restitutorio *ex post* a tutela dell'imputato giudicato in contumacia, ma garanzie *ex ante* a tutela dell'imputato giudicato in sua assenza" (sentenza n. 102 del 2019). Con la riforma, "all'istituto della contumacia è stato sostituito quello dell'assenza, in una prospettiva di accentuazione delle garanzie *ex ante*, pur mantenendo i rimedi *ex post* un'importante funzione di chiusura del sistema". Il novellato art. 420-*bis* cod. proc. pen. stabiliva che, se l'imputato non è presente all'udienza e ha espressamente rinunciato ad assistervi, il giudice procede in sua assenza (comma 1); il giudice procede altresì in assenza dell'imputato il quale nel corso del procedimento abbia dichiarato o eletto domicilio ovvero sia stato arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare ovvero abbia nominato un difensore di fiducia, nonché nel caso in cui l'imputato assente abbia ricevuto personalmente la notificazione dell'avviso dell'udienza ovvero risulti comunque con certezza che è a conoscenza del procedimento o si è volontariamente sottratto alla conoscenza del medesimo o dei relativi atti (comma 2); quando si procede in assenza, l'imputato è rappresentato dal difensore, così come nel caso in cui egli, dopo essere comparso, si allontani dall'aula d'udienza ovvero, presente a una udienza, non compaia alle successive (comma 3). Nel sistema riformato, le garanzie *ex post* erano distribuite lungo tutto il corso processuale, e coprivano sia l'ipotesi in cui l'assenza fosse stata dichiarata fuori dei casi di legge, sia quella in cui fosse stata correttamente dichiarata e tuttavia l'imputato potesse provare di essere incolpevolmente decaduto da una facoltà processuale. Era inoltre prevista un'ulteriore garanzia di chiusura: il condannato, nei cui confronti si fosse proceduto in assenza per tutta la durata del processo, poteva chiedere la rescissione del giudicato ove avesse provato che l'assenza era stata dovuta a un'incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo, ossia proprio alla mancata conoscenza della *vocatio in iudicium*, al di là della (eventualmente pur avvenuta) conoscenza del procedimento, con l'effetto radicale della revoca della sentenza di condanna e della trasmissione degli atti al giudice di primo grado per la rinnovazione del giudizio. La riforma si completava, poi, con la previsione della sospensione del processo. L'art. 420-*quater* cod. proc. pen. stabiliva che, ove non potesse procedersi nell'assenza dell'imputato, né notificargli personalmente l'avviso di udienza, il giudice dovesse ordinare la sospensione del processo, mentre il successivo art. 420-*quinquies* prescriveva in regime di sospensione nuove ricerche dell'imputato a cadenza annuale, per l'eventuale notifica dell'avviso di udienza e la conseguente ripresa del procedimento. Un'ulteriore riforma del processo in assenza è stata operata dal d.lgs. n. 150 del 2022. Nell'attuale versione, l'art. 420-*bis* dispone, al comma 1, che, se l'imputato non è presente all'udienza, il giudice procede in assenza: a) quando l'imputato è stato citato a comparire a mezzo di notificazione dell'atto in mani proprie o di persona da lui espressamente delegata al ritiro dell'atto; b) quando l'imputato ha espressamente rinunciato a comparire o, sussistendo un legittimo impedimento, ha rinunciato espressamente a farlo valere. Per il successivo comma 2, il giudice procede in assenza anche quando ritiene altrimenti provato che l'imputato ha effettiva conoscenza della pendenza del processo e che la sua assenza è dovuta a una scelta volontaria e consapevole, tenuto conto delle modalità della notificazione, degli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, della nomina di un difensore di fiducia e di ogni altra circostanza rilevante. Per il comma 3, il giudice procede in assenza anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2, quando l'imputato è stato dichiarato latitante o si è in altro modo volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo. Nei casi previsti dai commi 1, 2 e 3, il giudice dichiara l'imputato assente, come tale rappresentato dal difensore (comma 4); viceversa, fuori dai casi previsti dai commi 1, 2 e 3, il giudice, prima di procedere ai sensi dell'art. 420-*quater*, rinvia l'udienza e dispone che l'avviso relativo, la richiesta di rinvio a giudizio e il verbale di udienza siano notificati all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria (comma 5). "Le ipotesi di assenza che non osta alla celebrazione del processo (cosiddetta assenza non impeditiva) hanno dunque carattere tassativo, essendo unicamente quelle distinte dai primi tre commi dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., al di fuori delle quali, ove non abbiano esito le ulteriori ricerche per la notifica personale all'imputato, si attiva il meccanismo di improcedibilità predisposto dal nuovo art. 420-*quater*". Tale ultima norma stabilisce che, quando non ricorre un'ipotesi di

assenza procedibile, né un legittimo impedimento a comparire, se l'imputato non è presente, il giudice pronuncia sentenza inappellabile di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo. "La trasformazione dell'assenza impeditiva da causa di sospensione del processo a fattispecie di improcedibilità si allinea alla soluzione adottata per gli infermi 'eterni giudicabili' dall'art. 72-bis cod. proc. pen.", come osservato nella sentenza n. 65 del 2023, che ha dichiarato illegittimo il medesimo art. 72-bis, comma 1, nella parte in cui si riferiva al solo stato mentale dell'imputato, anziché al suo stato psicofisico. Attesa la forma-contenuto della sentenza ex art. 420-quater, "recante sia una pronuncia di improcedibilità virtualmente conclusiva, sia una *vocatio in iudicium* a udienza predefinita per il caso di rintraccio dell'imputato, se ne sottolinea la natura bifronte; ambivalenza destinata tuttavia a sciogliersi con il decorso del tempo", in quanto, nel momento in cui per tutti i reati oggetto di imputazione sia superato il termine fissato dall'art. 159, ultimo comma, cod. pen. (cioè il doppio del tempo necessario a prescrivere il reato), senza che la persona nei cui confronti è stata emessa sia stata rintracciata, la sentenza di non doversi procedere diviene irrevocabile. Pertanto, "ove non si tratti di un reato imprescrittibile, la sentenza di improcedibilità per mancata conoscenza da parte dell'imputato è idonea a definire il processo in modo irreversibile". Oltre a rimodellare le condizioni per la dichiarazione di assenza e il sistema delle garanzie *ex ante*, il d.lgs. ha anche modificato il quadro delle garanzie *ex post*, seguendo una logica binaria, rapportata al tipo di evento oggetto del rimedio. In termini generali, "nell'ipotesi in cui l'assenza sia stata mal dichiarata, ove la dichiarazione non corrisponda cioè ad alcuna ipotesi legale di assenza procedibile, il rimedio è incondizionato e regressivo, con sicura retrocessione del processo al momento in cui si è verificata la nullità; se invece l'assenza è stata ben dichiarata, quindi in conformità ad un'ipotesi legale di assenza non impeditiva, il rimedio è condizionato e restitutorio, nel senso che l'imputato può ottenere la reintegrazione nella facoltà processuale dalla quale sia eventualmente decaduto qualora provi il carattere incolpevole della decadenza". Sempre sul versante delle garanzie *ex post*, "con un movimento inverso rispetto a quello compiuto dalla legge n. 67 del 2014, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha ristretto i margini della rescissione del giudicato, ma ha specularmente ampliato quelli della restituzione nel termine delle impugnazioni ordinarie, in particolare trasferendo a quest'ultimo istituto l'ipotesi della mancata conoscenza della *vocatio in iudicium*". L'art. 629-bis cod. proc. pen. condiziona il mezzo straordinario *post iudicatum* alla prova da parte del condannato che l'assenza è stata dichiarata in mancanza dei presupposti ex art. 420-bis; il comma 2.1. dell'art. 175 cod. proc. pen. dispone che l'imputato giudicato in assenza è restituito, a sua richiesta, nel termine per proporre impugnazione, se, nei casi previsti dall'art. 420-bis, commi 2 e 3, fornisce la prova di non aver avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo e di non aver potuto proporre impugnazione nei termini senza sua colpa, il che prescinde dalla sussistenza di un errore del giudice nella dichiarazione di assenza.

#### ***2.4.2. L'illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo (salvo il diritto dell'imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa)***

La sentenza n. 192 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura (CAT), l'art. 420-bis, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice proceda in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della detta Convenzione, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il suo diritto a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa. La censurata lacuna normativa, precludendo l'accertamento giudiziale della commissione dei reati di tortura, offende la dignità della persona e ne comprimeva il diritto fondamentale a non essere vittima di tali atti. Ferma la presunzione di non colpevolezza che assiste, nel caso di specie, i quattro funzionari egiziani imputati dei delitti commessi in danno di Giulio Regeni – cittadino italiano trovato senza vita il 3 febbraio 2016 in Egitto – la mancata comunicazione da parte dello Stato egiziano degli indirizzi dei propri dipendenti ha impedito finora, e avrebbe impedito *sine die*, la celebrazione di un processo imposto dalla Convenzione. L'impossibilità di notificare personalmente agli imputati l'avviso di udienza preliminare e la richiesta di rinvio a giudizio – quindi di portare a loro conoscenza l'apertura del processo

– comportava infatti, sulla base dell’attuale quadro normativo interno, la necessità di emettere nei confronti degli stessi sentenza inappellabile di improcedibilità. Ciò determinava obiettivamente le condizioni di una fattuale immunità *extra ordinem*, incompatibile con il diritto all’accertamento processuale, quale primaria espressione del divieto convenzionale di tortura e dell’obbligo per gli Stati di perseguirla. Tale lacuna apriva irragionevolmente uno spazio di immunità penale in un quadro normativo che impediva di compiere quegli stessi accertamenti giudiziari previsti in sede pattizia. Tuttavia, il diritto dell’imputato di presenziare al processo ha natura di diritto fondamentale, garantito dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU innanzitutto attraverso la pienezza del contraddittorio; inoltre, il diritto partecipativo dell’imputato è funzionale all’esercizio dell’autodifesa, che è distinta e ulteriore rispetto alla difesa tecnica (sentenza n. 65 del 2023). La fattispecie addizionale di assenza non impeditiva, tale da evitare una paralisi processuale costituzionalmente e convenzionalmente intollerabile, deve quindi essere rispettosa del principio del giusto processo, non potendo prescindere dalla conoscenza che l’imputato abbia del procedimento e limitandosi a incidere sul piano ulteriore della conoscenza della *vocatio in iudicium*. Pertanto, prevedendosi una diversa scansione temporale dell’esercizio delle facoltà partecipative dell’imputato, è fatto salvo il “diritto a un nuovo processo”, che, svolgendosi in presenza dell’imputato e a sua richiesta, consente di riesaminare il merito della causa, incluso il vaglio di nuove prove, e può condurre alla riforma della decisione originaria (art. 9 della direttiva 2016/343/UE). Questo risultato, che sarà compito del giudice comune attuare nella concretezza dei singoli casi, è raggiungibile per effetto della riapertura del processo, cui l’imputato, nell’ipotesi in esame, ha diritto di pervenire in ragione dei presupposti stessi della sua assenza. La fattispecie addizionale di procedibilità in assenza consente infatti all’imputato di accedere senza limiti, né condizioni, al sistema rimediale congegnato dal d.lgs. n. 150 del 2022. D’altronde, attesa la manifesta violazione che ai principi costituzionali e sovranazionali viene da un’immunità per crimini di tortura, non può dirsi ostativa la riserva di discrezionalità del legislatore in ambito processuale, pure affermata anche riguardo ai meccanismi di notifica della *vocatio* e di svolgimento del processo *in absentia* (sentenza n. 31 del 2017). La riapertura del processo potrà tuttavia essere negata ove l’autorità alleghi indizi precisi e oggettivi dai quali risulti che l’imputato, nonostante l’atteggiamento non cooperativo del proprio Stato di appartenenza, ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all’azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente di tale processo. L’amplissima possibilità di riapertura e rinnovazione del processo non riduce lo stesso a un simulacro, poiché l’accertamento dei crimini di tortura nelle forme pubbliche del dibattimento penale corrisponde a un obbligo costituzionale e sovranazionale, e già solo per questo non è mai inutile, ove anche circostanze esterne lo privino del contraddittorio dell’imputato, cui resta garantita ogni facoltà di far sentire la sua voce. Infine, nonostante il rimettente abbia sollecitato una pronuncia additiva non circoscritta per il titolo di reato, la decisione di accoglimento è stata comunque delimitata in coerenza sia con i presupposti di rilevanza delle questioni, sia con gli obblighi internazionali, che per il crimine di tortura giustificano una speciale composizione delle garanzie partecipative. La necessità di emendare la lacuna normativa tramite una pronuncia additiva non concerne quindi ogni ipotetica fattispecie nella quale la notifica personale della *vocatio* all’imputato sia resa impossibile dalla mancata assistenza dello Stato di appartenenza, ma inerisce esclusivamente ai processi per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall’art. 1, comma 1, CAT. Alla delimitazione oggettiva per il titolo di reato corrisponde una delimitazione soggettiva per la qualità dell’autore, che è soltanto l’agente della funzione pubblica, cui viene equiparata ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale delimitazione soggettiva assume una speciale valenza nell’ipotesi in questione, atteso il vincolo che lega l’apparato pubblico ai propri funzionari.

### ***2.5. Il pubblico ministero quale titolare diretto ed esclusivo delle indagini finalizzate all’esercizio obbligatorio dell’azione penale (la legittimazione al conflitto interorganico)***

L’ordinanza n. 62 ha ribadito che il pubblico ministero è “investito dell’attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all’esercizio obbligatorio dell’azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate” (sentenze nn. 1 del 2013, 88 e 87 del 2012; ordinanze nn. 193 del 2018, 273 del 2017, 217 del 2016, 218 del 2012, 241 e 104 del 2011, 276 del 2008, 124 del 2007). Con riferimento a questa funzione, “il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena

indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene” (sentenza n. 183 del 2017; ordinanza n. 261 del 2022).

## **2.6. La preclusione all'imputato, medico “strutturato”, della facoltà di citare in giudizio, quale responsabile civile, l'assicuratore con cui ha stipulato apposita polizza a copertura dei rischi derivanti dall'esercizio della professione**

La sentenza n. 182 ha dichiarato inammissibili, per inadeguata ricostruzione della cornice normativa, tale da compromettere la motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, le questioni di costituzionalità dell'art. 83 cod. proc. pen., impugnato, in relazione agli artt. 3, primo comma, e 24 Cost., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria posta a carico degli esercenti la professione sanitaria dalla legge n. 24 del 2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato. La norma è stata giudicata parzialmente illegittima dalle sentenze nn. 112 del 1998 e 159 del 2022, nella parte in cui – prevedendo che il responsabile civile possa essere citato nel processo penale solo a richiesta della parte civile o, eccezionalmente, del pubblico ministero, quando eserciti l'azione civile nell'interesse di persone incapaci – non consentiva all'imputato di chiamare in giudizio il proprio assicuratore, in due ipotesi di assicurazione obbligatoria *ex lege* per la responsabilità civile verso terzi, concernenti rispettivamente, la circolazione di veicoli e natanti e l'esercizio dell'attività venatoria. Nell'assumere la sovrapposibilità del caso in esame a quello deciso nel 1998, il rimettente non ha, tuttavia, tenuto conto della “complessa articolazione degli obblighi assicurativi delineati dalla legge n. 24 del 2017, omettendo di incasellare in essa la fattispecie concreta”. Con riguardo alla natura della responsabilità civile connessa a prestazioni sanitarie, la suddetta legge stabilisce che le strutture pubbliche o private che, nell'adempimento della propria obbligazione, si avvalgono di esercenti la professione sanitaria (anche scelti dal paziente e non dipendenti da esse), rispondono dei danni provocati dalle loro condotte a titolo di responsabilità contrattuale. Di contro, l'esercente la professione sanitaria che opera nell'ambito di una struttura, e che non abbia agito nell'adempimento di un'obbligazione contrattuale assunta con il paziente, risponde del proprio operato a titolo di responsabilità extracontrattuale. Si è, in tal modo, alleggerita la posizione del medico “strutturato”, sottraendolo alle conseguenze, considerate eccessivamente gravose, della responsabilità contrattuale, precedentemente ipotizzata nei suoi confronti dall'orientamento giurisprudenziale favorevole alla teoria del “contatto sociale”. La struttura sanitaria che abbia risarcito il danno provocato dal medico può, d'altro canto, esercitare azione di rivalsa nei suoi confronti, unicamente in caso di dolo o colpa grave ed entro precisi limiti, valevoli anche in relazione alla responsabilità amministrativa azionata dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, nel caso di medico operante in una struttura pubblica. Quanto agli obblighi assicurativi, l'art. 10 della legge n. 24 del 2017 prende in considerazione distintamente tre categorie di soggetti: le strutture sanitarie; i medici liberi professionisti; i medici “strutturati”. Alle prime, pubbliche e private, è fatto obbligo di munirsi di polizze assicurative, o di adottare altre analoghe misure, a copertura di due classi di rischi: per la responsabilità civile derivante sia da fatto proprio sia da fatto altrui di cui debbano rispondere (le condotte dei prestatori d'opera); e per la responsabilità civile del personale medico di cui si avvalgono, per l'ipotesi in cui questo sia chiamato a rispondere in proprio del danno, a titolo di illecito aquiliano. Mentre il primo rischio forma oggetto di un'assicurazione per conto proprio, rispetto al secondo si è al cospetto di un'assicurazione per conto altrui nella quale la struttura assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato. La logica del regime è intuibile: “nel caso del medico strutturato, si vuole che i costi dell'assicurazione – anche per quanto attiene alla responsabilità extracontrattuale del medesimo verso il paziente – restino a carico della struttura”. Per converso, “rispetto ai medici che operino come liberi professionisti la legge lascia fermo l'obbligo di assicurazione, a tutela del cliente, già stabilito da disposizioni previgenti”. I medici liberi professionisti “debbono, dunque, assicurarsi autonomamente: si tratta, infatti, di soggetti che governano personalmente e in modo autonomo il rischio, non essendo inseriti in una organizzazione complessa eterodiretta”. I medici “strutturati” non hanno, invece, alcun obbligo di assicurazione della propria responsabilità civile verso i pazienti: tale responsabilità deve essere, infatti, coperta dall'assicurazione (o analoga misura) imposta alla struttura per cui operano. Essi debbono piuttosto stipulare, con oneri a proprio carico, una polizza di assicurazione per colpa grave, al fine di garantire efficacia all'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa promossa nei loro confronti, rispettivamente, dalla struttura di appartenenza o dal pubblico ministero contabile, nonché all'azione di rivalsa accordata all'assicuratore che, convenuto con azione diretta dal danneggiato, abbia dovuto risarcire un danno del quale non avrebbe dovuto rispondere in base alle clausole contrattuali. Come nella normativa sull'assicurazione obbligatoria

della responsabilità civile automobilistica, la legge n. 24 del 2017 consente al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore (prevedendo, altresì, che in giudizio sia litisconsorte necessario il responsabile del danno), ma solo quando si tratti dell'impresa che assicura la struttura sanitaria o il medico libero professionista. L'azione diretta non è prevista nei confronti dell'assicuratore obbligatorio del medico "strutturato", per l'ovvia ragione che la polizza stipulata con quest'ultimo copre debiti del medico legati all'esercizio di azioni (di rivalsa e responsabilità amministrativa) che si collocano "a valle" dell'esperimento (vittorioso) dell'azione risarcitoria del danneggiato, il quale non avrebbe alcun titolo per agire nei confronti dell'assicuratore del medico "strutturato". Il rimettente non ha considerato la diversa posizione in cui si trovano il medico libero professionista e il medico "strutturato". L'imputato nel giudizio *a quo* è un medico "strutturato" e il suo difensore ha chiesto di essere autorizzato a citare in giudizio, quale responsabile civile, non già l'assicuratore della struttura, ma quello con cui l'imputato ha stipulato apposita polizza per la responsabilità civile verso terzi derivante dall'esercizio della professione. Peraltro, non risultano specificati i rischi coperti né come la polizza si connetta agli obblighi di legge. Ove la polizza corrispondesse a quella che la legge fa obbligo di stipulare al medico "strutturato", l'imputato non potrebbe pretendere di citare nel processo penale un'assicurazione obbligata a tenerlo indenne dalle conseguenze di un'azione civile, quale quella di rivalsa della struttura, che non è stata esercitata e mai potrebbe esserlo in quel processo. Se invece si trattasse della polizza cui sono obbligati i medici liberi professionisti, le questioni sarebbero prive di rilevanza, dato che l'imputato è stato chiamato a risarcire danni provocati da medico "strutturato". Ove, infine, si trattasse di una polizza stipulata dall'imputato *sua sponte* a copertura della responsabilità civile verso terzi derivante dallo svolgimento della sua attività come dipendente, si sarebbe fuori dagli obblighi stabiliti dalla legge, la quale non impone affatto al medico "strutturato" di assicurarsi contro tale rischio. Si tratterebbe di un'assicurazione facoltativa: il che renderebbe non pertinenti le censure, incentrate sul parallelismo con le ipotesi di assicurazione obbligatoria esaminate dalle sentenze del 1998 e del 2022.

### ***2.7. La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento***

La sentenza n. 225 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 6, par. 3, CEDU, nella parte in cui prevede che l'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale debba essere rilevata o eccepita, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare, consentendo solo in tal caso la riproposizione della questione nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento. La norma è stata interpretata in modo costituzionalmente orientato dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 48590 del 2019), le quali hanno chiarito che l'onere ivi previsto può operare, senza ledere il diritto di difesa, soltanto con riguardo alle violazioni già desumibili dall'imputazione originaria, come formulata nella richiesta di rinvio a giudizio. In ossequio alle esigenze di tutela della ragionevole durata dei giudizi, il sistema processuale penale mira nel complesso "ad affrontare e risolvere prima possibile sia le questioni di competenza (...), sia quelle relative all'attribuzione della cognizione della causa al tribunale in formazione collegiale o monocratica, in modo da evitare regressioni o, comunque, stasi in fasi avanzate del processo, con conseguente dispersione delle attività già svolte". All'udienza preliminare, l'imputato è normalmente già in grado di rilevare sia eventuali violazioni della competenza territoriale e per connessione, sia violazioni delle regole sull'attribuzione della cognizione della causa al tribunale in formazione collegiale o monocratica, poiché essa dipende dalla tipologia di reati contestati. Tuttavia, l'onere può operare soltanto se la composizione del tribunale al quale la causa sarà assegnata è desumibile dalla richiesta di rinvio a giudizio o dalle modificazioni dell'imputazione disposte nella stessa udienza preliminare. Se invece l'imputazione viene modificata dal decreto che dispone il giudizio, oppure se tale decreto indica erroneamente una composizione diversa da quella prevista per i reati contestati, il meccanismo preclusivo dell'art. 33-*quinquies* non può operare, per l'impossibilità di formulare eccezioni a udienza preliminare ormai conclusa. In tal caso, le violazioni potranno essere eccepite, o rilevate d'ufficio, alla prima occasione utile, e cioè in sede di questioni preliminari al dibattimento. Sulla base di tale lettura, è stata anzitutto esclusa un'irragionevole disparità di trattamento, in quanto le parti sono sempre tenute a sollevare le

eccezioni relative al riparto di attribuzioni alla prima occasione utile, ossia all'udienza preliminare ovvero, nei casi in cui non è prevista, nella fase preliminare del dibattimento. È stata altresì esclusa un'indebita parificazione tra la disciplina in esame e quella relativa al rilievo dell'incompetenza per territorio o derivante dalla connessione. Le due discipline sono al contrario perfettamente simmetriche, imponendo di eccepire immediatamente, nel corso dell'udienza preliminare, eventuali violazioni delle regole rispettivamente presidiate. Resta ferma, comunque, "l'esigenza di una interpretazione costituzionalmente orientata di entrambe le discipline, nel senso indicato dalle Sezioni unite, rispetto a tutti i profili che le parti non siano in grado di eccepire nel corso dell'udienza preliminare, conseguenti in particolare ad eventuali modifiche delle imputazioni operate dal giudice dell'udienza preliminare nel decreto che dispone il giudizio, ovvero a errori compiuti nella stessa *vocatio in ius* contenuta nel decreto". Per altro verso, la disposizione censurata non impone l'onere irragionevole di formulare un'eccezione "preventiva", bensì quello di "opporsi sin da subito a scelte già in effetti operate dal pubblico ministero, con conseguente obbligo, per il giudice dell'udienza preliminare, di fornire subito una puntuale risposta a tale eccezione". Le regole in materia di competenza o attribuzione si applicano, infatti, sin dal momento della richiesta di rinvio a giudizio, non solo ai fini della determinazione del giudice dell'udienza preliminare competente, ma anche in relazione a eventuali ragioni di connessione che possono determinare modifiche all'ordinaria competenza per materia o territorio. Non è dunque irragionevole "porre a carico dell'imputato l'onere di eccepire immediatamente l'erroneità di quelle scelte compiute dal pubblico ministero nella richiesta di rinvio a giudizio, da cui deriverebbero necessariamente le conseguenze previste dalla legge in relazione alla competenza o all'attribuzione della cognizione della causa". Per le medesime ragioni, è stata esclusa anche la lesione del diritto di difesa. In base alla suddetta interpretazione conforme, l'imputato ha l'onere di formulare all'udienza preliminare "soltanto le eccezioni relative a profili che siano già desumibili dalla richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero – ovvero dalle eventuali modificazioni dell'imputazione avvenute in contraddittorio durante l'udienza preliminare –; e non già, dunque, quelle che concernano profili desumibili per la prima volta dal decreto di rinvio a giudizio, rispetto ai quali l'onere di eccezione non potrà che essere posposto all'inizio del dibattimento". Né è stato infine ravvisato un contrasto con il principio del contraddittorio, potendo l'imputato interloquire su tutti i profili dai quali dipende l'attribuzione della causa alla cognizione del tribunale in formazione collegiale o monocratica.

### ***2.8. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato***

La sentenza n. 116 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 409, commi 4 e 5, e 411, commi 1 e 1-bis, cod. proc. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 3, 27, commi primo e terzo, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU, 47 CDFUE e 14, terzo comma, lett. c), PIDCP, nella parte in cui non consentono al giudice per le indagini preliminari, a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato. Secondo il diritto vivente, l'archiviazione per particolare tenuità del fatto deve essere necessariamente preceduta da una conforme richiesta del pubblico ministero, da portare a conoscenza dell'indagato e della persona offesa, in modo che su tale questione, all'eventuale udienza in camera di consiglio, possa svolgersi il contraddittorio fra le parti. In primo luogo, è stata esclusa la violazione dei principi di ragionevolezza e ragionevole durata del processo. Il meccanismo procedurale per il proscioglimento per particolare tenuità del fatto in sede di indagini preliminari prevede l'iniziativa del pubblico ministero e la notifica preventiva di un avviso scritto all'indagato e alla persona offesa, mediante il quale essi sono invitati a manifestare la propria eventuale opposizione nei successivi dieci giorni. L'effetto potenzialmente pregiudizievole di un'archiviazione per particolare tenuità del fatto (destinata a essere iscritta nel casellario giudiziale e preclusiva di una nuova concessione della causa di non punibilità) ha "indotto il legislatore ad assicurare un pieno contraddittorio su questo possibile esito, che deve essere preannunciato in termini espliciti dallo stesso pubblico ministero", con l'espressa previsione di uno *spatium deliberandi* di almeno dieci giorni, per consentire a ciascun soggetto processuale di compiere le proprie valutazioni. Tale schema legislativo, "funzionale al pieno esercizio del diritto di difesa di entrambi i soggetti processuali coinvolti, verrebbe sensibilmente alterato ove si

consentisse al GIP di disporre direttamente l'archiviazione per particolare tenuità del fatto, in difformità dalla richiesta del pubblico ministero (...), senza che sia stata previamente notificata alle parti la possibilità di una formula di archiviazione diversa da quella prospettata dal pubblico ministero, e sulla base soltanto di un contraddittorio sollecitato per la prima volta durante l'udienza". Inoltre, la pronuncia di non punibilità *ex art. 131-bis* cod. pen. presuppone sempre la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso. Tale valutazione non può essere compiuta *ex officio* dal giudice, ma soltanto dal pubblico ministero, cui spetta apprezzare in prima battuta se un reato sia stato commesso e, in caso affermativo, esercitare l'azione penale. Non solo la dichiarazione di non punibilità presuppone normalmente l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, ma anche la stessa richiesta del P.M. di proscioglimento per particolare tenuità del fatto "rappresenta qualcosa di assai prossimo al vero e proprio esercizio dell'azione penale, tale richiesta mirando a una pronuncia soltanto parzialmente liberatoria, con la quale si dà pur sempre atto dell'avvenuta commissione di un fatto di reato, ancorché in concreto non punibile per la particolare esiguità del danno o del pericolo cagionato". Pertanto, è risultata "del tutto coerente con il sistema disegnato dal legislatore la soluzione interpretativa (...) di non consentire al GIP di surrogarsi al pubblico ministero e di apprezzare direttamente l'avvenuta commissione del fatto medesimo, anche soltanto al fine di dichiararlo non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis*". Poiché il sistema esige che in caso di dissenso del GIP sulla richiesta del pubblico ministero la parola torni a quest'ultimo per le determinazioni di competenza e impone che tutti i soggetti processuali siano posti in condizioni di interloquire su tali eventuali determinazioni, l'effetto di allungamento dei tempi processuali che ne deriva è sorretto da una legittima *ratio* giustificativa. È stata inoltre esclusa l'irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe. Le ipotesi in cui il riconoscimento della non punibilità per particolare tenuità del fatto avviene previa audizione delle parti in camera di consiglio (in sede predibattimentale, ai sensi dell'art. 469, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., e nel giudizio di cassazione, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità) non sono risultate omogenee a quella in esame, dal momento che, a differenza di quella in scrutinio, in quei casi il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale. È stata disattesa anche la prospettazione di un'indebita omologazione di ipotesi differenti, sostenuta in base all'assunto per cui il GIP sarebbe costretto a disporre la celebrazione del processo sia per fatti connotati da disvalore significativo, sia per fatti di particolare tenuità. In realtà, se il GIP non condivide la richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, non è affatto tenuto a disporre che il pubblico ministero formuli l'imputazione, ma ben può restituire gli atti, invitandolo a considerare la possibilità di richiederne il proscioglimento per particolare tenuità del fatto. Infine, l'irragionevole disparità di trattamento è stata esclusa anche rispetto all'ipotesi in cui il pubblico ministero abbia richiesto l'archiviazione per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. Tale fattispecie muove da una richiesta del pubblico ministero, formulata sulla base del suo apprezzamento, la quale essa sola legittima il GIP a una pronuncia che, parimenti, presuppone l'avvenuta commissione di tale reato. Quanto alla dedotta violazione dei principi di ragionevolezza, proporzione, personalità della responsabilità penale e finalità rieducativa della pena, si è ribadito che nulla impone al GIP di disporre che sia formulata un'imputazione, con conseguente celebrazione di un processo, nel caso in cui il reato ascritto all'indagato appaia di particolare tenuità. Anche nell'ipotesi in cui il pubblico ministero richiedesse il rinvio a giudizio, ovvero disponesse la citazione diretta dell'indagato, nulla vieterebbe al giudice di assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., evitando di applicare una pena sproporzionata rispetto alla gravità del reato.

## ***2.9. I procedimenti speciali alternativi al giudizio***

### ***2.9.1. La sospensione del procedimento con messa alla prova***

#### ***2.9.1.1. La qualificazione come istituto del diritto penale non carcerario, rivolto a contrastare l'inflazione e la crisi della sanzione penale***

La sentenza n. 146 ha sottolineato che "la sospensione del procedimento con messa alla prova costituisce un istituto del diritto penale punitivo non carcerario, già sperimentato nel procedimento minorile". Esso condivide con la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto "la finalità di alleggerire il peso, gravante sul sistema giudiziario penale, di processi per fatti, in senso lato, minori" nella logica del diritto penale punitivo extramurario. In questo contesto, la messa alla prova rappresenta "una forma costituzionalmente compatibile di sospensione dell'esercizio dell'azione penale, la cui

obbligatorietà è resa meno rigida”. Per la giurisprudenza di legittimità, “il legislatore ha dato impulso ad un profondo ripensamento del sistema sanzionatorio che ancora oggi gravita tolemaicamente intorno alla detenzione muraria. Il nuovo corso è (...) testimoniato dalla legge n. 67 del 2014, che ha introdotto la messa alla prova e la particolare tenuità del fatto; istituti diretti a contenere l’inflazione penalistica, nel tentativo di ridurre la crisi della sanzione penale, rendendo possibile il ricorso a reazioni appropriate alla specificità dei fatti criminosi, in una concezione gradualistica dell’illecito: la pena può non essere la conseguenza ineluttabile di ogni reato”.

### **2.9.1.2. Il favor per l’istituto espresso dalla giurisprudenza costituzionale**

La sentenza n. 146 ha osservato che da varie pronunce di accoglimento “emerge un *favor* per la messa alla prova”. “È stata riconosciuta la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova a seguito della nuova contestazione di una circostanza aggravante (sentenza n. 141 del 2018) ovvero di modifica dell’originaria imputazione (sentenza n. 14 del 2020). Inoltre, in caso di reato connesso contestato in dibattimento, è stata riconosciuta, all’imputato, che inizialmente non abbia presentato richiesta di messa alla prova, la facoltà di richiedere la sospensione del procedimento (...), con riferimento a tutti i reati contestatigli (sentenza n. 146 del 2022)”. Infine, la sentenza n. 174 del 2022 ha dichiarato illegittimo l’art. 168-*bis*, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui non prevedeva che l’imputato potesse essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova nell’ipotesi in cui si procedesse per reati connessi (*ex art. 12, comma 1, lett. b, cod. proc. pen.*) con altri per i quali tale beneficio era già stato concesso, così superando il limite di concedibilità dello stesso per una sola volta. “È possibile anche una seconda richiesta di messa alla prova se riferita ad un reato connesso a quello per il quale una precedente richiesta è già stata accolta”.

### **2.9.1.3. La preclusione del beneficio all’imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 146 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non consente l’astratta ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova per l’imputato di omicidio stradale allorché non ricorra alcuna aggravante e sussistano gli estremi dell’attenuante ad effetto speciale del concorso di colpa della vittima nella causazione del sinistro mortale. Il legislatore ha finora confermato l’“iniziale scelta di individuare i reati, per i quali è consentita la messa alla prova, sulla base della pena edittale detentiva prevista in misura non superiore nel massimo a quattro anni; pena che, in quanto edittale, è riferita alla fattispecie del reato non circostanziato. Si tratta di una scelta di politica criminale rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale non irragionevolmente ha fissato una soglia di pena massima irrogabile, quale discrimine per l’accesso al beneficio, e ciò ha fatto con riferimento a quella edittale, prevista per il reato base non circostanziato, senza quindi dare rilievo alle circostanze né aggravanti né attenuanti, quantunque ad effetto speciale”. È vero che per l’“istituto della non punibilità per la particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.) rileva la diminuzione di pena in ragione dell’applicazione delle attenuanti ad effetto speciale, al pari del suo aumento ove ricorrano circostanze aggravanti, anch’esse ad effetto speciale. Ma ciò si spiega in ragione dell’accertamento, ad opera del giudice, dell’effettiva sussistenza delle circostanze al fine della dichiarazione della suddetta causa di non punibilità”. Invece, nel caso della messa alla prova, il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta *in limine*, prima dell’accertamento sull’inculpazione e prima che possa risultare il concorso di un’attenuante a effetto speciale. Infatti, “la richiesta di messa alla prova può essere avanzata prima dell’apertura del dibattimento o, se c’è il filtro dell’udienza preliminare, fino a quando non siano formulate le conclusioni delle parti. Manca un accertamento in ordine alla effettiva sussistenza di attenuanti (come anche di aggravanti) a effetto speciale, che normalmente non appartengono all’inculpazione”. Quindi, “nell’uno e nell’altro caso (con e senza udienza preliminare), manca un accertamento giudiziale in ordine alla sussistenza di un’attenuante a effetto speciale; né sarebbe sufficiente una mera valutazione prognostica, che l’art. 168-*bis* cod. pen. non autorizza ad ipotizzare. E ciò vale ancor di più nel caso in cui la richiesta o la proposta siano fatte nella fase delle indagini preliminari”. Invece, “la rilevanza delle attenuanti ad effetto speciale, al fine della verifica del superamento, o non, della soglia prevista per l’esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (...), è condizionata sempre all’accertamento pieno della diminuzione e del reato”. Per la sentenza n. 116 del 2023, una pronuncia di non punibilità *ex art. 131-bis* cod. pen. “presuppone logicamente la



valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato". Ciò "rende ragione della disciplina differenziata e ne esclude la denunciata irragionevolezza. In mancanza di un meccanismo processuale di verifica anticipata della sussistenza di attenuanti a effetto speciale, non è irragionevole che il criterio distintivo di identificazione dei reati, per i quali è possibile la messa alla prova, rimanga affidato alla pena edittale nel massimo, senza considerare gli *accidentalialia delicti*". Peraltro, la pena edittale massima dell'omicidio stradale, ove anche ridotta in ragione dell'attenuante a effetto speciale *ex art. 589-bis*, settimo comma, cod. pen. ("qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole"), "rimarrebbe comunque superiore alla soglia di ammissibilità della messa alla prova perché in generale, nel caso di prevista possibile diminuzione fino a metà (e non già della metà) della pena, la riduzione (...) può essere, nel minimo, di un solo giorno, con la conseguenza che la pena massima irrogabile sarebbe comunque ben più elevata della soglia della pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni", fissata dall'art. 168-*bis*. "Affinché possano essere pienamente rilevanti, a tal fine, le attenuanti a effetto speciale, (...) dovrebbe introdursi un più favorevole criterio di computo, quale in ipotesi sarebbe quello della massima (e non già della minima) riduzione possibile". Con siffatto più favorevole criterio la pena massima irrogabile per l'omicidio stradale, non aggravato da circostanze a effetto speciale e diminuito per il concorso di colpa della vittima, potrebbe rientrare al di sotto della soglia fissata dalla norma censurata. Tuttavia, "appartiene alle scelte di politica criminale del legislatore una tale opzione che non potrebbe essere limitata" alla detta attenuante "ma dovrebbe riguardare in generale il criterio di computo delle attenuanti ad effetto speciale, una volta che se ne introducesse la rilevanza agli effetti della messa alla prova". Ove comunque risultasse in giudizio l'attenuante del concorso di colpa della vittima dell'omicidio stradale, "la pena potrebbe essere ridotta fino a metà di quella prevista per il reato non circostanziato e, in tal modo, soccorrerebbero altri istituti (quali le misure alternative alla detenzione, nonché la sospensione condizionale della pena), parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato". In ogni caso, rimane la criticità segnalata dal rimettente. "L'allargamento dell'area di applicazione della messa alla prova con sospensione del procedimento penale anche a reati molto gravi, in ragione delle aggravanti ad effetto speciale, non preclusive dell'accesso al beneficio" (come affermato dalla giurisprudenza di legittimità), ha "lasciato immutata la perdurante mancanza di rilevanza, a tal fine, delle attenuanti parimenti ad effetto speciale, che, all'opposto, possono ridurre notevolmente la pena, talora finanche in misura inferiore a quella prevista per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. È quindi auspicabile una più ampia ammissibilità del beneficio della messa alla prova con sospensione del procedimento anche per reati che sono decisamente meno gravi proprio in applicazione di attenuanti ad effetto speciale. Di ciò non potrà non farsi carico il legislatore".

## **2.10. L'esecuzione penale**

### **2.10.1. L'ordine di esecuzione**

#### **2.10.1.1. Il tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine con i casi di accesso alle misure alternative quale punto di equilibrio ottimale**

La sentenza n. 3 ha rammentato che l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. "stabilisce una serie di eccezioni alla regola generale, fissata dal precedente comma 5, secondo cui l'ordine di esecuzione della pena detentiva, emesso dal pubblico ministero quando la sentenza di condanna divenga definitiva, deve essere sospeso allorché la pena inflitta, anche se costituente residuo di maggior pena, non sia superiore a quattro anni" (ovvero a sei nei casi previsti dagli artt. 90 e 94 del d.P.R. n. 309 del 1990). In particolare, ai sensi della lett. a) del comma 9, la sospensione non può aver luogo nei confronti dei condannati per i delitti *ex art. 4-bis* ord. pen. nonché dei condannati per una serie di ulteriori delitti. La disciplina *de qua* è già stata scrutinata in numerose occasioni, richiamate dalla sentenza n. 238 del 2021, da cui emerge l'idea che "il tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale (...) dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza" (sentenza n. 41 del 2018). "In altre parole, la soluzione ottimale sarebbe – in linea di principio – quella di prevedere la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva nei confronti di ogni condannato che non si trovi già in carcere in stato di custodia cautelare" (ipotesi cui si riferisce la lett. b del comma 9), "ogniquale volta la pena che egli debba integralmente espiare, ovvero la

pena residua, sia contenuta entro i limiti temporali compatibili con l'accesso a misure alternative alla detenzione. Ciò al fine di consentire al condannato di proporre – nei trenta giorni successivi all'emanazione dell'ordine di esecuzione – istanza di ammissione a una di tali misure al tribunale di sorveglianza, ed evitargli così l'ingresso in carcere nelle more della decisione. L'ingresso in carcere per condannati che si trovano nelle condizioni di poter chiedere una misura alternativa è, in effetti, problematico tanto dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza (...) quanto dal punto di vista della necessaria finalità rieducativa della pena”, per plurime ragioni. Anzitutto, “l'ingresso in carcere determina sempre una brusca frattura dei legami del condannato con il proprio contesto familiare, sociale e – soprattutto – lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo, quando il condannato stesso si trovava in stato di libertà o era comunque sottoposto a misura cautelare non carceraria” (sentenza n. 28 del 2022). In secondo luogo, “quando la pena da scontare sia breve, è assai probabile che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena; eventualità quest'ultima purtroppo non infrequente, stante il notorio sovraccarico di lavoro che affligge la magistratura di sorveglianza, nonché il tempo necessario per la predisposizione della relazione del servizio sociale in merito all'osservazione del condannato in carcere” (sentenza n. 216 del 2019). Infine, “ogni disallineamento tra i limiti temporali della pena ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione e quelli per l'accesso alle misure alternative concedibili sin dall'inizio dell'esecuzione della pena rende di fatto impossibile la concessione di misure alternative prima dell'ingresso in carcere, ogniquale volta la condanna sia ancora contenuta nel limite che consentirebbe l'accesso alla misura ma sia superiore a quello fissato per la sospensione dell'ordine di esecuzione. Il che finisce per frustrare lo stesso intento perseguito dal legislatore nel dettare la disciplina della misura alternativa”. Sulla base di questa considerazione, la sentenza n. 41 del 2018 ha dichiarato illegittimo il limite di tre anni di pena detentiva, originariamente previsto dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. per la sospensione dell'ordine di esecuzione, in quanto “irragionevolmente disallineato rispetto a quello, attualmente di quattro anni”, fissato dall'art. 47, comma 3-bis, ord. pen. per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale.

#### ***2.10.1.2. La discrezionalità del legislatore nell'individuare eccezioni alla regola di corrispondenza tra i limiti di pena stabiliti per l'accesso alle misure alternative e per la sospensione dell'ordine (il controllo stretto di legittimità costituzionale)***

La sentenza n. 3 ha evidenziato “la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, eccezioni al punto di equilibrio ottimale rappresentato dalla regola generale della corrispondenza tra il limite di pena stabilito per l'accesso alla misura alternativa e quello stabilito ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione”. Al tempo stesso, “la natura ancillare della sospensione rispetto alle finalità delle misure alternative deve rendere particolarmente stretto il controllo di legittimità costituzionale riservato a tali ipotesi”. La sentenza n. 41 del 2018 ha osservato che l'eccezione prevista nei confronti dei condannati per i delitti *ex art. 4-bis* ord. pen. “riposa sulla considerazione secondo cui (...) l'accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione”. In base a questa considerazione, la sentenza n. 238 del 2021 ha ritenuto non irragionevole il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della condanna per contrabbando di tabacchi lavorati esteri commesso adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato, che rientra tra i delitti sottoposti allo speciale regime di preclusioni all'ordinario accesso alle misure alternative dettato dall'art. 4-bis. Parimenti, la sentenza n. 216 del 2019 ha ritenuto “immune da censure” l'eccezione rappresentata dal divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati per furto in abitazione. Il fondamento giustificativo dell'eccezione è stato ravvisato “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 (...); speciale pericolosità che il legislatore ha ritenuto, con valutazione non censurabile (...), costituire 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”. La sentenza n. 125 del 2016 aveva, invece, giudicato “incongruo” il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione

rispetto ai condannati per furto con strappo, sulla base del rilievo che “tale divieto non opera rispetto alla rapina (non aggravata), nella quale il furto con strappo può facilmente sfociare, a fronte della prevedibile reazione della vittima. Con conseguente illogicità di una disciplina più sfavorevole per chi sia condannato per un reato meno grave, pur se contiguo dal punto di vista criminologico”.

### ***2.10.1.3. L'illegittimo divieto di sospensione nei confronti dei condannati per incendio boschivo colposo***

La sentenza n. 3 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., nella parte in cui stabiliva che non potesse essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di incendio boschivo colposo. In virtù del richiamo integrale operato dalla norma censurata all'art. 423-*bis* cod. pen., l'incendio boschivo cagionato per mera colpa si presentava come l'unico reato colposo tra quelli per i quali si prevede il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione. Tale anomalia non solo non ha trovato giustificazione nei lavori preparatori del d.l. n. 92 del 2008 (che ha inserito il suddetto riferimento all'art. 423-*bis*), ma finiva per creare una disparità di trattamento tra l'incendio boschivo colposo (punito con la reclusione da uno a cinque anni) e la generalità dei delitti colposi, ancorché di pari o superiore gravità. La natura colposa del delitto in questione “rende, d'altra parte, estremamente problematica una plausibile giustificazione di tale eccezione. Ferma l'indubbia gravità del reato dal punto di vista oggettivo, è davvero arduo affermare che – dal punto di vista soggettivo – l'autore di una condotta meramente colposa manifesti una speciale pericolosità, tale da giustificare la scelta del legislatore di assicurarne un passaggio in carcere, in attesa della valutazione da parte del tribunale di sorveglianza dei presupposti per l'ammissione a una misura alternativa”. Inoltre, “l'impossibilità di presentare domanda di ammissione ai benefici penitenziari in stato di libertà determinata dalla disposizione censurata” comportava “un ostacolo alla funzione rieducativa della pena”. Nei casi in cui il divieto di sospensione dell'esecuzione ha trovato una giustificazione ragionevole (sentenze nn. 216 del 2019 e 238 del 2021), “tale ostacolo – creato dalla necessità di ingresso in un istituto carcerario per scontare una pena detentiva breve o molto breve (...) – appare bilanciato” dall'esigenza, “non arbitrariamente apprezzata dal legislatore, di far fronte a una spiccata pericolosità del condannato rivelata dalla particolare natura del reato (doloso) commesso; o comunque discende dalla necessità di prendere atto di uno speciale sistema di preclusioni” che rende residuale (sentenza n. 41 del 2018) l'accesso alle misure alternative per i condannati per determinati reati. Nella specie non è stata ravvisata una simile ragionevole giustificazione in quanto per i condannati per incendio boschivo colposo la disciplina censurata comportava “un sacrificio del tutto inutile – anche nell'ottica di un'efficace tutela della collettività – rispetto all'orientamento rieducativo della pena”.

## ***2.10.2. Il regime carcerario speciale***

### ***2.10.2.1. La finalità di contenere la pericolosità dei detenuti impedendo i collegamenti tra appartenenti alle organizzazioni criminali***

La sentenza n. 105 ha ribadito che il regime differenziato *ex art. 41-bis*, comma 2, ord. pen. “mira a contenere la pericolosità dei detenuti ad esso soggetti, anche nelle sue eventuali proiezioni esterne al carcere, impedendo i collegamenti degli appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi proprio attraverso quei contatti con il mondo esterno che lo stesso ordinamento penitenziario normalmente favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale” (sentenze nn. 97 del 2020 e 186 del 2018).

### ***2.10.2.2. I limiti applicativi costituzionalmente imposti: la sospensione dei soli istituti in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza, l'inderogabile finalità rieducativa della pena e il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità***

La sentenza n. 105 ha sintetizzato i limiti cui è soggetta l'applicazione del regime speciale. In particolare, “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”, sicché non possono disporsi misure che, “a causa del loro contenuto, a quelle concrete esigenze non siano riconducibili poiché risulterebbero palesemente inidonee o incongrue rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato” (sentenze nn. 18 del 2022 e 186 del 2018). Misure del genere

“assumerebbero, infatti, una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale” (sentenze nn. 97 del 2020 e 351 del 1996). Inoltre, “le restrizioni che accompagnano l’applicazione del regime differenziato, considerate singolarmente e nel loro complesso, non devono essere tali da vanificare del tutto la necessaria finalità rieducativa della pena (...) e da violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità” (sentenze nn. 186 e 149 del 2018, 376 del 1997, 351 del 1996, 349 del 1993).

### ***2.10.2.3. Il divieto di passaggio di oggetti durante i colloqui visivi***

La sentenza n. **105** ha evidenziato che, “tra gli istituti che connotano l’ordinaria disciplina trattamentale, quello dei colloqui con i familiari o con terze persone rappresenta uno dei momenti a più alto rischio per la garanzia degli obbiettivi perseguiti attraverso l’applicazione del regime detentivo differenziato (...), trattandosi del veicolo più diretto e immediato di comunicazione del detenuto con l’esterno”. Perciò, lo svolgimento di tali colloqui – che, secondo la disciplina ordinaria, dovrebbero svolgersi in locali interni senza mezzi divisorii o in spazi all’aperto – è stato sempre circondato, per i detenuti sottoposti al regime speciale, da misure rigorose, “volte a impedire che gli esponenti dell’organizzazione criminale in stato di detenzione possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dall’interno del carcere, il controllo sulle attività delittuose dell’organizzazione” (sentenze nn. 97 del 2020, 186 del 2018, 143 del 2013). “Tra queste misure, il divieto di passaggio di oggetti durante i colloqui visivi è inizialmente contemplato in alcune circolari dell’amministrazione penitenziaria, diramate nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, in attuazione dei primi provvedimenti che dispongono la sospensione delle ordinarie regole di trattamento”, introdotta dall’art. 19 del d.l. n. 306 del 1992. In seguito, il divieto di passaggio di oggetti ha trovato collocazione a livello di fonte primaria con la legge n. 279 del 2002 che, sulla scorta dell’esperienza maturata nei primi anni, ha stabilizzato il regime detentivo speciale, tipizzando le limitazioni che in concreto il Ministro della giustizia può imporre per contenere la pericolosità dei singoli destinatari della misura. Tra esse figura, alla lett. b) del comma 2-*quater* dell’art. 41-*bis* ord. pen., la previsione che i colloqui “avvengano in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti”. Si tratta di una restrizione ulteriore rispetto alle altre contemplate dalla disposizione: “limitazione dei colloqui visivi ad uno soltanto al mese e loro sottoposizione a videoregistrazione nonché, previa motivata autorizzazione dell’autorità giudiziaria competente, a controllo auditivo e a registrazione”.

### ***2.10.2.4. Il colloquio visivo mensile con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell’amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l’impiego del vetro divisorio a tutta altezza***

La sentenza n. **105** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), ord. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 31, 117, primo comma, Cost., 3 della Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo e 8 CEDU, nella parte in cui dispone che il colloquio visivo mensile del detenuto in regime differenziato avvenga in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti, anche quando si svolga con figli e nipoti in linea retta minori di 14 anni. La Corte non ha condiviso il presupposto esegetico secondo cui la norma imporrebbe l’utilizzo del vetro divisorio a tutta altezza in ogni circostanza, anche in occasione dei colloqui con figli e nipoti in linea retta minori di qualunque età; e ha ritenuto praticabile un’interpretazione costituzionalmente orientata. Con riguardo ai colloqui visivi, “ricompresi nella sfera dei diritti spettanti anche ai detenuti in regime differenziato”, sussiste la duplice necessità di garantire che il complessivo trattamento penitenziario non contrasti con il senso di umanità e di tutelare il preminente interesse dei minori. “Sotto il primo profilo, rilievo essenziale assume l’interesse della persona detenuta a mantenere un contatto fisico con i familiari. Una disciplina che ne escluda totalmente la possibilità, finanche nei confronti di quelli in età più giovane, si porrebbe in contrasto” con l’art. 27 Cost., anche per i soggetti in regime differenziato (sentenza n. 351 del 1996). Sotto il secondo, “la speciale rilevanza dell’interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori (...) trova riconoscimento e tutela sia nell’ordinamento costituzionale interno (...) sia nell’ordinamento internazionale”. Peraltro, “l’interesse del minore non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena”, che si riscontrano al massimo

grado per i detenuti assoggettati al regime differenziato. La lettera della disposizione censurata secondo cui i locali destinati ai colloqui visivi debbano essere attrezzati “in modo da impedire il passaggio di oggetti” può implicare “una separazione materiale che impedisca qualsivoglia contatto fisico tra gli interlocutori”. Nell’esperienza concreta, “lo strumento del vetro divisorio a tutta altezza – impedendo ogni contatto fisico tra gli interlocutori – si rivela quello più efficace per impedire il passaggio di oggetti”. È, quindi, legittimo che “l’amministrazione penitenziaria, nella prassi, abbia individuato in quello strumento la soluzione tecnica per gestire i colloqui dei detenuti soggetti al regime differenziato con i propri familiari e conviventi. Tuttavia, ad un’analisi più attenta, il dato testuale suggerisce anche un esito diverso (...), compatibile con i parametri costituzionali e sovranazionali”. Del resto, il legislatore, nel codificare prescrizioni contenute in precedenti circolari amministrative, ha “semplicemente indicato il risultato vietato – il passaggio di oggetti durante i colloqui visivi – senza affatto specificare, in dettaglio, le pertinenti soluzioni tecniche (in particolare, l’impiego del vetro divisorio a tutta altezza), limitandosi a richiedere che i locali destinati ai colloqui siano attrezzati in modo da impedire tale passaggio”. Pertanto, “l’impiego del vetro divisorio, pur potendo costituire un mezzo altamente idoneo allo scopo, in considerazione della sua innegabile efficacia ostativa al passaggio di oggetti, non è tuttavia imposto dal testo della disposizione primaria, che non ne fa alcuna menzione. Ed anzi, al cospetto di altri interessi di rango costituzionale assai rilevanti, quali sono quelli coinvolti dalla disciplina dei colloqui del detenuto con minori d’età, un simile dispositivo può apparire sproporzionato: differenti soluzioni tecniche (...) potrebbero invece risultare adeguate, sia a garantire la finalità indicata (...), sia, al contempo, a evitare che la restrizione assuma connotazioni puramente afflittive per il detenuto, sacrificando inoltre l’interesse preminente del minore”: ad esempio, l’impiego di telecamere di sorveglianza puntate costantemente sulle mani, la dislocazione del personale di vigilanza in posizioni strategiche. L’interpretazione in esame, secondo cui l’impiego del vetro divisorio non è affatto imposto in ogni circostanza, è compatibile con il dato testuale e consente una sua lettura adeguata ai parametri costituzionali. Permette altresì di valorizzare la *ratio* della disposizione, “considerandola quale parte del complessivo regime detentivo differenziato, alla luce sia delle finalità, sia dei limiti cui l’applicazione di tale regime è soggetta: i quali ultimi impongono di considerare legittime le sole restrizioni funzionali a garantire l’inderogabile esigenza di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà (sentenza n. 376 del 1997)”. Quando sia consentito dalla *littera legis*, “l’interpretazione delle disposizioni restrittive tipiche del regime detentivo speciale deve essere orientata verso soluzioni che ne garantiscano la miglior compatibilità con i precetti costituzionali” (sentenza n. 197 del 2021). In presenza di una disposizione che “indica con chiarezza l’obiettivo – impedire il passaggio di oggetti – le soluzioni per raggiungerlo vanno necessariamente adeguate alla situazione concreta che l’amministrazione si trovi ad affrontare”. La circolare amministrativa del DAP del 2 ottobre 2017 “ha il pregio di contenere direttive che orientano uniformemente l’amministrazione penitenziaria, fornendole un riferimento che la solleva dall’obbligo di motivare puntualmente le ragioni della propria scelta su ogni richiesta di colloquio senza vetro divisorio con familiari minorenni, sia infra, sia ultradodicesenni”. In essa si legge che, “in una prospettiva di bilanciamento (...) tra tutela del diritto del detenuto/internato di mantenere rapporti affettivi con i figli e i nipoti e quello di garantire la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, il detenuto/internato potrà chiedere che i colloqui con i figli e con i nipoti in linea retta minori di anni 12 avvengano senza vetro divisorio per tutta la durata, assicurando la presenza del minore nello spazio riservato al detenuto e la contestuale presenza degli altri familiari dall’altra parte del vetro. Detto colloquio è sottoposto a videoregistrazione ed ascolto, previo provvedimento motivato dell’A.G.”. Inoltre, il posizionamento del minore “dovrà avvenire evitando forme di contatto diretto con ogni familiare adulto” e, al pari della riconsegna, sotto stretto controllo del personale di polizia addetto alla vigilanza, con le cautele e gli accorgimenti del caso, “al fine di contemperare le esigenze di sicurezza con quelle del minore e lo stato di disagio in cui lo stesso può venirsi a trovare”. È altresì previsto un controllo con *metal-detector* prima e dopo la fruizione del colloquio, mentre la perquisizione manuale è consentita soltanto per comprovate ragioni di sicurezza. La circolare “non può dar luogo ad alcuna insuperabile rigidità”: da un lato, “non può impedire una deroga puntuale alla regola del vetro divisorio, anche per i colloqui con minori ultradodicesenni”; dall’altro, “non attribuisce una pretesa intangibile alla condivisione del medesimo spazio libero, nemmeno durante i colloqui con minori infradodicesenni. Sarà quindi ben possibile all’amministrazione penitenziaria – o alla magistratura di sorveglianza in sede di reclamo – disporre un colloquio senza vetro divisorio anche con minori di età superiore a dodici anni, quando sussistano ragioni tali da giustificare una simile scelta, oggetto di adeguata motivazione, volta ad escludere, in particolare,

che i minori in questione siano strumentalizzabili per trasmettere o ricevere informazioni, ordini o direttive”. L’amministrazione potrà altresì “rifiutare – con provvedimento comunque soggetto al vaglio giurisdizionale – una richiesta di colloquio non schermato anche con un minore infradodicesimo, nei casi in cui, nel bilanciamento tra il suo interesse, i diritti del detenuto e le esigenze di sicurezza, risultino elementi specifici, tali da rendere oggettivamente prevalente l’esigenza di contenimento del rischio di contatti con l’ambiente esterno. Nulla impedisce ovviamente al legislatore di disciplinare in fonte primaria le modalità dei colloqui con i familiari, in particolare con i minori, evitando peraltro scelte rigide che potrebbero risultare non adeguate, per eccesso o per difetto, al cospetto delle specifiche esigenze evidenziate dal caso singolo”. In assenza di intervento legislativo, la forza dei parametri costituzionali e sovranazionali, il tenore letterale della disposizione, l’efficacia orientativa, per ciò solo derogabile, della soluzione contenuta nella circolare comportano la non fondatezza delle questioni.

### ***2.10.3. Le misure alternative alla detenzione***

#### ***2.10.3.1. La detenzione domiciliare***

##### ***i) Il decesso della madre o la sua assoluta impossibilità di dare assistenza alla prole quale condizione di accesso del padre alla misura***

La sentenza n. 219 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzione dell’art. 47-ter, comma 1, lett. b), ord. pen., il quale prevede la concessione della detenzione domiciliare ai padri di bambini sino a 10 anni soltanto qualora la madre sia deceduta ovvero impossibilitata a dare assistenza alla prole. Le questioni erano state proposte esclusivamente nella prospettiva dell’interesse del minore a una relazione continuativa con entrambe le figure genitoriali e della pretesa irragionevolezza del privilegio del rapporto tra madre e figlio rispetto a quello tra padre e figlio. La norma non era stata censurata né in relazione alla considerazione dei diritti-doveri che fanno capo al padre, rispetto alla madre, né sulla base di una discriminazione tra i genitori in base al sesso. Al riguardo, sarebbe stato necessario confrontarsi con il significato e la portata della protezione costituzionale offerta alla maternità nonché con le fonti internazionali in materia, tra cui l’art. 4, par. 2, della Convenzione di New York sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (a tenore del quale “l’adozione da parte degli Stati di misure speciali, comprese le misure previste dalla presente Convenzione, tendenti a proteggere la maternità, non è considerato un atto discriminatorio”), oltre che con la giurisprudenza della Corte EDU in materia di discriminazioni nel trattamento sanzionatorio e nel trattamento penitenziario di donne e uomini (grande camera, sentenza 24 gennaio 2017, Khamtokhu and Aksenichik contro Russia; sentenze 3 ottobre 2017, Alexandru Enache contro Romania, e 10 gennaio 2019, Ēcis contro Lettonia). La “speciale importanza, dal punto di vista costituzionale, degli interessi del minore esige che i pur rilevanti interessi sottesi all’esecuzione della pena debbano, di regola, cedere di fronte all’esigenza di assicurare che i minori in tenera età possano godere di una relazione diretta almeno con uno dei due genitori”. Tale basilare esigenza risulta indubbiamente assicurata dalla disciplina censurata, introdotta in stretta aderenza al principio affermato dalla sentenza n. 215 del 1990 che ha dichiarato illegittima la previgente versione dell’art. 47-ter, comma 1, n. 1, nella parte in cui non prevedeva che la detenzione domiciliare potesse essere concessa al padre, alle stesse condizioni richieste per la madre, qualora quest’ultima fosse deceduta o assolutamente impossibilitata ad assistere la prole. Il beneficio può essere concesso alla madre o al padre solo ove ne sia esclusa una spiccata pericolosità criminale, la quale potrebbe comportare “la necessità (...) di salvaguardare gli interessi del bambino in maniera diversa dall’affidamento al genitore” (sentenza n. 187 del 2019). Tuttavia, anche nelle ipotesi in cui gli interessi all’esecuzione della pena detentiva risultino prevalenti rispetto a quello del bambino, devono essere comunque assicurate “altre modalità di relazione con quest’ultimo – come i colloqui, la corrispondenza telefonica, il diritto di visita (...), sì da attenuare e ricondurre a proporzioni sostenibili la limitazione dell’interesse del minore a intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori” (sentenza n. 105 del 2023). La scelta legislativa di fondo è stata “quella di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre” (sentenza n. 17 del 2017). Gli istituti in cui questa scelta si manifesta, “inizialmente pensati per assicurare la specialissima relazione della madre con il figlio durante l’allattamento o comunque nei primissimi mesi di vita”, sono stati “gradatamente estesi sino a che il bambino raggiungesse un’età via via più avanzata, sì da evitare che il rapporto tra la madre e il figlio si interrompesse bruscamente in una fase della vita in cui

quest'ultimo non sia ancora in grado di comprendere ed elaborare le ragioni del distacco". Come ha ricostruito la sentenza n. 239 del 2014, le originarie disposizioni degli artt. 146 e 147, n. 3, cod. pen. disciplinavano, rispettivamente, il rinvio obbligatorio (per la donna incinta o con prole di età non superiore a sei mesi) e il rinvio facoltativo (per la madre di prole di età non superiore a un anno) dell'esecuzione della pena. La legge n. 663 del 1986 ha poi introdotto nel sistema penitenziario la detenzione domiciliare in favore della condannata incinta o che allatta la propria prole ovvero madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente. Le successive modifiche degli artt. 47-ter e 47-quinquies ord. pen. hanno innalzato gradatamente il limite di età del figlio fino agli attuali dieci anni. Analogamente, è stato progressivamente ampliato il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere, salva la sussistenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, per la madre di bambini in tenera età. In tal modo, il legislatore ha agito in consonanza con gli strumenti internazionali relativi al trattamento penitenziario delle condannate madri, e in particolare con le *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (segnatamente, con le *rules* 2, 58 e 64). Verosimilmente, si è tenuto conto anche dell'impatto complessivamente contenuto della misura in favore delle madri sugli interessi sottesi all'esecuzione delle pene detentive, quanto meno in ragione della ridotta proporzione di donne nell'ambito della popolazione carceraria (circa il 4% secondo le ultime statistiche ministeriali). L'estensione delle medesime regole vigenti per le detenute madri anche ai detenuti padri "potrebbe certamente essere valutata dal legislatore, nel quadro di un complessivo bilanciamento tra tutti gli interessi individuali e collettivi coinvolti". Tuttavia, essa non è stata ritenuta costituzionalmente necessaria dal punto di vista della tutela degli interessi del bambino, "la quale richiede soltanto che – di regola – sia assicurato al bambino stesso un rapporto continuativo con almeno uno dei due genitori".

### ***2.10.3.2. La liberazione condizionale***

#### ***i) La natura di misura alternativa finalizzata al graduale reinserimento del condannato nella società***

La sentenza n. **66** ha sottolineato che "la natura della liberazione condizionale è un dato ormai acquisito alla giurisprudenza costituzionale. Sebbene sin dal momento della sua approvazione essa abbia trovato collocazione nel codice penale, precisamente tra le cause di estinzione della pena, a seguito della approvazione della legge n. 354 del 1975, di questo vecchio istituto (...) risulta ormai evidente l'attrazione nella logica del trattamento del condannato e la sostanziale assimilazione alle misure alternative alla detenzione disciplinate dall'ordinamento penitenziario" (sentenze nn. 273 e 138 del 2001, 418 del 1998, 188 del 1990, 282 del 1989). Anche l'ordinanza n. 97 del 2021 "ha ragionato della liberazione condizionale in rapporto alle altre misure alternative (...), confermando come si tratti di un istituto funzionalmente analogo alle modalità di esecuzione extramuraria della pena, anch'esso finalizzato a consentire il graduale reinserimento del condannato nella società, attraverso la concessione di uno sconto di pena (sentenza n. 32 del 2020)". Simile conclusione è avvalorata dalla circostanza che "la liberazione sotto condizione comporta proprio la sostituzione della pena carceraria con prescrizioni di incidenza bensì afflittiva, ma di certo attenuata rispetto alla detenzione, quali quelle proprie della libertà vigilata, che si assume allora accompagnino necessariamente lo stato di libertà condizionale".

### ***2.10.3.3. La libertà vigilata conseguente all'ammissione alla liberazione condizionale***

#### ***i) La non assimilabilità alla comune figura di libertà vigilata e la finalità di accompagnare la prova in libertà del condannato e verificare la tenuta della prognosi sul suo sicuro ravvedimento***

La sentenza n. **66** ha osservato che la giurisprudenza costituzionale ha già rilevato "alcune caratteristiche specifiche della misura in esame, ritenuta fattispecie tutta particolare (sentenza n. 11 del 1970)", e sottolineato "la impossibilità di assimilare la comune figura della libertà vigilata a quella particolare conseguente alla liberazione condizionale" (sentenza n. 78 del 1977), chiarendo le finalità dell'istituto. Dal soggetto liberato condizionalmente lo Stato aspetta la conferma della prognosi di già avvenuto ravvedimento, poiché egli è "in prova, attendendosi da lui conferme del ravvedimento (...) che soltanto in situazione di libertà possono essere compiutamente ed indiscutibilmente offerte". La libertà vigilata disposta ai sensi dell'art. 230 cod. pen. è "segno evidente dell'interesse statale a stimolare l'esito

positivo della prova” (sentenze nn. 282 del 1989 e 183 del 1986). Peraltro, “l’ordinamento è chiamato a garantire i terzi, la collettività tutta, dai pericoli derivanti dall’anticipata liberazione del condannato”. In sostanza, “la libertà vigilata scaturente dall’ammissione alla liberazione condizionale è solo nominalmente ascrivibile al *genus* delle misure di sicurezza, rispondendo ad una ben diversa logica e soddisfacendo ben diverse necessità. Vi è certo una qualche incompatibilità tra l’accertamento del sicuro ravvedimento del condannato – condizione per essere ammessi alla liberazione condizionale – e l’eventuale riscontro della sua pericolosità sociale: l’uno esclude infatti l’altro, giacché il ravvedimento è appunto il presupposto su cui si basa la valutazione che il condannato non è più socialmente pericoloso (sentenza n. 273 del 2001). D’altra parte, la valutazione sul ravvedimento implica un esame particolarmente attento e approfondito circa la sussistenza di comportamenti obiettivamente idonei a dimostrare, anche sulla base del progressivo percorso trattamentale di rieducazione e di recupero, la convinta revisione critica delle pregresse scelte criminali e a formulare in termini di certezza, o di elevata e qualificata probabilità, confinante con la certezza, un serio, affidabile e ragionevole giudizio prognostico di pragmatica conformazione della futura condotta di vita all’osservanza della legge penale in precedenza violata”. L’applicazione della libertà vigilata al soggetto “non dipende dunque da una valutazione in concreto del rischio che egli nuovamente commetta reati, ma si lega inscindibilmente, derivandone quale conseguenza, alla condizione di liberato condizionalmente. Si tratta di un legame che assume rilievo in una duplice prospettiva. Anzitutto, esso definisce la peculiare *ratio* dell’istituto, mirato ad accompagnare la prova in libertà del condannato (...) e quindi a verificare la tenuta della prognosi effettuata sul suo sicuro ravvedimento”. La giurisprudenza di legittimità, pur affermando la necessità di un penetrante esame sulla sussistenza di tale requisito, nel contempo evidenzia come, ai fini della concessione della liberazione condizionale, l’esame sul sicuro ravvedimento si risolva in un giudizio prognostico di conformazione della futura condotta al rispetto della legge penale. “È, e non può non essere, insomma, un giudizio provvisorio, che attende, appunto, conferma in una situazione, più completa ed effettiva, di libertà”. Tale giudizio costituisce “premessa per l’accesso alla libertà condizionale e, quindi, per la estinzione della pena (...) in esito (...) a un ulteriore periodo di vigilanza dell’autorità (ordinanza n. 97 del 2021). La connessione tra libertà vigilata e liberazione condizionale, inoltre, consente di disvelare meglio la natura della prima. Ben vero che la sentenza n. 282 del 1989 ritenne superfluo chiarire (...) se la libertà vigilata” in parola “sia sanzione penale (autonoma) o misura di sicurezza: ma proprio in quella pronuncia si era significativamente affermato che l’istituto è da considerarsi attenuazione, in sede d’ammissione alla liberazione condizionale, dell’originaria pena detentiva, e che la liberazione condizionale sostituisce al rapporto esecutivo della pena carceraria il rapporto esecutivo della libertà vigilata”. Quello tra liberazione condizionale e libertà vigilata è “una sorta di inscindibile binomio”: l’una e l’altra “costituiscono un tutt’uno e si delinano, unitamente considerate, come una misura alternativa alla detenzione”.

## ***ii) L’applicazione obbligatoria per cinque anni al condannato all’ergastolo***

La sentenza n. 66 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, n. 2, cod. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., in quanto dispongono che il detenuto ammesso alla liberazione condizionale vada soggetto a libertà vigilata e che lo *status* di liberato condizionalmente sottoposto a vigilanza perduri, quando si tratti di condannato all’ergastolo, per cinque anni. La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 273 del 2001, 282 del 1989, 183 del 1986, 78 del 1977, 11 del 1970) e la giurisprudenza di legittimità hanno valorizzato il nesso tra liberazione condizionale e libertà vigilata; quest’ultima, “solo nominalmente ascrivibile al *genus* delle misure di sicurezza”, non è assimilabile alla comune figura di libertà vigilata, trattandosi di un istituto finalizzato “ad accompagnare la prova in libertà del condannato” e “a verificare la tenuta della prognosi effettuata sul suo sicuro ravvedimento”. In sostanza, liberazione condizionale e libertà vigilata “costituiscono un tutt’uno e si delinano, unitariamente considerate, come una misura alternativa alla detenzione”. “Da tutto ciò deriva, in primo luogo, l’erroneità della pretesa di applicare alla libertà vigilata ordinata in conseguenza dell’ammissione alla liberazione condizionale lo statuto proprio delle misure di sicurezza, che comporterebbe l’attribuzione al giudice di una valutazione in concreto della sussistenza, in fase genetica, della pericolosità sociale del soggetto e, in costanza di esecuzione della misura, della permanenza di tale requisito. In secondo luogo, il suo inscindibile legame con la liberazione condizionale e, di riflesso, con la pena principale in sostituzione della quale questa è stata disposta, comporta anche l’erroneità del predicare per questa forma di libertà vigilata il necessario rispetto del principio di mobilità della pena”. Che sia indiziata di incostituzionalità ogni sanzione fissa, qualunque ne sia la specie



(sentenza n. 222 del 2018), resta confermato: ma il principio è in questo caso erroneamente invocato. Infatti, “l’individualizzazione del trattamento sanzionatorio non è assente, ma è stata già assicurata in tutte le sedi necessarie: in quella di predeterminazione legale, ad opera del legislatore, in sede di condanna, dal giudice, che ha così potuto irrogare una pena di entità proporzionata al fatto (...). Non è un caso, d’altra parte, che, ai sensi dell’art. 177 cod. pen., la liberazione condizionale dischiuda l’accesso alla definitiva estinzione della pena una volta che sia decorso tutto il suo tempo, mentre per il condannato all’ergastolo si è ovviamente individuato un arco temporale *ad hoc*, ridotto rispetto all’orizzonte della pena perpetua. Nel disegno legislativo, dunque, la libertà vigilata si protrae per un periodo fisso proprio perché il soggetto ammesso alla liberazione condizionale sta spiando, in forma diversa, la pena originariamente inflittagli, questa sì doverosamente commisurata alle specificità della situazione concreta”. Naturalmente, “nel costruire la complessiva disciplina di una misura alternativa alla detenzione, e dunque anche della liberazione condizionale cui consegue la libertà vigilata”, il legislatore è tenuto a rispettare l’art. 27, terzo comma, Cost. “La giurisprudenza costituzionale è ferma nel ricondurre la liberazione sotto condizione all’obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato” (ordinanza n. 97 del 2021; sentenze nn. 32 del 2020, 418 del 1998, 204 del 1974) e nel pretendere che “la relativa disciplina risulti permeata da una finalità di rieducazione”. In questa prospettiva, le prescrizioni e gli obblighi derivanti dalla sottoposizione a libertà vigilata del condannato ammesso a liberazione condizionale trovano “razionale fondamento, *ex art. 27, terzo comma, Cost.*, nel sostegno e controllo che essi possono e devono offrire alla prova in libertà del condannato (sentenza n. 282 del 1989). Del resto, l’applicazione della misura in esame, pur vincolata nell’*an* e nel *quantum*, non lo è affatto nel *quomodo*. Il regime della libertà vigilata implica l’imposizione, da parte del giudice, di prescrizioni (idonee ad evitare l’occasione di nuovi reati) non codificate, che peraltro possono essere (...) successivamente modificate o limitate (...). L’art. 190 norme att. cod. proc. pen. integra la disciplina, limitandosi a predeterminare il divieto di trasferire residenza o dimora in un comune diverso senza autorizzazione del magistrato e di mutare abitazione nell’ambito dello stesso comune senza avvisare le autorità di pubblica sicurezza; nonché il dovere di conservare e, se richiesto, esibire la carta precettiva riepilogativa delle prescrizioni impartite. Fatta eccezione per queste previsioni minime, il legislatore ha scelto dunque di non definire analiticamente quali obblighi il giudice debba imporre al libero vigilato (sentenza n. 126 del 1983); ferma la necessità di non rendere difficoltosa la ricerca di un lavoro (...) e di consentire di attenersi alla vigilanza con la necessaria tranquillità (...), e fermo il divieto di applicare prescrizioni che snaturino le caratteristiche di una misura di sicurezza non detentiva (...). Il suo contenuto non tipizzato (sentenza n. 253 del 2003) permette al magistrato di sorveglianza di individualizzare la portata e l’inevitabile afflittività della libertà vigilata, anche quando applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale, e così di adattare la misura alle esigenze del singolo caso”. Su tale aspetto aveva insistito la sentenza n. 78 del 1977, sostenendo che la possibilità di riduzione delle prescrizioni inizialmente impartite conferma che “il regime della libertà vigilata è precisamente diretto, oltre che al controllo del comportamento del vigilato, anche al fine della graduale rieducazione e del suo cauto reinserimento sociale. Il magistrato di sorveglianza, in definitiva, è nella condizione (e anzi ha il dovere) di definire il complesso delle limitazioni cui sottoporre il vigilato, in coerenza con la specifica situazione personale ed ambientale in cui questo versi, ed eventualmente di rimodularle nel corso del tempo, laddove risultino elementi tali da far ritenere che il controllo nei suoi confronti debba affievolirsi. Che la disciplina in esame sappia esibire elasticità e capacità di adattamento al mutare delle circostanze è peraltro ulteriormente avvalorato dal fatto che non ogni trasgressione agli obblighi derivanti dal regime di libertà vigilata comporta la revoca della liberazione condizionale” (sentenza n. 418 del 1998). “Ancora, a venire in rilievo è una specifica caratteristica del regime di libertà vigilata applicato al soggetto ammesso alla liberazione condizionale, in ragione della quale essa è definita ‘assistita’. L’art. 55 ordin. penit. (...) stabilisce infatti che nei confronti del vigilato il servizio sociale svolge interventi di sostegno e di assistenza al fine del suo reinserimento sociale. Si tratta di una disposizione che evidenzia come l’istituto in esame non solo non contraddica obiettivi di risocializzazione, ma sia anzi spiccatamente orientato a concretizzarli, mediante l’attivazione di uno strumento di accompagnamento del reo nel suo percorso di restituzione alla vita sociale”. In definitiva, il regime della libertà vigilata conseguente a liberazione condizionale “non è affatto di ostacolo alla risocializzazione della persona, ovvero (...) all’effettivo reinserimento del condannato nel consorzio civile” (sentenza n. 264 del 1974). D’altra parte, se risulta ormai acquisito che “l’art. 27, terzo comma, Cost. non si applica alle sole pene in senso stretto e che, anzi, il principio da esso espresso si irradia su ogni aspetto e momento del percorso trattamentale, (...) il regime in questione può e deve essere rivolto nella direzione della finalità espressa dalla disposizione

costituzionale”. Vero è che con l’introduzione dei benefici penitenziari “si può ora valutare progressivamente, ben prima dell’accesso alla liberazione condizionale, il grado di adesione del condannato al percorso rieducativo propostogli”. L’argomento, tuttavia, non dimostra affatto l’inutilità o l’illegittimità dell’istituto *de quo*: “è, infatti, altrettanto vero che la liberazione condizionale resta, tra le modalità alternative alla detenzione in carcere, quella che dischiude i maggiori spazi di libertà per il condannato, spazi che, da una parte, consentono il più completo reinserimento nel consorzio civile e giustificano, dall’altra, anche in ragione della possibile estinzione della pena, gli opportuni controlli”.

#### **2.10.4. Il mandato d’arresto europeo**

##### **2.10.4.1. Il rifiuto della consegna della persona destinataria per ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità (sentenza interpretativa di rigetto susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che ha indicato apposito meccanismo procedurale)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 177, l’analoga voce in *I rapporti etico sociali – Il diritto alla salute*.

##### **2.10.4.2. La (illegittima) preclusione alla corte d’appello della facoltà di rifiutare la consegna di persona ricercata cittadina di uno Stato non membro dell’Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano (da almeno cinque anni) e sufficientemente integrata in Italia (sentenza di accoglimento susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 178, l’analoga voce in *Diritto interno e diritto dell’Unione europea – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea*.

### **3. La giurisdizione amministrativa**

#### **3.1. Le misure cautelari: la sospensione dell’atto impugnato e i provvedimenti atipici, a contenuto propulsivo o sostitutivo**

Nell’esercizio del potere cautelare “al giudice amministrativo è consentito adottare tutte le misure che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso” (art. 55, comma 1, cod. proc. amm.). Dunque, “nell’ottica dell’effettività della tutela giurisdizionale, il potere cautelare non si esaurisce nella sospensione dell’atto impugnato, ma comprende la possibilità di adottare misure atipiche, a contenuto propulsivo o sostitutivo, con le quali viene attribuito anticipatamente e provvisoriamente il bene della vita cui aspira il ricorrente”. Così la sentenza n. 137.

#### **3.2. Il mantenimento nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, disposto con ordinanze cautelari in attesa della definizione della questione di costituzionalità della pertinente normativa regionale, delle speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Veneto nei confronti dello Stato)**

La sentenza n. 137, nel respingere due ricorsi per conflitto tra enti proposti dalla Regione Veneto, ha dichiarato che spettava allo Stato, e per esso al TAR Veneto, adottare le ordinanze cautelari 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno disposto il mantenimento, nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (ZFA). Il TAR ha sospeso l’efficacia dei provvedimenti applicativi della legge veneta n. 2 del 2022 e ha disposto, per l’effetto, che – in attesa della definizione della questione di costituzionalità della predetta legge – venissero mantenute, nei predetti territori, le speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le ZFA. Il TAR non ha così esercitato un potere abnorme ma “si è limitato a specificare l’effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi impugnati e cioè che, in conseguenza della sospensione dell’efficacia degli atti che dettavano disposizioni applicative per l’inserimento dei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese negli ATC” (ambiti territoriali di caccia), “nei medesimi territori si sarebbero

mantenute le tutele dall'esercizio del prelievo venatorio previste per le zone faunistiche delle Alpi". Nella specie, "il giudice amministrativo, nell'adottare una misura cautelare di natura sospensiva e, dunque, tipica, ha solo chiarito quali fossero gli effetti necessariamente conseguenti all'esercizio del potere cautelare di sospensione degli atti applicativi della legge, specificando quale sia la disciplina del prelievo venatorio nei territori interessati, come conseguenza diretta e automatica della disposta sospensione". Il TAR "è intervenuto nei limiti del potere giurisdizionale, adottando una misura strettamente funzionale a garantire l'effettività della tutela cautelare, esercitata tramite la sospensione degli atti amministrativi e volta a evitare possibili pregiudizi irreparabili nelle more della definizione della indicata questione pregiudiziale di legittimità costituzionale. La misura non interferisce con le prerogative legislative della Regione Veneto e trova applicazione solo ed esclusivamente nei territori dei Comuni interessati, senza intaccare il potere di pianificazione faunistica-venatoria spettante alla ricorrente sull'intero territorio regionale". In conclusione, "non vi è stata lesione del principio della soggezione del giudice alla legge" (art. 101, secondo comma, Cost.) in quanto il TAR "ha adottato le misure previste dal codice del processo amministrativo con l'obiettivo di assicurare l'effettività della tutela cautelare". L'esercizio del potere cautelare non ha altresì invaso la competenza legislativa residuale riconosciuta alle Regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost., né ha interferito con le attribuzioni del Consiglio regionale *ex art. 121, secondo comma, Cost.*

#### **4. La giurisdizione contabile**

##### **4.1. Le peculiarità della responsabilità amministrativa rispetto alla responsabilità civile (la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, il potere riduttivo del giudice, le regole generali dell'intrasmissibilità e della parziarietà)**

La sentenza n. 123 ha richiamato "la peculiare connotazione che presenta la responsabilità amministrativa per danno erariale, in cui si inserisce quella da danno all'immagine della pubblica amministrazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, connotazione che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori" (sentenze nn. 355 del 2010, 453 e 371 del 1998). "A differenza di quanto accade per la responsabilità civile, quella amministrativa per danno erariale ha carattere strettamente personale; il relativo debito risarcitorio non è trasmissibile agli eredi salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, dell'indebito arricchimento anche degli stessi eredi". Ancora, la responsabilità *de qua* "è connotata da una funzione non esclusivamente ripristinatoria del patrimonio dell'ente pubblico, nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza" (sentenza n. 203 del 2022); "il risarcimento che ne consegue è parziario e non solidale, assoggettato al potere riduttivo del giudice contabile ed integrato, quanto all'elemento soggettivo, dal dolo o dalla colpa grave".

##### **4.2. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione come peculiare figura di danno erariale (l'art. 97 Cost. quale fondamento normativo della relativa responsabilità, connessa all'esigenza di preservare il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni)**

La sentenza n. 123 ha rammentato che "la giurisprudenza contabile aveva inizialmente elaborato un modello di danno all'immagine della PA come danno erariale tutelabile con il rimedio risarcitorio, proponibile senza alcun limite particolare, né in riferimento al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità di un preventivo accertamento del fatto in sede penale". Sulla premessa che "il danno erariale all'immagine non è ricompreso nella materia della contabilità pubblica, per la quale soltanto vi è riserva costituzionale di giurisdizione della Corte dei conti (art. 103, secondo comma, Cost.)", il legislatore è intervenuto con l'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009 che contiene la relativa nuova area di tale giurisdizione. La disciplina è stata poi modificata ulteriormente con l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile. La Corte ha ritenuto "la scelta che presiede alla configurazione della responsabilità erariale costituzionalmente legittima proprio evidenziando che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia" (sentenze nn. 203 del 2022 e 453 del 1998). "Il danno all'immagine trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto *clamor fori* o diffusione mediatica da parte dei mezzi di

comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte. Il fondamento normativo della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si identifica, pertanto, nell'art. 97 Cost., cui i dipendenti pubblici e coloro che si trovano in un rapporto di servizio con l'amministrazione devono attenersi, elevando a rango costituzionale il valore dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e quindi del prestigio dell'immagine della PA (sentenza n. 172 del 2005), da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost.). In questa prospettiva è pertanto non (...) manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica" (sentenza n. 355 del 2010).

#### ***4.3. La preclusione al procuratore contabile dell'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale all'immagine nel caso in cui sia pronunciata sentenza di estinzione del reato***

La sentenza n. 123 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge n. 97 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui dispone che, anche nell'ipotesi di estinzione del reato, il procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo nei confronti del condannato, nonché nella parte in cui non prevede che il medesimo procuratore promuova entro trenta giorni detto procedimento anche nel caso di sentenza di estinzione del reato, oltre che di sentenza irrevocabile di condanna. Sono state dichiarate altresì non fondate, in via consequenziale, le questioni aventi ad oggetto l'art. 51, comma 7, primo periodo, cod. giust. contabile, impugnato, in relazione ai medesimi parametri, nella parte in cui non prevede che la sentenza di estinzione del reato, oltre alla 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 e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse sia comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei riguardi del condannato. Quanto alla dedotta violazione del diritto di difesa, dei doveri di disciplina dei pubblici funzionari, della regola di governo dell'azione amministrativa, dell'effettività della giurisdizione contabile e della ragionevole durata del processo, le relative questioni riproducevano le doglianze di disparità di trattamento e irragionevolezza, risultando prive di autonomia funzionale. L'irragionevolezza delle norme censurate è stata esclusa sotto tutti i profili prospettati, stante l'eterogeneità delle situazioni poste a confronto. Secondo la giurisprudenza di legittimità, il giudizio di proscioglimento adottato *ex art. 129, secondo comma, cod. proc. pen.* (il quale prevede che, quando ricorre una causa di estinzione del reato, ma dagli atti risulti evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere con la formula prescritta) "presuppone, come emerge dal tenore testuale della norma (...), l'evidenza della prova della non colpevolezza dell'imputato, che deve emergere dagli atti, in modo a tal punto incontestabile che la valutazione del giudice finisca per appartenere più al concetto di constatazione, ossia della percezione *ictu oculi*, che a quello dell'apprezzamento, nella incompatibilità con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento". Per converso, la pronuncia di estinzione del reato, che presuppone "soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la formula di merito, ma risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato", non è idonea a superare la presunzione di innocenza. Quanto al denunciato diverso trattamento riservato alla giurisdizione contabile rispetto a quella civile nei rapporti con l'accertamento proprio del giudice penale, si è osservato che il "principio dell'autonomia e del parallelismo che ispira nel vigente codice di procedura penale il rapporto tra giurisdizione civile e penale – di cui è chiara traccia, tra l'altro, nell'inefficacia del giudicato penale di assoluzione nel giudizio civile se il danneggiato ha esercitato azione civile *ex art. 75, comma 2, cod. proc. pen.*, o nella irrilevanza delle cause estintive del reato agli effetti civili – e la diversa azionabilità cui risponde nella giurisdizione contabile l'illecito erariale sono espressione di sottese differenti *rationes*". Ai fini della decisione, non è stata ritenuta rilevante la pronuncia della Corte EDU nella causa Rigolio contro Italia, del 9 marzo 2023, originata dal ricorso di un soggetto condannato in sede contabile per danno all'immagine della PA, nonostante il giudizio penale si fosse concluso in appello con una sentenza di non doversi procedere per prescrizione, peraltro accompagnata da una condanna generica al risarcimento dei danni, dopo che in primo grado era stata

pronunciata sentenza di condanna. Tale pronuncia presupponeva, infatti, l'autonomia, dal punto di vista delle condizioni dell'azione, del giudizio innanzi alla Corte dei conti per responsabilità da danno all'immagine rispetto all'esito del processo penale, all'interno di un quadro normativo nazionale in cui non figurava ancora la condizione di procedibilità oggetto della questione in esame, introdotta solo con l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009.

## **5. La giurisdizione tributaria**

### ***5.1. La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Pressante auspicio rivolto al legislatore delegato***

La sentenza n. 190 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., le questioni di costituzionalità dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973 (come modificato dal d.l. n. 146 del 2021), il quale prevede la possibilità di impugnare la cartella di pagamento, invalidamente notificata e di cui il contribuente sia occasionalmente venuto a conoscenza dall'estratto di ruolo, solo qualora il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo può derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto *ex* art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016, ovvero per la riscossione di somme dovutegli dai soggetti pubblici *ex* art. 1, comma 1, lett. a), del decreto del Ministero dell'economia n. 40 del 2008, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del suddetto d.P.R., o per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione. La norma censurata rappresenta l'epilogo di una complessa evoluzione giurisprudenziale avviata dalla sentenza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 19704 del 2015, la quale ha affermato il principio di diritto per cui, in base a una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, nel testo allora vigente, l'impugnazione congiunta dell'atto precedente non notificato e di quello successivo notificato non costituiva l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente fosse comunque legittimamente venuto a conoscenza. Si è ammessa la possibilità di far valere tale invalidità anche prima, “nel doveroso rispetto del diritto del contribuente a non vedere senza motivo compresso, ritardato, reso più difficile ovvero più gravoso il proprio accesso alla tutela giurisdizionale quando ciò non sia imposto dalla stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione”. Nella medesima prospettiva di ampliamento della tutela giurisdizionale, la sentenza n. 114 del 2018 ha dichiarato illegittimo l'art. 57, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui non prevedeva che, nelle controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notificazione della cartella o all'avviso di cui all'art. 50 del medesimo decreto, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 cod. proc. civ. La riconosciuta possibilità di far valere l'invalidità della notifica anche in via anticipata ha tuttavia condotto all'enorme proliferazione di impugnazioni strumentali e pretestuose, con conseguente aumento esponenziale delle cause radicate innanzi ai giudici tributari e ordinari, che ha messo in crisi il sistema di tutela giurisdizionale. Per arginare il fenomeno, il legislatore è intervenuto con la novella in esame, che ha raggiunto l'effetto pratico di una notevole riduzione del contenzioso, incidendo però sull'ampiezza della tutela giurisdizionale. Il diritto di difesa del contribuente risulta infatti limitato alla tutela cautelare avverso l'atto successivo di pignoramento, che potrebbe però risultare non tempestiva. Soprattutto, potrebbe verificarsi un vuoto di tutela nelle ipotesi in cui manchi un atto successivo (perché non correttamente notificato ovvero non adottato per inerzia dell'amministrazione), il quale dia modo di impugnare la cartella non validamente notificata. In questa situazione, l'esigenza di tutela giurisdizionale “anticipata” si può manifestare anche in fattispecie diverse da quelle considerate dalla norma censurata, come nell'ipotesi di cessione di azienda, in cui l'esistenza di un considerevole debito fiscale risultante dall'estratto di ruolo, anche se mai contestato a causa dell'invalida notifica oppure da ritenersi prescritto, può incidere sul valore di cessione per effetto della responsabilità solidale del cessionario. Una situazione analoga potrebbe verificarsi per i debitori che operano con contraenti privati e che, a seguito di una verifica da parte di questi ultimi sulle pendenze fiscali, potrebbero venire esclusi dalle contrattazioni a causa di estratti di ruolo gravati da iscrizioni che non è stato possibile contestare a causa dell'invalida notifica, ovvero relative a debiti prescritti. In casi del genere, il bisogno di tutela è determinato dalla patologica situazione, già denunciata dalla sentenza n. 120 del 2021, di entrate non riscosse per oltre mille miliardi di euro, che corrispondono a più di 170 milioni di cartelle, il 60% delle quali è stato notificato prima del 2015. Tali cartelle, seppur prescritte, incombono

sul contribuente e possono comprometterne la “credibilità fiscale”. Si è ricordato che “una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa” (sentenze nn. 247 e 80 del 2017, 184 del 2016), mentre “meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica” (sentenze nn. 51 e 18 del 2019). L’abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema, così generando “un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela anticipata dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano”. Tuttavia, “il rimedio al *vulnus* riscontrato richiede un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore” (sentenze nn. 71 del 2023, 96 e 22 del 2022, 259, 240, 146, 103, 33 e 32 del 2021). Tale risultato può essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative, sia estendendo la possibilità di tutela anticipata a fattispecie ulteriori, sia agendo in radice sulle patologie del sistema della riscossione, che attengono tanto al passato, essendosi accumulata una massa consistente di crediti ormai prescritti, quanto al futuro, “perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell’adempimento del dovere tributario, preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi (sentenza n. 288 del 2019)”. Pertanto, la Corte ha formulato il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione alla delega conferitagli dall’art. 18 della legge n. 111 del 2023, al fine di superare “la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione”.

# *Capitolo III*

## *L'ordinamento della Repubblica*

### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

##### *1. La funzione di garanzia costituzionale*

###### *1.1. L'ambito oggettivo della giurisdizione della Corte (la cognizione della legittimità costituzionale delle leggi e degli aventi forza di legge; la scrutinabilità delle norme scaturenti dal congiunto operare della disposizione legislativa e della fonte secondaria)*

La giurisdizione della Corte “è limitata alla cognizione della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e non si estende a norme di natura regolamentare” (sentenza n. 427 del 2000; ordinanze nn. 254 del 2016, 156 del 2013, 37 del 2007, 401 e 125 del 2006, 389 del 2004, 430 del 1999). “Il sindacato di legittimità della normativa subprimaria è rimesso, piuttosto, alla cognizione del giudice comune, ovvero alla giurisdizione di annullamento del giudice amministrativo e al potere di disapplicazione incidentale di ogni altro giudice (sentenza n. 333 del 1991). Fanno eccezione a tale regola, e sono state così sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale, le norme scaturenti dal congiunto operare della disposizione legislativa e della fonte secondaria, nei casi in cui la prima risulti in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria” (sentenze nn. 263 del 2022, 92 del 2021, 241 e 3 del 2019, 224 e 200 del 2018, 16 del 2017, 178 del 2015, 1104 del 1988). “Secondo un principio generale, l'ammissibilità dello scrutinio di legittimità costituzionale del combinato disposto di una norma legislativa e di una regolamentare poggia sul presupposto che la seconda, integrando il precetto posto dalla prima, non lo contraddica: l'eventuale illegittimità in concreto dell'integrazione amministrativa, infatti, radicherebbe il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicare caso per caso l'atto regolamentare (sentenza n. 133 del 1992). Viceversa, l'interprete non può identificare il contenuto di una norma di legge sulla scorta di disposizioni aventi, in base alla gerarchia delle fonti del diritto positivo, valore inferiore e secondario, quando queste contrastino con la legge. In tal caso deve escludersi il giudizio sulla costituzionalità della legge per una asserita illegittimità del contenuto della norma regolamentare, anche se emanata per l'esecuzione della legge” (sentenza n. 102 del 1972). Così la sentenza n. **174** che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, cod. strada, come integrato dall'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 21, 41, 42 e 76 Cost., nella parte in cui, consentendo la pubblicità non luminosa sui veicoli se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso, vieta tale pubblicità a titolo oneroso e, permettendo per le autovetture a uso privato unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo, ne vieta l'apposizione nell'interesse di soggetti diversi. Le ordinanze di remissione prospettano “una difformità tra il regolamento e la legge sulla quale esso si fonda, il che darebbe luogo ad un vizio non di illegittimità costituzionale, ma di illegittimità della fonte secondaria. L'ipotizzata contrarietà della disposizione regolamentare alla norma di legge di cui dovrebbe costituire esecuzione rende, quindi, inammissibile lo scrutinio”, dovendo essere risolta mediante gli ordinari rimedi giurisdizionali.

La sentenza n. **221** ha ribadito che è “possibile il sindacato di costituzionalità sulla norma primaria tenendo conto che quella subprimaria ne costituisce un completamento del contenuto prescrittivo” (sentenze nn. 3 del 2019 e 200 del 2018).

###### *1.2. La soggezione delle scelte discrezionali del legislatore al sindacato della Corte circa il rispetto dei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà*

“La circostanza che siano presenti spazi rimessi alla discrezionalità legislativa (...) non implica la sottrazione delle norme al giudizio sulla legittimità costituzionale, specie ove sia rilevata una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenza n. 157 del 2021)”. Così la sentenza n. **73**.

### ***1.3. La presenza di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, anziché di un'unica costituzionalmente obbligata, quale condizione di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale***

La sentenza n. **221** ha ribadito che “la ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta (...) condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” (sentenze nn. 157 e 63 del 2021, 252 e 224 del 2020, 99 del 2019, 233, 222 e 41 del 2018, 236 del 2016). “Solo se manca una soluzione costituzionalmente adeguata o se il superamento dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale esige un intervento di sistema del legislatore (sentenza n. 47 del 2023), allora la questione è inammissibile” (sentenze nn. 202, 143, 100 e 1 del 2022, 151, 33 e 32 del 2021, 80 e 47 del 2020).

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. **46** (ove è menzionata la sentenza n. 62 del 2022), **73** (ove sono citate le sentenze nn. 34 del 2021 e 224 del 2020) e **185**.

### ***1.4. Il potere della Corte di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata (indipendentemente dallo specifico *petitum*)***

“Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il *petitum* dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente”. La Corte, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del *petitum* dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati, stante anche che l'assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate non compromette l'ammissibilità delle questioni (...) quando sia rinvenibile nell'ordinamento una soluzione adeguata al parametro di riferimento” (sentenza n. 59 del 2021). Così la sentenza n. **221**.

### ***1.5. L'inammissibilità di questioni rivolte a impugnare innanzi alla Corte le interpretazioni e le decisioni del giudice di legittimità***

La sentenza n. **103** ha ritenuto inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 634, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, che la regola ivi stabilita – in base alla quale, in caso di accoglimento del ricorso avverso l'ordinanza che dichiara inammissibile la richiesta di revisione, la Corte di cassazione rinvia il giudizio ad altra corte d'appello, individuata ai sensi dell'art. 11 cod. proc. pen. – non si applica nel caso di annullamento senza rinvio e conseguente devoluzione al giudice di merito di un nuovo giudizio relativo alla fase rescindente, avente ad oggetto la delibazione preliminare sulla non manifesta infondatezza della richiesta, sicché gli atti andrebbero restituiti alla stessa corte d'appello che ha emesso l'ordinanza annullata; e 627, comma 3, cod. proc. pen., censurato, in relazione agli artt. 70 e 101 Cost., nella parte in cui obbliga il giudice del rinvio a uniformarsi alla sentenza della Corte di cassazione per ciò che concerne ogni questione di diritto da essa decisa, anche quando la Cassazione non si sia limitata a interpretare una disposizione di legge, ma l'abbia di fatto riscritta, creandone una nuova. Le questioni investono norme che la rimettente corte d'appello non deve applicare (ordinanza n. 306 del 2013). In ordine alla prima norma denunciata, si è rilevato che, alla luce della decisione del giudice di legittimità, il giudice *a quo* non è qualificabile come giudice di rinvio; in relazione alla seconda, si è precisato che essa si indirizza alla Corte di cassazione, che l'ha già applicata in senso negativo, escludendo che la regola da essa dettata valga anche in caso di annullamento senza rinvio per un nuovo espletamento della delibazione preliminare di ammissibilità. La pronuncia – dopo aver richiamato la posizione di vertice della Corte di cassazione nell'ordinamento giudiziario – ha osservato che le questioni si risolvono “nell'inammissibile richiesta al giudice delle leggi di operare una sorta di revisione in grado ulteriore delle interpretazioni e quindi delle decisioni della Corte di cassazione, e cioè di svolgere un ruolo di giudice dell'impugnazione, che ovviamente non gli compete” (sentenze nn. 270 del 2014, 294 e 247 del 1995; ordinanze nn. 214 del 2018 e 92 del 2016).



## ***1.6. Il nesso di pregiudizialità o strumentalità quale presupposto del potere della Corte di sollevare innanzi a sé una questione in via incidentale (l'autorimessione)***

La sentenza n. 138 ha precisato che la possibilità che la Corte “sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell’*iter* logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare” (sentenze nn. 198 del 2022, 49 del 2021, 24 del 2018, 122 del 1976, 195 del 1972, 68 del 1961).

## ***1.7. Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami, moniti***

### ***1.7.1. L'intricata e farraginoso situazione legislativa relativa alle risorse statali destinate alle Province***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 29, la voce *La spesa per il personale quale meccanismo suppletivo previsto, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province – Segnalazione al legislatore* in *Gli enti locali – La finanza*.

### ***1.7.2. La necessità di un tempestivo intervento normativo volto a estendere il contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 47, la voce *L'inapplicabilità alle verifiche “a tavolino” dell'iter procedimentale prescritto per le verifiche fiscali precedute da accessi ai locali di pertinenza del contribuente – Richiamo al legislatore* in *I tributi – Il procedimento tributario*.

### ***1.7.3. Il richiamo alla Regione Molise a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei Comuni per il rimborso del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 51, la voce *L'(illegittima) individuazione, a valere sull'esercizio 2021 anziché sull'esercizio 2022, della copertura di debiti fuori bilancio relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011 (norme della Regione Molise) – Richiamo alle istituzioni regionali* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

### ***1.7.4. Il richiamo al legislatore a superare tempestivamente una soluzione perequativa ibrida non coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria comunale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 71, la voce *Il Fondo di solidarietà comunale – L'incremento della dotazione con risorse statali vincolate al raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, in attesa della loro definizione, di obiettivi di servizio (con riguardo all'offerta di posti negli asili nido, al trasporto scolastico degli studenti disabili e ai servizi sociali dei Comuni siciliani e sardi) – Richiamo al legislatore* in *L'autonomia finanziaria – La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale*.

### ***1.7.5. Il richiamo alla Regione Siciliana ad assegnare adeguati mezzi finanziari ai Comuni cui siano state trasferite la manutenzione e la gestione delle infrastrutture stradali già appartenenti ai consorzi ex ASI***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 73, la voce *L'illegittimo trasferimento ai Comuni territorialmente competenti delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi ASI, in difetto di attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture (norme della Regione Siciliana) – Richiamo alle istituzioni regionali* in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le spese*.

**1.7.6. La sollecitazione al legislatore valdostano a operare una coerente riforma delle modalità di iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, la voce *La sollecitazione al legislatore regionale a riformare coerentemente la disciplina in materia in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta – L'iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari degli enti locali.*

**1.7.7. L'esigenza di un intervento riformatore volto a eliminare il differimento della corresponsione dei trattamenti di fine servizio ai dipendenti pubblici cessati dal rapporto non anticipatamente e a rivedere l'attuale meccanismo di rateizzazione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione progressiva del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Monito reiterato al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro.*

**1.7.8. L'auspicabile ampliamento dell'ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova anche per reati meno gravi in applicazione di attenuanti ad effetto speciale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *La sospensione del procedimento con messa alla prova – La preclusione del beneficio all'imputato di omicidio stradale attenuato dal concorso di colpa della vittima – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio.*

**1.7.9. L'incidenza sulla libertà di autodeterminazione dell'uomo derivante dall'irrevocabilità, dopo la fecondazione dell'ovulo, del consenso prestato alle tecniche procreative, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, la voce *L'irrevocabilità del consenso dell'uomo all'accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell'ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell'originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell'individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita.*

**1.7.10. Il pressante auspicio rivolto al Governo per un'efficace attuazione dei principi e criteri direttivi relativi alla revisione del sistema nazionale della riscossione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **190**, la voce *La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite la consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Pressante auspicio rivolto al legislatore delegato in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria.*

**1.7.11. Il richiamo alle istituzioni regionali a condividere periodicamente dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, la voce *La (illegittima) previsione del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali – Richiamo alle istituzioni regionali in Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – Norme statali in materia di spettacolo.*

**1.7.12. L'auspicio rivolto al legislatore per attuare pienamente l'autonomia finanziaria regionale e per incentivare il concorso delle Regioni alla lotta all'evasione fiscale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **206**, la voce *L'(illegittima) inclusione dei proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale (norme della*

*Regione Veneto) – Auspicio rivolto al legislatore in Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato.*

## **2. Il Parlamento**

### **2.1. L'autonomia normativa quale connotato essenziale della posizione di assoluta indipendenza delle Camere**

L'autonomia normativa *ex art.* 64, primo comma, Cost. “è connotato essenziale ai fini del riconoscimento della posizione di assoluta indipendenza del Parlamento (sentenza n. 231 del 1975)” e del “libero ed efficiente svolgimento” delle sue funzioni (sentenza n. 262 del 2017). Così la sentenza n. **126**.

### **2.2. I regolamenti parlamentari**

#### **2.2.1. La riserva alle Camere del giudizio sull'interpretazione e applicazione delle previsioni regolamentari**

La sentenza n. **6** ha confermato che la Corte “è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche in ordine al rispetto delle previsioni dei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato, per la cui eventuale violazione operano rimedi interni alle Assemblee parlamentari, alle quali sole spetta il giudizio relativo all'interpretazione e all'applicazione delle previsioni regolamentari” (sentenze nn. 237 del 2013, 78 del 1984, 9 del 1959).

#### **2.2.2. La disciplina dei vitalizi quali trattamenti con funzione previdenziale posti a presidio dell'accesso alle cariche elettive e dell'esecuzione indipendente delle relative funzioni**

La sentenza n. **126** ha puntualizzato che, nell'ambito dell'autonomia regolamentare delle Camere, è ricompreso il potere di disciplinare, con propri regolamenti, anche “minori” (in quanto promananti dagli Uffici di presidenza), alla stregua di quanto del resto sinora avvenuto, i vitalizi dei deputati, “pur essendo anche possibile una disciplina di tali trattamenti da parte della legge (sentenza n. 237 del 2022)”. I vitalizi “costituiscono la proiezione, dopo la cessazione del mandato elettivo, dell'indennità percepita durante la carriera dal parlamentare e, di qui, rivestono la medesima funzione, costituzionalmente rilevante, di assicurare a tutti l'accesso alle cariche elettive e l'esecuzione indipendente delle relative funzioni, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare, che talvolta si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale”. La funzione previdenziale dei vitalizi parlamentari, pur se in origine non assimilabili ai trattamenti pensionistici in senso stretto (sentenze nn. 182 e 136 del 2022), comporta che al potere delle Camere di disciplinare gli stessi con propri regolamenti “si accompagni, nell'esplicazione della tutela espressa dall'art. 38, secondo comma, Cost., anche quello di dettare disposizioni che riconoscano tale natura previdenziale e da essa facciano conseguire i limiti di pignorabilità negli stessi termini previsti dall'ordinamento giuridico statale per i crediti di tale natura” (art. 545 cod. proc. civ.).

### **2.3. Le prerogative dell'assemblea**

#### **2.3.1. La portata derogatoria del principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e l'esigenza di evitare improprie letture estensive**

La sentenza n. **170** ha chiarito che “le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione – principio che è all'origine della formazione dello Stato di diritto – e devono perciò essere interpretate alla luce della loro *ratio*, evitando improprie letture estensive” (sentenze nn. 38 del 2019 e 74 del 2013).

#### **2.3.2. L'ambito oggettivo dell'autorizzazione delle Camere al compimento di specifici atti del potere giudiziario**

“L'art. 68, terzo comma, Cost. non tutela (...) genericamente e indiscriminatamente la riservatezza del parlamentare, la cui protezione è affidata alle conferenti norme vevoli per la generalità dei consociati.

L'art. 68 Cost. esige l'autorizzazione della Camera di appartenenza solo per eseguire specifici atti nei confronti dei membri del Parlamento, particolarmente suscettibili di incidere sullo svolgimento del mandato elettivo (limitazioni della libertà personale, perquisizioni personali e domiciliari, intercettazioni, sequestri di corrispondenza): non, invece, di espletare, con altri mezzi, indagini bancarie sul parlamentare, né di acquisire, in diverso modo, suoi dati personali, utili a fini di indagine". Così la sentenza n. 170.

### ***2.3.3. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i parlamentari a intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza***

#### ***2.3.3.1. La finalità di tutelare la libertà della funzione, l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere; le diverse autorizzazioni, preventiva e successiva, previste per le intercettazioni dirette, indirette e occasionali***

La sentenza n. 157 ha rammentato che l'art. 68, terzo comma, Cost. – all'esito della revisione compiuta con la legge costituzionale n. 3 del 1993 che “ha sostituito l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con un sistema basato su specifiche autorizzazioni *ad acta*” – “stabilisce la necessità dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza. Alla previsione costituzionale è stata data attuazione, quanto ai presupposti e alle modalità della sua applicazione, dagli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003. Il primo di tali articoli dispone che, laddove occorra eseguire nei confronti di un membro del Parlamento intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, o acquisire tabulati di comunicazioni, l'autorità giudiziaria competente richiede direttamente l'autorizzazione alla Camera alla quale il soggetto appartiene. Si tratta, in tal caso, di un'autorizzazione preventiva, che precede il compimento dell'atto d'indagine. Il successivo art. 6, comma 2, prevede che qualora, su istanza di una parte processuale, sentite le altre parti (...), ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati (...), il giudice per le indagini preliminari decide con ordinanza e richiede, entro i dieci giorni successivi, l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate”. Nell'applicazione della garanzia *ex* art. 68, terzo comma, Cost., come anche nell'interpretazione delle disposizioni della legge n. 140 del 2003, la Corte “si è costantemente attenuta al principio per cui la garanzia in parola 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; ordinanza n. 129 del 2020). L'autorizzazione preventiva di cui al citato art. 4 “deve essere richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni cosiddette ‘dirette’), ma anche quando la captazione sia comunque volta a conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso, essendo a tal fine dirimente, in sostanza, non la titolarità dell'utenza o del luogo, ma la direzione dell'atto d'indagine: cosiddette intercettazioni indirette” (sentenza n. 390 del 2007)”. La diversa fattispecie di cui al successivo art. 6, comma 1, “si riferisce alla richiesta, sempre rivolta alla Camera di appartenenza del parlamentare, di autorizzazione all'utilizzo in giudizio di un atto d'indagine già svolto e ha ad oggetto il caso in cui l'autorità giudiziaria ritenga necessario avvalersi di intercettazioni o tabulati già acquisiti, rispetto ai quali, proprio per il carattere occasionale dell'interlocuzione del parlamentare, l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto munirsi preventivamente dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza” (sentenze nn. 114 e 113 del 2010, 390 del 2007; ordinanza n. 263 del 2010). La richiesta in questione mira a “prevedere – in un'ottica di prevenzione di ipotizzabili condizionamenti sullo svolgimento del mandato elettivo – forme speciali di tutela della riservatezza del parlamentare, rispetto ad un mezzo di ricerca della prova particolarmente invasivo, come le intercettazioni”.

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. 227 ove si è altresì precisato che “l'individuazione degli ambiti di applicazione dell'uno e dell'altro regime autorizzatorio discende dalla *ratio* di garanzia dell'art. 68, terzo comma, Cost., che consiste nel porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo, quali quelle derivanti da intenti persecutori associati a strumenti di particolare invasività come le intercettazioni (sentenza n. 390 del 2007). L'autorizzazione preventiva, pertanto, deve essere richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto

direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni cosiddette dirette), ma anche tutte le volte in cui la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare, o sia effettuata in luoghi presumibilmente da questo frequentati, al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso. Ai fini della richiesta preventiva dell'autorizzazione, ciò che conta, in altre parole, non è la titolarità dell'utenza o del luogo, ma la direzione dell'atto d'indagine (...). A restare escluse dalla necessità del *placet* preventivo della Camera di appartenenza del parlamentare, e a ricadere quindi nell'ambito di applicazione del successivo art. 6 della legge n. 140 del 2003, sono le intercettazioni occasionali, per le quali l'impossibilità di munirsi dell'autorizzazione preventiva discende dall'assenza di preordinazione all'obiettivo di accedere alle comunicazioni del parlamentare e, di conseguenza, dal carattere fortuito dell'ingresso dei materiali captati nel recinto dell'attività d'indagine”.

La sentenza n. **170** ha puntualizzato che l'art. 68, terzo comma, Cost., nel richiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza, appresta una “garanzia volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, riverberando solo strumentalmente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione”. Pertanto, la norma costituzionale “non prefigura un privilegio del singolo parlamentare in quanto tale – la libertà e segretezza delle cui comunicazioni è già protetta dall'art. 15 Cost. – ma una prerogativa strumentale (...) alla salvaguardia delle funzioni parlamentari, volendosi impedire che intercettazioni e sequestri di corrispondenza possano essere indebitamente finalizzati ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività” (sentenze nn. 38 del 2019, 74 del 2013, 390 del 2007; ordinanza n. 129 del 2020).

### ***2.3.3.2. La distinzione tra intercettazioni indirette e occasionali: la rilevanza della direzione dell'atto di indagine e gli indici sintomatici elaborati dalla Corte***

La sentenza n. **227** ha affermato che, al fine di sceverare le intercettazioni indirette da quelle occasionali, “bisogna tenere conto, sebbene in via solamente esemplificativa, dei rapporti intercorrenti tra parlamentare e terzo sottoposto a intercettazione, avuto riguardo al tipo di attività criminosa oggetto di indagine; del numero delle conversazioni intercorse tra il terzo e il parlamentare; dell'arco di tempo durante il quale tale attività di captazione è avvenuta, anche rispetto ad eventuali proroghe delle autorizzazioni e al momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare”. Tali indici, per quanto rilevanti, “possono tuttavia non essere da soli sufficienti a rivelare il carattere mirato dell'attività di indagine, essendo a tal fine dirimente la circostanza che, a carico del parlamentare, emergano elementi idonei a dimostrare l'intenzione delle autorità procedenti di approfondire, tramite l'attività di intercettazione, la sua posizione in vista del possibile esercizio dell'azione penale. Infatti, a fronte di una attività di captazione prolungata nel tempo e della emersione di indizi di reità nei confronti del parlamentare, non si può trascurare l'eventualità che intervenga, nell'autorità giudiziaria, un mutamento di obiettivi: nel senso che – in ragione anche dell'obbligo di perseguire gli autori dei reati – le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate, nelle strategie investigative dell'organo inquirente, a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali. Quando ciò accadesse, ogni casualità verrebbe evidentemente meno: le successive captazioni delle comunicazioni del membro del Parlamento, lungi dal restare fortuite, diventerebbero mirate (e, con ciò, indirette), esigendo quindi l'autorizzazione preventiva della Camera” (sentenze nn. 157 del 2023 e 113 del 2010; ordinanza n. 263 del 2010). Del resto, “l'ingresso del parlamentare – già preventivamente raggiunto da indizi di reità – nell'area di ascolto evoca con maggiore immediatezza, nell'autorità giudiziaria, la prospettiva che la prosecuzione dell'attività di intercettazione su utenze altrui servirà (anche) a captare comunicazioni del membro del Parlamento, suscettibili di impiego a suo carico: ipotesi nella quale la captazione successiva di tali comunicazioni perde ogni casualità, per divenire mirata. Se quindi (...) la ricorrenza dell'intento, associato alla direzione dell'atto di indagine, di attingere direttamente alle conversazioni del parlamentare non presuppone necessariamente la qualità di indagato dello stesso, è però vero che il coinvolgimento del parlamentare tra gli obiettivi dell'attività di indagine, laddove si traduca – indipendentemente dall'acquisizione dello *status* di indagato – in indirizzi investigativi chiaramente e univocamente rivolti ad

approfondire la sua eventuale responsabilità penale, contrassegna la correlata attività di intercettazione come indiretta e, pertanto, bisognosa dell'autorizzazione preventiva *ex art. 4 della legge n. 140 del 2003*".

### **2.3.3.3. La tutela della corrispondenza (l'irrelevanza dell'avvenuta ricezione e della natura mirata o occasionale dell'acquisizione dei messaggi, anche elettronici, del parlamentare)**

La sentenza n. 227, nel richiamare la sentenza n. 170 del 2023, ha affermato che "l'art. 68, terzo comma, Cost. tutela la corrispondenza dei membri del Parlamento – ivi compresa quella elettronica – anche dopo la ricezione da parte del destinatario. Tale garanzia si traduce, per gli organi inquirenti che abbiano appreso i contenuti di conversazioni scambiate dal parlamentare con il terzo proprietario del dispositivo di telefonia mobile oggetto di sequestro, nell'obbligo di sospendere l'estrazione di tali messaggi dalla memoria del dispositivo (o dalla relativa copia) e chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, a norma dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, al fine di poterli coinvolgere nel sequestro (...). La necessità della previa richiesta di autorizzazione alla acquisizione del materiale investigativo opera in termini oggettivi, (...) a prescindere da ogni valutazione circa la natura mirata o occasionale dell'acquisizione dei messaggi del parlamentare".

## **2.4. L'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari**

### **2.4.1. La ratio e l'ambito oggettivo della prerogativa**

La sentenza n. 218 ha precisato che l'art. 68, primo comma, Cost. "abbraccia, oltre ai voti dati e alle opinioni espresse in Parlamento, anche condotte tenute *extra moenia*, purché ascrivibili alla nozione di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari". La *ratio* della norma è "preservare la libertà della funzione parlamentare e la sua autonomia. Per converso, sono avulse dalla citata *ratio* e sono estranee alla prerogativa della insindacabilità tanto le opinioni non correlate sul piano temporale e contenutistico con atti parlamentari" (sentenze nn. 241 del 2022 e 133 del 2018), "quanto le condotte che non possono neppure qualificarsi quali opinioni e che, pertanto, esulano *ex se* dall'esercizio della funzione parlamentare" (sentenze nn. 59 del 2018, 388 del 2007, 137 del 2001). "Simili condotte dilaterrebbero il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente personale", a vantaggio di chi sia stato eletto in Parlamento (sentenze nn. 59 del 2018, 264 e 115 del 2014, 313 del 2013, 508 del 2002, 56, 11 e 10 del 2000).

### **2.4.2. La riferibilità della prerogativa alle opinioni espresse *extra moenia* (l'identificabilità di dichiarazioni o comportamenti come opinioni e l'esigenza di un nesso funzionale con atti tipici della funzione)**

La sentenza n. 218 ha richiamato la copiosa giurisprudenza, sviluppatasi fin dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, "volta a specificare gli indici rivelatori della insindacabilità" (anche) di comportamenti tenuti da un parlamentare al di fuori delle mura parlamentari. In ordine a dichiarazioni diffamatorie o oltraggiose, la Corte ha ritenuto che "l'insindacabilità possa espandersi a opinioni espresse *extra moenia*, purché contestuali o successive ad atti tipici parlamentari" (sentenze nn. 241 del 2022 e 133 del 2018) "e sempre che sussista, al di là delle formule letterali usate (...), una sostanziale corrispondenza delle opinioni espresse rispetto ai citati atti" (sentenze nn. 133 e 59 del 2018, 333 del 2011, 11 e 10 del 2000). "La duplice correlazione temporale e contenutistica con gli atti tipici parlamentari è, dunque, l'elemento che consente di ravvisare un nesso funzionale tra l'opinione espressa *extra moenia* e l'esercizio dell'attività parlamentare" (sentenze nn. 241 del 2022, 133 e 59 del 2018, 114 del 2015, 265, 264, 221 e 115 del 2014, 313 del 2013). "A fronte, tuttavia, di espressioni contenenti insulti, la Corte ha puntualizzato che la prerogativa parlamentare non possa essere estesa sino a ricomprendere simili affermazioni – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegate con le battaglie condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche" (sentenze nn. 59 del 2018 e 137 del 2001). Dinanzi poi a dichiarazioni o a comportamenti contestati ad altro titolo, diverso dalla diffamazione o dall'oltraggio, la Corte "si è trovata a dover verificare, *ab imis*, se essi fossero identificabili come opinioni" (sentenze nn. 241 del 2022, 137 del 2001, 58, 11 e 10 del 2000). In altri termini, "ha dovuto accertare se tali atti fossero o meno riferibili all'esercizio, in forma di espressione di opinione, della funzione parlamentare" (sentenze nn. 144 del 2015 e 270 del 2002). Nel caso di una dichiarazione fornita dal deputato, a lui imputata a titolo di falso, ha constatato come "la mera attestazione di una circostanza di fatto sia inidonea a esprimere un'opinione nell'esercizio della funzione di parlamentare (sentenza n. 388

del 2007). Parimenti, ha escluso che possano rientrare nel concetto di espressione di una opinione meri comportamenti materiali qualificati come resistenza a pubblico ufficiale (sentenza n. 137 del 2001), nonché condotte omissive e commissive, consistenti, rispettivamente, nell'omessa informazione di colleghi, chiamati a sostituire il magistrato (divenuto parlamentare) incolpato nella conduzione di un procedimento, sullo stato del procedimento medesimo, e nella cancellazione di dati da computer utilizzati dal magistrato e dai suoi collaboratori (sentenza n. 270 del 2002)".

### **3. La funzione normativa**

#### **3.1. La necessaria osservanza di standard minimi di intellegibilità dei precetti normativi**

##### **3.1.1. Il divieto costituzionale di disposizioni irrimediabilmente oscure e foriere di un'intollerabile incertezza applicativa: il rispetto dei principi di ragionevolezza, uguaglianza, legalità e separazione dei poteri in diversi rami dell'ordinamento (diritto penale, diritti fondamentali, rapporti tra amministrazione e cittadini e tra privati)**

La sentenza n. 110 ha affermato che "disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta", si pongono "in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost. L'esigenza di rispetto di standard minimi di intellegibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione. Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost."

##### **3.1.2. L'ammissibilità dell'impiego di clausole generali o concetti tecnici e l'essenziale compito della giurisprudenza di dipanare gradualmente gli inevitabili dubbi interpretativi sollevati dagli enunciati normativi**

Ogni enunciato normativo "presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati. Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale" (sentenza n. 8 del 2023). "Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato *corpus* normativo. Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei requisiti minimi di razionalità

dell'azione legislativa che la (...) sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini". Così la sentenza n. **110**.

### **3.1.3. Riferimenti di diritto comparato**

La sentenza n. **110** ha sottolineato come a identiche conclusioni circa il necessario rispetto da parte del legislatore di standard minimi di intellegibilità dei precetti normativi siano pervenute "altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali". Secondo la costante giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* francese, "l'accessibilità e l'intellegibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale, che impongono al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore" (decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC). "I principi in questione sono dedotti, tra l'altro, dallo stesso principio di eguaglianza dinanzi alla legge, proclamato dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, non potendo esservi effettiva eguaglianza (...) se non quando i cittadini abbiano una conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili" (decisioni 30 luglio 2021, n. 2021-822 DC, e 16 dicembre 1999, n. 99-421 DC). Parimenti "il Tribunale costituzionale federale tedesco da molti decenni ormai riconosce l'esistenza di un mandato costituzionale di precisione e chiarezza normativa, in base al quale le disposizioni di legge debbono essere formulate in modo tale da: a) consentire ai loro destinatari di comprendere il loro significato e di regolare di conseguenza la loro condotta, b) disciplinare e limitare efficacemente l'attività della pubblica amministrazione, e c) consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio potere di controllo sull'attività dell'amministrazione sulla base di criteri giuridici prestabiliti" (pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33). "Tale mandato, a sua volta derivato dal principio dello Stato di diritto di cui all'art. 20, comma 3, della Legge fondamentale" (pronuncia 22 giugno 1977, BVerfGE 45, 400), "non osta ovviamente a che la norma possa presentare ambiguità di significato destinate a essere sciolte attraverso i tradizionali metodi interpretativi" (pronuncia 27 novembre 1990, BVerfGE 83, 130), "ma implica standard minimi di comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi, il cui mancato rispetto determina la loro illegittimità costituzionale" (pronunce 28 settembre 2022, 1 BvR 2354/13, e 20 luglio 2021, BVerfGE 159, 40).

## **3.2. Il procedimento legislativo**

### **3.2.1. La disciplina costituzionale della *vacatio legis* e dell'entrata in vigore delle leggi (l'esigenza di consentire l'effettiva conoscibilità della legge, specie penale)**

La sentenza n. **151** ha rammentato, "con precipuo riguardo proprio alla materia penale, che la pubblicazione degli atti normativi come momento prodromico alla produzione dei loro effetti obbligatori è funzionale a garantire il rispetto dell'art. 5 cod. pen., con la conseguenza che l'entrata in vigore delle leggi costituisce elemento (...) essenziale ed imprescindibile per la loro efficacia che, per quanto si riferisce alla norma penale, non può mai essere anticipata rispetto al momento della vigenza" (sentenza n. 74 del 1975; ordinanza n. 170 del 1983). "Nella sentenza n. 364 del 1988, la valenza della *vacatio legis* conseguente alla pubblicazione è stata ancor più esplicitamente ricondotta, nel combinato disposto degli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e (...) 73, terzo comma, Cost., alla indispensabilità del requisito minimo di imputazione costituito dall'effettiva possibilità di conoscere la legge penale, essendo anch'esso necessario presupposto della rimproverabilità dell'agente. Seppure, pertanto, la pubblicazione della legge e la sussistenza di un termine di *vacatio* assolvano a tali finalità, (...) l'art. 73, terzo comma, Cost. disciplina semplicemente il momento della entrata in vigore delle leggi, e più precisamente la *vacatio legis*, ponendo la regola del termine di quindici giorni dalla loro pubblicazione e ammettendo la possibilità di eccezioni (sentenza n. 71 del 1957), tenuto conto che il legislatore deve ritenersi autorizzato, nel suo potere discrezionale, a disporre diversamente da quel massimo (ordinanza n. 170 del 1983)".

### **3.2.2. L'apposizione della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione di un provvedimento d'urgenza**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP) in La decretazione d'urgenza – Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)*.



### ***3.2.3. Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio***

La sentenza n. 151 ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 73, terzo comma, Cost., la questione di costituzionalità dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, con cui è stato aggiunto al d.lgs. n. 150 del 2022 l'art. 99-bis, che ne ha previsto l'entrata in vigore alla data del 30 dicembre 2022. In tal modo, l'efficacia delle previsioni del d.lgs. n. 150 del 2022 è stata fatta decorrere, anziché dall'originaria data di esaurimento del periodo di *vacatio legis*, da un diverso e successivo termine, individuato con un'espressa modifica del decreto originario, volta a derogare all'implicito termine quindicinale originariamente operante. Il differimento ha determinato l'impossibilità di applicare, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, le disposizioni del decreto che hanno mutato in senso favorevole all'imputato il regime di procedibilità per taluni delitti, condizionandolo alla presentazione della querela da parte della persona offesa. La "scelta di costituzionalizzare la disciplina della *vacatio legis* e dell'entrata in vigore delle leggi, seppure incide sul sistema delle fonti normative con un grado di vincolatività maggiore della disciplina contenuta nell'art. 10 delle disposizioni preliminari al codice civile, non può evidentemente condurre agli esiti ipotizzati dal rimettente, secondo il quale ciascun atto normativo avrebbe una competenza riservata a stabilire autonomamente il proprio termine di *vacatio legis*, poiché, al contrario, rientra nell'ordinaria forza attiva e passiva di legge la possibilità di intervenire su una disposizione non ancora entrata in vigore, anche al fine di modularne diversamente il termine di entrata in vigore". Sotto altro aspetto, la disposizione non ha interferito con l'*iter* legislativo di un diverso provvedimento. Invero, "il momento cui deve essere riferito l'avvenuto perfezionamento del procedimento di approvazione del decreto legislativo coincide con l'emanazione dello stesso, senza che possa assumere rilievo il successivo termine di pubblicazione" (sentenze nn. 321 del 1983, 83 del 1974, 91 del 1962, 34 del 1960, 39 del 1959). Il fine della pubblicazione e della disciplina della *vacatio legis* è quello di consentire la conoscibilità dell'atto, per soddisfare una basilare esigenza di certezza del diritto. La fase della pubblicazione si pone pertanto "a valle del completamento di quella propriamente costitutiva dell'atto". Di conseguenza, la scelta di modulare la *vacatio legis* di un diverso atto normativo non è stata ritenuta di per sé illegittima, tanto più che il termine è stato differito e non anticipato, peraltro per un periodo ragionevolmente contenuto, consentendo così anche una conoscenza più approfondita della complessa e articolata disciplina del d.lgs. n. 150 del 2022. Peraltro, proprio in riferimento alle disposizioni relative al mutamento del regime di procedibilità, il più ampio termine di *vacatio* ha fatto sì che, secondo la giurisprudenza di legittimità, dal testo dell'originario art. 85, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2022 fosse eliminato l'onere informativo alla persona offesa gravante sul singolo giudice procedente e che il termine per la presentazione della querela decorresse da quello, posticipato, di entrata in vigore della legge, così prevedendo "un periodo, in qualche modo, di assorbimento nel circuito sociale e giuridico del mutato regime di procedibilità".

### ***3.3. La legge retroattiva***

#### ***3.3.1. La facoltà del legislatore di adottare leggi retroattive nel rispetto, innanzitutto, del principio di uguaglianza***

La qualificazione di una norma "quale disposizione innovativa con efficacia retroattiva non ne comporta, per ciò solo, l'illegittimità costituzionale" (sentenze nn. 61 del 2022, 39 del 2021, 73 del 2017), "in quanto al legislatore, al di fuori della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), non è precluso adottare leggi retroattive, sempre che non violino specifici parametri costituzionali (sentenza n. 118 del 1957). Ciò che può determinare l'illegittimità costituzionale di una previsione siffatta è, piuttosto, il contrasto con il principio di uguaglianza o con altri principi costituzionali". Così la sentenza n. 18.

#### ***3.3.2. L'(illegittima) introduzione con efficacia retroattiva, per le confische penali allargate, del termine decadenziale di 180 giorni dalla conoscenza della definitività della misura ablativa (in ipotesi già decorso in tutto o in parte) assegnato al creditore per proporre al giudice dell'esecuzione domanda di ammissione del credito al pagamento***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 18, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

### **3.4. La legge di interpretazione autentica**

#### **3.4.1. Nozione e funzione: la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e l'unitarietà del precetto risultante dalla saldatura di essa con la disposizione interpretativa (l'“apparenza” della retroattività)**

Una disposizione “può qualificarsi di interpretazione autentica quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e, quindi, sia suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente (...). Ciò che rileva, a tal fine, è che la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente” (sentenze nn. 104 e 61 del 2022, 133 del 2020, 167 e 15 del 2018, 73 del 2017, 525 del 2000). Così la sentenza n. 18.

### **3.5. La delegazione legislativa**

#### **3.5.1. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo**

##### **3.5.1.1. La legge delega quale fondamento e limite del potere legislativo delegato (l'ammissibilità di enunciazioni ampie purché idonee a indirizzare la discrezionale attività normativa del Governo)**

La legge delega è “fondamento e limite del potere legislativo delegato”: se “non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne l'attività”, può comunque “essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa essendo il legislatore delegato chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega” (sentenza n. 104 del 2017). Così la sentenza n. 166.

##### **3.5.1.2. I principi e i criteri della delega come base e limite delle norme delegate nonché strumenti per la loro interpretazione**

Per definire il contenuto della delega, si deve considerare il complessivo contesto in cui si inseriscono la legge delega, i suoi principi e criteri direttivi e le finalità ispiratrici, che “rappresentano non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti di interpretazione della loro portata” (sentenze nn. 133 del 2021, 84 del 2017, 250 del 2016, 194 del 2015, 153 del 2014). Così la sentenza n. 166.

#### **3.5.2. I criteri di esercizio della delega**

##### **3.5.2.1. La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega**

Se la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, “la maggiore o minore ampiezza di quest'ultima va apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega”; per valutare se il legislatore abbia ecceduto i margini di discrezionalità occorre individuare la *ratio* della delega per verificare la coerenza con essa della norma delegata (sentenze nn. 175 del 2022, 231 e 174 del 2021, 153 del 2014, 184 del 2013, 272 del 2012, 230 del 2010). Così la sentenza n. 166.

#### **3.5.3. Il perimetro e i criteri del sindacato di legittimità costituzionale**

##### **3.5.3.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli**

La sentenza n. 166 ha ribadito che “la verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte,

la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega”.

### **3.5.4. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)**

#### **3.5.4.1. L'(illegittima) eliminazione dell'infermità definitivamente impeditiva dell'esercizio delle funzioni quale autonoma causa di dispensa, anche d'ufficio, del magistrato onorario**

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, nella parte in cui prevedeva, al primo periodo, che il magistrato onorario fosse dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi, anziché “il magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi”. La norma ha violato i principi e criteri direttivi dettati dall'art. 2, comma 10, lett. a), della legge delega n. 57 del 2016, in base al quale il Governo era tenuto a regolare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio stabilendo che a tutti i magistrati onorari si applicasse il regime *ex art.* 9 della legge n. 374 del 1991, istitutiva del giudice di pace. Tale norma prevede espressamente che il giudice di pace è dispensato, su domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi. Il Governo ha esercitato la delega in modo illegittimo in quanto è venuta meno, in spregio al criterio di delega, la distinzione tra la disciplina dell'infermità – che, secondo il citato art. 9, comporta la dispensa dal servizio solo in quanto impeditiva, in modo definitivo, dell'esercizio delle funzioni del magistrato onorario – e gli altri impedimenti, di diversa natura, rispetto ai quali la dispensa è destinata a operare solo in caso di durata superiore a sei mesi. Veniva così violato anche l'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991, quale norma integrativa di un principio cardine, che vale a ridurre i margini di discrezionalità del legislatore delegato. La legge delega e quella delegata delineavano disposizioni completamente differenti, sostenute da distinte *rationes*. La norma delegata, escludendo il caso di infermità, non esprimeva una mera semplificazione del sistema, né rendeva più agevole l'applicazione della dispensa dal servizio nell'unica prospettiva della durata ultrasemestrale dell'assenza del magistrato. L'indicazione dell'infermità sarebbe stata espressiva di un'autonoma causa di dispensa, meritevole di menzione. Il riferimento all'infermità definitivamente impeditiva delinea una distinta categoria, il cui richiamo limita l'attività del Governo. La stessa abrogazione dell'art. 9, contenuta nell'art. 33 del d.lgs. n. 116 del 2017, evidenzia che il legislatore delegato ha esercitato il suo potere al di fuori dei confini della delega, rivelando la novità della previsione delegata, per intervenuto suo svincolo dalla regola della legge delega. La Corte ha ritenuto necessario ripristinare quest'ultima, precisando che il criterio direttivo *ex art.* 2, comma 10, lett. a), reca una *regula iuris*, compiuta nei suoi contenuti e portatrice di una diretta e stringente disciplina della fattispecie, che non lascia margini a scelte discrezionali del legislatore delegato.

### **3.6. La decretazione d'urgenza**

#### **3.6.1. La necessaria omogeneità materiale o teleologica del provvedimento d'urgenza**

“L'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee rispetto 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” (sentenze nn. 149 del 2020 e 22 del 2012). Così la sentenza n. **113**.

#### **3.6.2. La rilevanza del profilo teleologico nei decreti ab origine a contenuto plurimo ed eterogeneo per fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate e l'esigenza di continuità tra provvedimento governativo e legge di conversione**

La sentenza n. **113** ha puntualizzato che “l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse” (sentenze nn. 213 del 2021, 137 del 2018, 170 del 2017, 32 del 2014), “purché, tuttavia, tali norme siano rivolte ad approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare. Per i decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo ed eterogeneo, quindi, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira” (sentenze nn. 8 del 2022, 213 e 30 del 2021, 170 del 2017). “Ciò vale, in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di

conversione, le quali devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. Per i provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, pertanto, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza” (sentenza n. 6 del 2023), “avendo riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (sentenza n. 245 del 2022)”.

La sentenza n. **151** ha chiarito che i provvedimenti governativi d’urgenza aventi *ab origine* carattere plurimo, “seppure non possono dirsi di per sé esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità (sentenza n. 32 del 2014), non per questo si pongono necessariamente in contrasto con i presupposti ricavabili dall’art. 77, secondo comma, Cost. allorché presentano una sostanziale omogeneità di scopo (sentenza n. 244 del 2016) o recano una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita” (sentenze nn. 213 e 30 del 2021, 149 e 115 del 2020, 170 del 2017, 154 del 2015). Sin dalla sentenza n. 171 del 2007, si è costantemente rimarcato che “il requisito dell’omogeneità dei contenuti del decreto-legge è uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. E proprio la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi” (sentenza n. 93 del 2011).

### **3.6.3. L’idoneità del decreto-legge a innovare parzialmente discipline di settore**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP) in Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)*.

### **3.6.4. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione: i corollari della necessaria coerenza materiale o finalistica con il decreto-legge e della limitata emendabilità**

Secondo la sentenza n. **6**, “la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata alla stabilizzazione dell’originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel d.l., ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico” (sentenze nn. 245 del 2022, 210 del 2021, 226 del 2019). “Diversamente, l’iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenza n. 32 del 2014)”.

La sentenza n. **113** ha confermato che “la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico” (sentenze nn. 6 del 2023, 245 del 2022, 210 del 2021, 226 del 2019).

In termini analoghi si sono altresì espresse le sentenze nn. **200** e **215**. In particolare, quest’ultima (ove sono citate anche le sentenze nn. 145 del 2015 e 251 del 2014) ha sottolineato “l’esigenza di preservare l’ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all’art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall’iter, peculiare e contratto, della legge di conversione” (sentenze nn. 245 e 8 del 2022, 128 del 2008, 171 del 2007, 29 del 1995). Ciò si pone in armonia con l’ulteriore giurisprudenza “sull’uso improprio e strumentale del decreto-legge, volta ad evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della legge ordinaria (...). Ne consegue il divieto, in sede di conversione, di alterare l’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, poiché l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua* (...). La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può dunque essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico” (sentenze nn. 30 del

2021, 247, 226 e 181 del 2019; ordinanze nn. 204 e 93 del 2020). “Quanto poi ai decreti-legge a contenuto plurimo, eterogeneo *ab origine*, occorre infine considerare specificamente anche il profilo teleologico, cioè l’osservanza della *ratio* dominante che ispira l’intervento normativo d’urgenza” (sentenze nn. 8 del 2022, 30 del 2021, 149 e 115 del 2020, 247 del 2019, 244 del 2016, 154 del 2015, 32 del 2014).

### ***3.6.5. La rilevanza istituzionale del requisito dell’omogeneità e dell’interrelazione funzionale tra le disposizioni del decreto e quelle della legge di conversione***

La sentenza n. 215 ha sottolineato come “il rispetto del requisito dell’omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex art. 77*, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa (sentenza n. 32 del 2014)”.

### ***3.6.6. Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme intrusive ovvero estranee all’oggetto, al contenuto e alle finalità del decreto-legge***

La sentenza n. 6 ha precisato che “la violazione dell’art. 77 Cost. si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o addirittura intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che 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 delle norme introdotte con la legge di conversione” (sentenze nn. 247 e 226 del 2019).

Per la sentenza n. 113, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge “viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura intrusive” rispetto ai contenuti e agli obiettivi del provvedimento urgente giacché “solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione” (sentenze nn. 247, 226, 181 del 2019).

La sentenza n. 200 ha ribadito che “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” (sentenze nn. 245 del 2022, 30 del 2021, 115 del 2020).

### ***3.6.7. Gli indicatori rilevanti per la valutazione della correlazione funzionale tra la disposizione introdotta in fase di conversione e l’originario decreto-legge***

La sentenza n. 215 ha precisato che la valutazione della correlazione funzionale tra il contenuto della disposizione introdotta in fase di conversione e l’originario decreto-legge “deve tenere conto di molteplici indicatori, individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo” (sentenze nn. 186 del 2020, 288 e 33 del 2019, 137 del 2018); “nell’omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge” (sentenze nn. 186 e 149 del 2020, 97 del 2019, 137 del 2018); “nello svolgimento dei lavori preparatori” (sentenze nn. 288 del 2019, 99 e 5 del 2018); “nel carattere ordinamentale o di riforma della norma” (sentenze nn. 33 del 2019, 99 del 2018, 220 del 2013).

### ***3.6.8. I limiti del sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge (l’evidente mancanza e la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione governativa)***

La sentenza n. 200 ha ribadito che “la sindacabilità della scelta del Governo di intervenire con decreto-legge va limitata ai soli casi di evidente mancanza dei presupposti (...) o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione” (sentenze nn. 151 del 2023, 8 del 2022, 213 del 2021).

### **3.6.9. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)**

#### **3.6.9.1. Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio**

La sentenza n. **151** ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, con il quale è stato aggiunto al d.lgs. n. 150 del 2022 l'art. 99-*bis*, che ne ha previsto l'entrata in vigore alla data del 30 dicembre 2022. In tal modo, l'efficacia delle previsioni del d.lgs. n. 150 del 2022 è stata fatta decorrere, anziché dall'originaria data di esaurimento del periodo di *vacatio legis*, da un diverso e successivo termine, individuato con un'espressa modifica del decreto originario, volta a derogare all'implicito termine quindicinale originariamente operante. Il differimento del termine ha determinato l'impossibilità di applicare, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, le disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno mutato in senso favorevole all'imputato il regime di procedibilità per taluni delitti, condizionandolo alla presentazione della querela da parte della persona offesa. La questione verteva sui presupposti della decretazione d'urgenza e non sui limiti di emendabilità del decreto in sede di conversione (sentenze nn. 113 e 6 del 2023, 245 del 2022, 213, 210 e 30 del 2021). In riferimento a tali presupposti, si è osservato che la diversità di ambiti materiali di intervento del decreto-legge "non esclude che si possano individuare due settori più generali oggetto del provvedimento governativo, caratterizzati (...) dagli interventi ricadenti nell'ambito del sistema penale (per ciò che riguarda la disciplina dell'ergastolo ostativo, il contrasto e la prevenzione dei raduni illegali e, appunto, il differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022) e dell'organizzazione sanitaria". La diversità delle *rationes* giustificatrici dei singoli interventi non ha impedito "di rinvenire, anche con riguardo all'aspetto teleologico, una finalità di carattere più generale, rappresentata dalla prevalente necessità di dettare misure imposte dall'approssimarsi di termini e scadenze". La straordinarietà di tale necessità è stata ricondotta anche al fatto peculiare che il d.l. n. 162 del 2022 è stato il primo provvedimento normativo adottato dal Governo appena entrato in carica. In questo quadro, si è rilevata la non estraneità della norma censurata "rispetto alla traiettoria finalistica portante del decreto (sentenza n. 8 del 2022), in ragione della ravvisata necessità di garantire l'ordinata immissione dei contenuti del d.lgs. n. 150 del 2022 e dei rilevanti adempimenti organizzativi che essi comportano negli uffici giudiziari, ciò che non sarebbe stato evidentemente possibile se l'entrata in vigore della riforma della giustizia penale fosse avvenuta secondo il termine di *vacatio legis* originariamente previsto". La scelta di differire il termine di entrata in vigore non rivela una "carezza evidente" (sentenza n. 149 del 2020) dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza dell'intervento normativo, né esso è risultato palesemente disomogeneo o eccentrico rispetto ad altre disposizioni del decreto. Neppure è stato ritenuto condivisibile l'assunto circa la natura autoapplicativa delle prescrizioni sul regime di procedibilità a querela e la conseguente non necessità di approntare misure attuative e organizzative, poiché l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 alla data originaria avrebbe imposto agli uffici giudiziari l'onere di informare le persone offese in tutti i procedimenti per i reati che vedevano mutato il regime di procedibilità e per i quali era già stata esercitata l'azione penale, facendo conseguire dall'informativa il decorso del termine per presentare querela.

#### **3.6.9.2. La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti**

La sentenza n. **200** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, impugnato, in relazione all'art. 77 Cost., nella parte in cui limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali. Il comma 1 ha abrogato l'art. 41, quarto comma, della legge n. 312 del 1980 che aveva reintrodotta i diritti di rogito per tutti i segretari comunali e provinciali; il comma 2-*bis*, aggiunto in sede di conversione, ha ripristinato il riconoscimento dei diritti di rogito negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale; i diritti di rogito sono attribuiti al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento, così innovando rispetto al regime previgente in cui la soglia

individuale era fissata nella quota di un terzo dello stipendio. La norma “non solo non risulta affetta, quanto al comma 1, da un’evidente mancanza dei requisiti straordinari di necessità e di urgenza, ma si raccorda coerentemente con le premesse della decretazione d’urgenza”. Come affermato dalla sentenza n. 236 del 2017, l’ampio preambolo del provvedimento “motiva la straordinaria urgenza, giustificando la necessità di intervenire anche in considerazione dell’esigenza di (...) emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici”. La previsione censurata, collocata nel Titolo I del decreto, denominato “Misure urgenti per l’efficienza della p.a. e per il sostegno dell’occupazione”, e all’interno del suo Capo I, recante “Misure urgenti in materia di lavoro pubblico”, tiene conto “della crisi economico-finanziaria presente al momento dell’emanazione e persegue, come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo”, inerente al costo per il personale.

### ***3.6.10. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)***

#### ***3.6.10.1. La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP)***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Toscana e Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 72, primo comma, 77, secondo comma, 5 e 120, secondo comma, Cost. (anche in relazione all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001) – dell’art. 4, commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021. Le norme impugnate, introdotte in sede di conversione, hanno modificato l’art. 5 della legge n. 84 del 1994 recante riordino della legislazione in materia portuale, intervenendo sui contenuti e sui procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e del piano regolatore portuale (PRP). Esse non risultano palesemente estranee all’oggetto e alle finalità del decreto-legge, né difettano del nesso di correlazione con le disposizioni ivi contenute. Difatti, il d.l., allo scopo di migliorare la mobilità interregionale e la sicurezza dei trasporti, è “interventuto (...) in tema di investimenti e sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti”, sicché “la riforma della programmazione dei sistemi portuali e della pianificazione dei porti (...) non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità” all’originario contenuto del provvedimento. Inoltre, le disposizioni censurate, similmente ad altre che si limitano a interventi settoriali su una disciplina (sentenze nn. 33 del 2019, 99 del 2018, 287 del 2016), non possono qualificarsi come “una riforma di sistema” preclusa al decreto-legge. La legge n. 84 del 1994 regola “l’organizzazione e le attività portuali, le funzioni delle Autorità portuali e taluni aspetti lavoristici e previdenziali dei lavoratori portuali”, mentre il d.l. n. 121 del 2021 ha portata innovativa parziale poiché, intervenendo sulla programmazione dei sistemi portuali e sulla pianificazione dei porti, attiene a “taluni profili della legge quadro”. Quanto alle modalità di approvazione, “l’apposizione in entrambi i rami del Parlamento della questione di fiducia sull’unico articolo della legge di conversione” non risulta di per sé lesiva dell’art. 72 Cost., in quanto non comporta “che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modifiche apportate”. Infine, atteso che la consultazione con le Regioni non è imposta nel procedimento legislativo, la sua rilevanza “è esclusa a maggior ragione nel caso del decreto-legge” e soprattutto della conversione in legge che deve rispettare i ristretti tempi costituzionalmente stabiliti.

#### ***3.6.10.2. La (illegittima) previsione, quale illecito amministrativo, del divieto di circolazione con veicoli immatricolati all’estero a carico di chi risulti residente in Italia da più di 60 giorni***

La sentenza n. 113 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell’art. 93 cod. strada (d.lgs. n. 285 del 1992) – introdotti dall’art. 29-*bis*, comma 1, lett. a), nn. 1 e 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito con modificazioni nella legge n. 132 del 2018 – che sanzionavano, quale illecito amministrativo, il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all’estero a carico di chi risultasse residente in Italia da più di 60 giorni. La Corte di giustizia UE, adita in via pregiudiziale (sentenza 16 dicembre 2021, in causa C-274/20), ha già affermato che contrasta con l’ordinamento europeo la norma di uno Stato membro che vieti a chi vi risieda da oltre 60 giorni di circolare con veicoli immatricolati in altri Stati membri, “senza che l’interessato possa far valere un diritto a un’esenzione”, dimostrando “un collegamento non occasionale con lo Stato in cui è

immatricolato il veicolo” che il giudice nazionale è chiamato ad accertare, verificando la “natura del comodato e (...) dell’utilizzazione effettiva dei veicoli” (ordinanza 19 ottobre 2022 in causa C-777/21). Tuttavia, l’operatività del diritto europeo e la conseguente disapplicazione delle disposizioni censurate da parte del giudice nazionale sono subordinate alla natura transnazionale della fattispecie, che non ricorre quando il veicolo “risulta stabilmente in Italia”, non essendo dimostrato che “si trovi a circolare solo temporaneamente nel territorio italiano”. Tanto premesso, le originarie finalità del d.l. n. 113 del 2018 “non consentono di ravvisare un’unica *ratio* a fondamento delle misure” ivi contenute, dovendo il provvedimento “ritenersi ispirato al perseguimento di una duplice finalità” di intervento sulla disciplina della protezione internazionale e di rafforzamento dei dispositivi di sicurezza pubblica, con particolare riguardo alla criminalità mafiosa. Pertanto, è necessario verificare l’omogeneità delle disposizioni censurate rispetto agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel capo e nel titolo in cui sono state inserite. L’art. 29-*bis* è collocato nel Titolo II, Capo II, recante disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa, finalizzato a disciplinare, secondo la relazione illustrativa, “una serie di interventi nell’ambito della prevenzione di reati connotati da profili di rilevante allarme sociale”. Ne discende che le norme impugnate risultavano del tutto estranee all’impianto originario del decreto, connotandosi per finalità che nulla avevano a che fare con la sicurezza pubblica e la repressione della criminalità. Invero, il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all’estero, per il fatto di gravare su chi risultasse residente da più di sessanta giorni in Italia, mostrava di voler “incidere sulla condotta potenzialmente elusiva dei conducenti dei veicoli” che, pur non trovandosi occasionalmente in Italia, intendevano sottrarsi agli adempimenti di natura fiscale e amministrativa “imposti a chi, stabilmente residente, abbia immatricolato il proprio veicolo in Italia”. L’art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018 aveva altresì introdotto, in sede di conversione, nell’art. 93 cod. strada “ulteriori disposizioni strettamente collegate per materia e per finalità” a quelle censurate. In particolare, il comma 1-*ter* escludeva dal divieto, in presenza di un documento attestante “il titolo e la durata della disponibilità del veicolo”, i veicoli immatricolati all’estero qualora concessi in *leasing* o locazione senza concedente da un’impresa costituita in un altro Stato membro dell’Unione europea o dello Spazio economico europeo, o qualora i conducenti fossero legati da un rapporto di lavoro o di collaborazione con una simile impresa. Il comma 1-*quater* disciplinava “le modalità di rilascio del foglio di via al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine” e il comma 7-*ter* introduceva sanzioni per “la mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 1-*ter*”. Attesa la stretta connessione con le disposizioni censurate, la sentenza ha dichiarato, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale dei citati commi 1-*ter*, 1-*quater* e 7-*ter*.

### ***3.6.10.3. La limitazione dell’attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all’ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti***

La sentenza n. 200 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, impugnato, in relazione all’art. 77 Cost., nella parte in cui limita l’attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all’ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali. Il comma 1 ha abrogato l’art. 41, quarto comma, della legge n. 312 del 1980 che aveva reintrodotto i diritti di rogito per tutti i segretari comunali e provinciali; il comma 2-*bis*, aggiunto in sede di conversione, ha ripristinato il riconoscimento dei diritti di rogito negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale; i diritti di rogito sono attribuiti al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento, così innovando rispetto al regime previgente in cui la soglia individuale era fissata nella quota di un terzo dello stipendio percepito. La norma “non solo non risulta affetta, quanto al comma 1, da un’evidente mancanza dei requisiti straordinari di necessità e di urgenza, ma si raccorda coerentemente con le premesse della decretazione d’urgenza”. Come affermato dalla sentenza n. 236 del 2017, l’ampio preambolo del provvedimento “motiva la straordinaria urgenza, giustificando la necessità di intervenire anche in considerazione dell’esigenza di (...) emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici”. La previsione censurata, collocata nel Titolo I del decreto, denominato “Misure urgenti per l’efficienza della p.a. e per il sostegno dell’occupazione”, e all’interno del suo Capo I, recante “Misure urgenti in materia di lavoro pubblico”, tiene conto “della crisi economico-finanziaria presente al momento



dell'emanazione e persegue, come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo della stessa”, inerente al costo per il personale della pubblica amministrazione.

#### ***3.6.10.4. L'illegittimo riassetto transitorio del sistema delle Camere di commercio nella Regione Siciliana***

La sentenza n. **215** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 54-ter, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 2021, che, nelle more dell'attuazione della riforma del sistema camerale, disciplinava, in via transitoria, l'assetto delle Camere di commercio nella Regione Siciliana. La norma è intervenuta “nel processo di generale riassetto avviato dall'art. 10 della legge delega n. 124 del 2015, volto alla razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale attraverso la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle CCIAA con conseguente riduzione del loro numero”. In attuazione della delega, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 219 del 2016 ha stabilito la nuova procedura per l'accorpamento delle circoscrizioni territoriali e la modifica di quelle esistenti e i decreti del Ministro dello sviluppo economico 8 agosto 2017 e 16 febbraio 2018 hanno confermato le disposizioni di precedenti decreti ministeriali che, “su proposta degli enti camerali interessati e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni”, avevano istituito la CCIAA di Catania, Ragusa e Siracusa e quella di Agrigento, Caltanissetta e Trapani. La norma impugnata, in attesa della definitiva riorganizzazione del sistema camerale siciliano, modificava tale assetto, prevedendo “l'istituzione con decreto del Ministro dello Sviluppo economico di due nuove CCIAA”. Tanto premesso, la disposizione, introdotta in sede di conversione, non risultava funzionalmente correlata ad alcuno degli ambiti di intervento dell'originario d.l., le cui ragioni giustificative si rinvergono nella “necessità di introdurre misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive per la tutela della salute in connessione al perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”. Il d.l. si configura quale provvedimento a contenuto plurimo “volto alla finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico in svariati settori produttivi, in relazione alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica”. La disposizione censurata, invece, recante un intervento sulla configurazione e concreta operatività di alcune CCIAA siciliane, “soggetti *ab origine* non considerati nemmeno indirettamente dall'originario decreto”, non risultava in alcun modo qualificabile “in termini di misura temporanea di sostegno ai settori maggiormente colpiti dall'emergenza”, avendo “una finalità di carattere ordinamentale” che prescindeva dalla pandemia. Nè la norma risultava correlata all'esigenza, richiamata nel preambolo, di “assicurare la continuità di erogazione di servizi da parte degli Enti territoriali”, poiché le CCIAA non sono qualificabili come enti territoriali e la norma introduceva “elementi di notevole discontinuità rispetto alla precedente configurazione” delle camere siciliane. Peraltro, “l'estraneità della disposizione censurata sia rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 73 del 2021, sia rispetto alle materie che quest'ultimo disciplina, è stata anche sottolineata dal Presidente della Repubblica” nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere in occasione della promulgazione della legge di conversione.

#### ***3.7. La reviviscenza di norme abrogate (fenomeno circoscritto a casi tassativi)***

La sentenza n. **108** ha precisato che la reviviscenza delle norme è un “fenomeno circoscritto a casi tassativi, corrispondenti alle ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni” (sentenze nn. 220 del 2021, 10 del 2018, 218 del 2015), “di annullamento di una disposizione legislativa per vizio procedurale” (sentenze nn. 95 del 2020, 148 e 23 del 2016, 32 del 2014; ordinanza n. 184 del 2017) e “di declaratoria di illegittimità costituzionale di singole parole di una disposizione” (sentenze nn. 8 del 2022, 106 del 2018, 58 del 2006).

#### ***3.8. La copertura finanziaria delle leggi di spesa***

##### ***3.8.1. La copertura economica delle spese quale presupposto dell'equilibrio di bilancio***

Le sentenze nn. **84** e **165** hanno chiarito che “copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse” (sentenza n. 274 del 2017).

### ***3.8.2. L'art. 81, terzo comma, Cost. quale clausola generale della copertura finanziaria e dell'equilibrio, dotata di forza espansiva e direttamente operante, a prescindere da norme interposte e anche nei confronti delle autonomie speciali***

La sentenza n. **53** ha confermato che l'art. 81, terzo comma, Cost. “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale” (sentenze nn. 226 del 2021, 235 del 2020, 147 del 2018, 26 del 2013).

In termini simili si sono espresse le sentenze nn. **48, 57 e 64** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 200 e 124 del 2022).

Nel sindacato di costituzionalità, “copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale”; infatti, la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., “presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenze nn. 274 del 2017, 184 del 2016, 192 del 2012). Così la sentenza n. **165**.

Analogamente, sul punto, la sentenza n. **84** ove è citata anche la sentenza n. 155 del 2022 ed è sottolineato come l'equilibrio finanziario presupponga che “ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”.

### ***3.8.3. Gli inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio***

La sentenza n. **165** ha ribadito che “caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'esercizio e per le quali sono individuate le risorse necessarie. Infatti, soltanto riferendosi a un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, mirano ad assicurare il tendenziale equilibrio dell'ente e, in generale, la stabilità della finanza pubblica (sentenza n. 213 del 2008). Il successivo intervento del legislatore regionale comporta un sostanziale svuotamento della funzione della programmazione, ontologicamente propria del bilancio di previsione, che si riflette anche sulla costruzione degli equilibri degli esercizi successivi. Dopo il termine dell'esercizio non è più consentito modificare provvedimenti o fatti gestori in parte entrata e in parte spesa in quanto ciò collide con gli inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio (sentenza n. 184 del 2016)”.

### ***3.8.4. Il principio di continuità del bilancio e il necessario rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi***

La sentenza n. **165** ha chiarito che il principio di continuità del bilancio “è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (sentenza n. 181 del 2015), “consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (sentenza n. 49 del 2018). Ciò comporta che la tenuta dei conti deve rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo perché una sana gestione finanziaria deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione. Tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio il quale, a sua volta, esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione (sentenza n. 89 del 2017)”.

### ***3.8.5. La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.***

#### ***3.8.5.1. L'esigenza costituzionale di apprestare risorse idonee, congrue e attendibili***

La sentenza n. **122** ha puntualizzato che l'obbligo scaturente dal terzo comma dell'art. 81 Cost. “impone che le risorse apprestate, oltre ad essere idonee, siano anche congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale (...) opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (sentenze nn. 226, 156 e 106 del 2021, 197 del 2019).

### ***3.8.5.2. Il necessario fondamento giuridico della copertura finanziaria delle spese***

Per la sentenza n. **165**, “la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese (sentenza n. 197 del 2019)”.

### ***3.8.5.3. La contestualità dei presupposti delle previsioni di spesa e di entrata***

La sentenza n. **165** ha ribadito che l’art. 81, terzo comma, Cost. “pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime (sentenza n. 213 del 2008)”.

### ***3.8.5.4. La necessaria copertura degli oneri o delle nuove spese, anche solo ipotetiche***

La sentenza n. **64** ha osservato che “la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo ipotetici, in quanto l’art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte” (sentenze nn. 155 del 2022, 163 del 2020, 307 del 2013).

Ai sensi dell’art. 81, terzo comma, Cost., “ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte”. Così le sentenze nn. **84** e **165** (ove sono citate le sentenze nn. 155 del 2022, 163 del 2020, 307 del 2013).

### ***3.8.5.5. L’osservanza delle regole dell’esperienza e della pratica contabile in sede preventiva***

La sentenza n. **165** ha precisato che “la stima e la copertura in sede preventiva devono essere effettuate secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile, salvaguardando la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all’avvio di nuove attività e servizi” (sentenze nn. 192 e 115 del 2012).

### ***3.8.5.6. La quantificazione dell’onere e l’indicazione della relativa copertura, anche in relazione a spese di carattere continuativo***

La sentenza n. **57** ha riconosciuto che sussistono plurime disposizioni attuative dell’art. 81, terzo comma, Cost. (sentenze nn. 48 del 2023 e 235 del 2020), fra le quali gli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Il primo dispone che “1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell’onere stesso e l’indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell’articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite”. Quando una spesa ha carattere continuativo, l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 “stabilisce che sia quantificato l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, che sia possibile rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio”.

In termini simili si è espressa la sentenza n. **48**.

### ***3.8.5.7. La relazione tecnica a corredo degli atti normativi comportanti conseguenze finanziarie***

Anche la sentenza n. **64** ha riconosciuto che sussistono plurime disposizioni attuative dell’art. 81, terzo comma, Cost. (sentenza n. 235 del 2020), fra le quali gli artt. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. La prima delle menzionate disposizioni stabilisce che le Regioni e le Province autonome “sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche”, utilizzando

le metodologie di copertura previste dal precedente art. 17. Quest'ultimo, al comma 3, prevede che gli atti normativi che comportino conseguenze finanziarie siano "corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti". Il successivo comma 6-*bis* precisa che, "per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria".

### ***3.8.5.8. La riferibilità dell'obbligo di copertura anche alle autonomie speciali***

La sentenza n. **165** ha precisato che "anche le autonomie speciali sono tenute (...) a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche" (sentenza n. 190 del 2022).

### ***3.8.5.9. L'obbligo del legislatore regionale di soddisfare la fondamentale esigenza costituzionale di chiarezza e solidità del bilancio***

Per la sentenza n. **110**, "le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e (...) a tale obbligo non sfuggono le norme regionali" (sentenze nn. 84, 64, 57 e 48 del 2023, 244 del 2020). Infatti, "il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira" (sentenza n. 307 del 2013).

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **57**.

### ***3.8.5.10. Il divieto per il legislatore regionale di individuare gli interventi e la relativa copertura in modo generico***

La sentenza n. **84** ha ribadito che "devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza" della Corte in riferimento all'art. 81 Cost. (sentenza n. 227 del 2019).

### ***3.8.5.11. L'obbligo del legislatore regionale di garantire una copertura delle nuove spese credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale***

La sentenza n. **48** ha affermato 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 (sentenza n. 244 del 2020), sottolineando che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenza n. 307 del 2013), e che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (sentenze nn. 183 del 2016, 307 del 2013, 131 del 2012).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **64** (ove è altresì citata la sentenza n. 187 del 2022).

### ***3.8.5.12. L'obbligo del legislatore regionale di redigere la relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri, anche in presenza di una clausola di neutralità finanziaria***

La sentenza n. **82** ha affermato che il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione "impongono un preciso vincolo al legislatore (...) declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati (...) dalla suddetta relazione, predisposta dalle amministrazioni

competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Il successivo comma 6-bis (...) si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che (...) la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria. L'art. 19 (...) estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome". Pertanto, "il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti". Ad ogni modo, "la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile" e, "ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura".

#### ***3.8.5.13. Il rinvio della copertura di spese non obbligatorie alla singola legge (regionale) di bilancio annuale***

"L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria; infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa". Con riferimento alle leggi regionali, "l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, e analoga previsione è contenuta nell'art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009 per le leggi statali. A fronte, dunque, di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese". Così la sentenza n. 109.

#### ***3.8.5.14. L'inscindibile collegamento funzionale tra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura della legge regionale di riconoscimento del debito fuori bilancio, con risorse disponibili nell'esercizio in corso***

"Ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, al riconoscimento del debito con legge regionale deve accompagnarsi la contestuale individuazione, da parte dello stesso Consiglio regionale, della copertura finanziaria del relativo onere nell'esercizio di riferimento. Pertanto, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili (sentenza n. 51 del 2023)". Così la sentenza n. 114 che ha sottolineato "l'inscindibile collegamento funzionale fra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura finanziaria del provvedimento legislativo regionale che dispone il riconoscimento del debito fuori bilancio".

#### ***3.8.5.15. L'inoperatività del canone costituzionale per le disposizioni prive di prescrittività e vincolatività in relazione al possibile impiego di risorse***

La sentenza n. 64 ha puntualizzato che "il canone costituzionale in questione non opera per le disposizioni prive del carattere di prescrittività e vincolatività in relazione al possibile impiego di risorse,

in quanto non stabiliscono interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale (sentenza n. 170 del 2020). Si tratta di disposizioni munite di effetto precettivo, in quanto contengono la previsione di interventi, che tuttavia vengono demandati all'adozione di successive misure o futuri adempimenti, in termini che lasciano inalterate le prerogative di impiego delle risorse già previste dalla normativa vigente”.

### **3.8.6. Fattispecie**

#### **3.8.6.1. La copertura degli oneri derivanti dagli interventi a sostegno delle comunità di energia rinnovabile (CER) e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (norme della Regione Abruzzo)**

La sentenza n. 48 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. – dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge abruzzese n. 8 del 2022, che prevedono la copertura degli oneri derivanti dagli interventi a sostegno delle comunità di energia rinnovabile (CER) e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Invero, i commi 2, 3 e 4 quantificano gli oneri derivanti dalle “azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER” e quelli riconducibili “al sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse” e ne dispongono la copertura solo in relazione all'anno 2022, mentre rinviando “la quantificazione e la copertura degli oneri per gli anni successivi alle rispettive leggi di bilancio”. Tuttavia, atteso che, oltre alla quantificazione e copertura degli oneri, il comma 4 riserva “alla successiva valutazione compiuta in sede di legge annuale di bilancio” anche ogni “decisione relativa alla prosecuzione di tali attività”, la norma impugnata non introduce spese di carattere obbligatorio. Il comma 5 stabilisce, dal canto suo, che la spesa per gli interventi di realizzazione degli impianti dovrà gravare dal 2023 su un dato capitolo di bilancio, senza tuttavia “provvedere ad alcuna quantificazione”; conseguentemente, “non istituisce per l'anno in corso alcun impegno di spesa”. Del resto, i predetti interventi “presuppongono (...) l'avvenuta costituzione delle CER”, sicché il predetto comma “non è immediatamente foriero di nuovi oneri a carico della Regione”. In particolare, poiché la sua attuazione “dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura”, esso “non istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio”.

#### **3.8.6.2. La (illegittima) previsione dell'organizzazione nel 2022 di un corso di formazione interno per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'abbia persa a seguito di progressione verticale (norme della Regione Puglia)**

La sentenza n. 53 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 74 della legge pugliese n. 51 del 2021, il quale prevedeva l'organizzazione nel 2022 di un corso di formazione interno per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'avesse persa a seguito di progressione verticale. La norma, di “natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione”, non era “accompagnata da alcuna quantificazione delle spese” che ne potevano derivare, “né dall'indicazione del relativo stanziamento”. Inoltre, in assenza di una stima quantitativa “tale da rendere credibile l'indicazione delle risorse necessarie”, non era neppure possibile provare che “le risorse per i nuovi oneri” discendenti dalla disposizione *de qua* sarebbero state “ricomprese nel capitolo di bilancio destinato alle spese per il personale”.

#### **3.8.6.3. Le modalità di copertura dei futuri eventuali oneri derivanti dall'attuazione delle norme della Regione Sardegna in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale**

La sentenza n. 57 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. 9 della legge sarda n. 6 del 2022 concernente le modalità di copertura dei futuri eventuali oneri derivanti dall'attuazione delle norme in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale. Sia dal dato testuale sia dai lavori preparatori si evince che con la citata legge “la Regione intende assumere iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis e,

relativamente all'eventuale erogazione di contributi, non autorizza in via immediata alcuna spesa, ma si limita a prospettare possibili azioni di sostegno". Ne consegue che "la disposizione impugnata non è (...) immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione, né istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio (sentenza n. 48 del 2023)". Resta fermo che, "allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura".

#### ***3.8.6.4. L'istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 (norme della Regione Siciliana)***

##### ***i) La (illegittima) previsione dell'adozione annuale di un programma rivolto a individuare gli indirizzi delle relative politiche regionali e della copertura dei conseguenti oneri finanziari nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, anche con risorse extraregionali***

La sentenza n. 64 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., gli artt. 4 e 4-bis (quest'ultimo introdotto dall'art. 12, comma 58, della legge regionale n. 13 del 2022) della legge siciliana n. 8 del 2022, che prevedevano, rispettivamente, l'adozione annuale di un programma con cui individuare gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 e la copertura dei derivanti oneri finanziari nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale, anche con risorse extraregionali. Le norme non indicavano, neppure in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri e delle risorse con cui fare fronte alle iniziative adottate. La mancata considerazione degli oneri rende la legge illegittima per mancanza di copertura non solo per le spese obbligatorie ma anche per gli oneri "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte; in relazione alle leggi regionali, il canone costituzionale opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. La realizzazione delle attività indicate dall'art. 4 comportava una previsione di spesa a carico del bilancio regionale, con oneri e conseguenti spese aggiuntive. L'aver demandato a un successivo programma la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito degli obiettivi stabiliti non esimeva il legislatore regionale dal prevedere la copertura di spesa che necessariamente ne sarebbe conseguita. La previsione del successivo art. 4-bis, di una copertura dei conseguenti oneri finanziari nei limiti degli stanziamenti del bilancio, con risorse regionali ed extraregionali, evidenziava non solo la sussistenza di un impegno di spesa, ma non garantiva con il necessario grado di certezza, per la genericità della sua formulazione, che ogni spesa avesse adeguata copertura. Infine, la legge regionale è priva della relazione tecnica, la cui allegazione è necessaria ai fini di escludere la violazione del parametro costituzionale, anche in presenza di una legge regionale munita di clausola di neutralità finanziaria (sentenze nn. 124 del 2022, 163 del 2020, 227 del 2019).

##### ***ii) L'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo e degli strumenti per perseguirle***

La sentenza n. 64 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge siciliana n. 8 del 2022, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevedono l'istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 e l'adozione di varie e articolate iniziative. Per effetto della contestuale declaratoria di illegittimità dei restanti artt. 4 e 4-bis della legge, gli interventi di cui agli articoli impugnati non autorizzano, né potrebbero autorizzare, alcuna spesa aggiuntiva. In particolare, l'istituzione della "giornata della memoria" e l'individuazione dei "luoghi della memoria" hanno le finalità di valorizzare il patrimonio territoriale, culturale e storico: per tali previsioni non può essere ritenuto essenziale l'utilizzo di risorse regionali, neppure in via ipotetica. Le modalità con le quali le citate finalità saranno perseguite sono indicate tracciando gli obiettivi programmatici della ricorrenza istituita (conoscenza dei fatti storici, promozione del turismo e organizzazione di attività didattiche) in termini che si traducono in una normazione di indirizzo rivolta alla stessa Regione. Si tratta di disposizioni che enunciano le finalità dell'intervento normativo e gli strumenti per perseguirle, con le relative indicazioni organizzative per gli uffici: non prevedono nuovi oneri a carico della Regione, né

istituiscono, per il futuro, spese a carattere obbligatorio (sentenze nn. 57 e 48 del 2023). Tuttavia, qualunque attuazione di tale normazione di indirizzo dovrà essere supportata da idonea disposizione di legge regionale, recante adeguata quantificazione e relativa copertura.

### ***3.8.6.5. La (illegittima) copertura dell'incremento delle spese per il personale relative ai trattamenti accessori e ai rinnovi contrattuali mediante le maggiori entrate derivanti dal positivo andamento del gettito a legislazione vigente (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **80** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 12, comma 1, lett. a) e b), della legge siciliana n. 16 del 2022, che modificava il comma 1, secondo periodo, e sostituiva il comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2022, individuando la copertura dell'incremento delle spese per il personale, relative ai trattamenti accessori e ai rinnovi contrattuali, nelle maggiori entrate tributarie attribuibili all'andamento positivo del gettito a legislazione vigente. Le norme impugnate disponevano la copertura dei predetti oneri con le entrate da ritenute fiscali, operate su interessi e redditi di capitale, che eccedevano quelle iscritte nel bilancio di previsione regionale, ponendosi in contrasto con i commi 1, lett. c), e *1-bis* dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, applicabili anche alle Regioni ai sensi del successivo art. 19. Il predetto comma 1, lett. c), prevede che "la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate". Le disposizioni censurate, invece, non introducevano modifiche legislative, ma utilizzavano le entrate derivanti da un inatteso maggiore gettito che, prive del requisito della stabilità, risultavano "inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale di natura strutturale e incompressibile nel tempo". Esse contrastavano altresì con il citato comma *1-bis* in base al quale le risorse corrispondenti a "maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione, derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente (...) non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica". Le coperture disposte dalle norme censurate, pertanto, difettavano di un "legittimo fondamento giuridico", ponendosi in contrasto con l'obbligo costituzionale di copertura (sentenza nn. 197 del 2016 e 156 del 2021). Vista l'inscindibile connessione funzionale tra le due parti del comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2022 e atteso che la declaratoria di illegittimità della censurata lett. a) "incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo" del comma 1, la sentenza ha dichiarato incostituzionale in via consequenziale l'art. 3, comma 1, primo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole "alla conseguente copertura dell'onere, pari a euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022", della legge regionale n. 13 del 2022, laddove riferito "a interventi onerosi ormai insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento" (sentenza n. 181 del 2013).

### ***3.8.6.6. L'affluenza a beneficio del bilancio regionale dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area dirigenziale e del comparto non dirigenziale (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **80** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 119, primo comma, Cost. – dell'art. 12, comma 1, lett. c), della legge siciliana n. 16 del 2022, il quale prevede che i risparmi di spesa derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area dirigenziale e del comparto non dirigenziale che affluiscono al bilancio regionale siano iscritti in un apposito capitolo non utilizzabile ai fini della gestione della spesa. La riduzione dei fondi menzionati risultava espressamente disposta, ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 13 del 2022, allo scopo "di dare attuazione agli specifici impegni assunti dalla Regione Siciliana e contenuti nell'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021, volti a realizzare riduzioni strutturali degli impegni di spesa corrente". La modalità di iscrizione contabile recata dalla norma impugnata si limita a dare alla riduzione dei fondi "una mera evidenza nel bilancio di previsione, rimanendo esplicitamente escluso l'utilizzo delle corrispondenti somme ai fini della gestione della spesa". Pertanto, la disposizione censurata non comporta affatto la realizzazione "di un'economia di bilancio" sottratta al concorso alla riduzione del disavanzo finanziario e utilizzabile in futuro, in quanto al termine dell'esercizio le somme iscritte nel capitolo indicato "affluiscono definitivamente al bilancio regionale, migliorando il risultato di amministrazione" e, quindi, riducendo l'entità del disavanzo.



### **3.8.6.7. Norme della Regione Abruzzo sul mototurismo**

#### ***i) La (illegittima) clausola di invarianza finanziaria della spesa per il compimento di attività di promozione e sostegno, in assenza della relazione tecnica***

La sentenza n. **82** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 6, comma 1, della legge abruzzese n. 4 del 2022 che prevedeva la clausola di invarianza finanziaria della spesa per il compimento di attività volte a promuovere e sostenere il mototurismo. Invero, la Regione avrebbe dovuto redigere apposita relazione tecnica sulla possibilità di realizzare il disposto legislativo attraverso le normali dotazioni degli uffici, specificando quanto avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei.

#### ***ii) L'istituzione di un apposito stanziamento di bilancio per finanziare dal 2023 interventi per la diffusione di mezzi ecologici e idonei al trasporto dei disabili nonché interventi per la sicurezza***

La sentenza n. **82** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 6, comma 2, della legge abruzzese n. 4 del 2022 che istituisce un apposito stanziamento di bilancio per finanziare, a decorrere dal 2023, gli interventi per l'attività mototuristica con mezzi ecologici e con mezzi idonei ai soggetti diversamente abili nonché gli interventi necessari a una campagna di sensibilizzazione al mototurismo in sicurezza. Per le spese pluriennali continuative, l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi. Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il *quantum* della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'*an* della realizzazione delle attività. Gli interventi previsti dalla legge regionale non sono di immediata applicazione e la norma impugnata attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento. Nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, il legislatore abruzzese richiama espressamente il citato art. 38 (disposizione specificativa del canone dell'art. 81, terzo comma, Cost.: sentenza n. 226 del 2021), precisando che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle risorse disponibili. Dunque, la legge censurata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse. L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova fondamento nella "natura non obbligatoria" della spesa *de qua*, "restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura" (sentenze nn. 57 e 48 del 2023).

### **3.8.6.8. La (illegittima) previsione di risorse limitate nel tempo per finanziare oneri obbligatori per la retribuzione di personale precario stabilizzato (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. **84** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., gli artt. 36 della legge siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021, 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 35 del 2021, nonché 13, comma 22, della legge regionale n. 13 del 2022, in quanto, nell'introdurre misure a favore dei lavoratori precari, non prevedevano coperture idonee, e, in particolare, finanziavano gli oneri obbligatori per la retribuzione del personale stabilizzato con risorse limitate nel tempo. La stabilizzazione di personale precario, comportandone l'assunzione a tempo indeterminato, genera indefettibilmente una "spesa obbligatoria continuativa e pluriennale, in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente", che non può essere finanziata con risorse limitate nel tempo, senza incorrere in violazioni dell'obbligo di copertura. Nel complesso, le disposizioni impuginate introducevano "plurimi interventi non chiaramente definiti, né con riferimento al novero dei soggetti coinvolti", né con riferimento all'entità delle risorse necessarie. La possibilità di chiedere la stabilizzazione veniva estesa anche ai soggetti che avessero optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui alla

legge regionale n. 5 del 2014 e che non avessero percepito l'indennità all'uopo prevista; nel contempo, venivano introdotti incentivi per favorire "la fuoriuscita dei soggetti (...) impegnati in attività socialmente utili che (avessero) maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento". Il numero degli interessati alle misure recate dalle norme impugnate risultava "indefinito o, perlomeno non esattamente conosciuto dall'amministrazione regionale, con inevitabili ripercussioni sugli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni e sulla relativa copertura. Le norme censurate difettavano così della chiarezza finanziaria minima necessaria per non contrastare con l'obbligo di copertura delle spese.

***3.8.6.9. Il rinvio alle singole leggi di bilancio annuale per la copertura della spesa, relativa agli esercizi successivi al 2022, derivante dal recupero, dalla promozione e dalla valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **109** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge abruzzese n. 7 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che, per la copertura degli oneri finanziari derivanti dal recupero e dalla valorizzazione del patrimonio minerario dismesso, si provvede per gli anni successivi al 2022 con le rispettive leggi di bilancio. L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi futuri riguarda le sole leggi che generano una spesa obbligatoria; con specifico riguardo alle leggi regionali, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che le leggi che prevedono spese a carattere continuativo ma non obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Pertanto, nel caso di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese. La citata legge regionale individua gli obiettivi da perseguire e prevede l'adozione di un "Programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso" di durata quinquennale, che definisce le linee e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività da compiere sui siti e una graduazione degli interventi di tutela e valorizzazione, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza dei vuoti sotterranei delle cessate attività minerarie. È prevista un'attività composita e articolata, non attuabile in un'unica soluzione ma con interventi successivi che dovranno essere definiti nel tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati per la messa in sicurezza delle aree e per loro valorizzazione. Spetterà alla Giunta regionale formulare la proposta del programma, che dovrà essere approvato dal Consiglio, previa acquisizione del parere del comitato consultivo istituito dalla stessa legge. La norma impugnata rinvia giustamente agli esercizi successivi lo stanziamento delle somme necessarie per l'attuazione degli interventi programmati, nella misura definita in base agli esiti dell'attività progettuale e in relazione alle risorse che si deciderà di stanziare, in coerenza con la legge regionale che presuppone un'attuazione progressiva e con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Resta fermo che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma "dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura" (sentenza n. 48 del 2023).

***3.8.6.10. La (illegittima) previsione dell'istituzione e della disciplina della Scuola regionale di protezione civile (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **110** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 7, commi da 5 a 14, della legge molisana n. 8 del 2022, con i quali si stabiliva che la Regione promuoveva, organizzava e indirizzava la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile nel territorio regionale e, in particolare, si istituiva la Scuola regionale di protezione civile, della quale venivano disciplinate la sede, il comitato tecnico scientifico e i compiti. Le disposizioni impugnate non erano corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria e, al tempo stesso, non quantificavano gli eventuali oneri da esse derivanti. Sebbene alcune di queste disposizioni stabilissero espressamente il carattere gratuito di talune attività, era del tutto inverosimile che l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente istituita, e non meramente programmata – potesse essere svolto a "costo zero" per la Regione. L'organizzazione di percorsi formativi presupponeva, infatti, impegni di docenza nonché di coordinamento amministrativo e logistico, i quali non avrebbero potuto realizzarsi se non per mezzo di una spesa (sentenza n. 10 del 2016). Ciò determinava l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte. Le leggi istitutive di nuove spese devono contenere

un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (sentenza n. 244 del 2020), che non possono sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio *ex art. 81 Cost.* (sentenze nn. 84, 64, 57 e 48 del 2023, 307 del 2013).

**3.8.6.11. *L'(illegittima) autorizzazione alla Giunta a procedere alla stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della relativa professionalità (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **110**, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

**3.8.6.12. *L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura del debito fuori bilancio, derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nel 2020, riconosciuto nel 2022 (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

**3.8.6.13. *L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura di debiti fuori bilancio, scaturenti da fatture in favore di aziende del trasporto pubblico extra-urbano, riconosciuti nel 2022 (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **122**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici*.

**3.8.6.14. *La (illegittima) copertura di spese correnti mediante il rinvio del recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020 (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **165** ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la legge siciliana n. 33 del 2020 in quanto disponeva la copertura di spese correnti mediante il rinvio del recupero della quota di pertinenza dell'esercizio 2020 del disavanzo dell'esercizio 2018. Gli oneri derivanti dalle norme della legge impugnata erano stati quantificati in un "importo corrispondente alla quota del disavanzo pregresso di pertinenza dell'esercizio 2020" la cui imputazione, secondo il legislatore siciliano, in base a modifiche *in itinere* all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, avrebbe dovuto essere differita ad esercizi successivi, consentendo, così, la copertura degli oneri in parola. Tuttavia, non essendo ancora intervenuta al momento della pubblicazione della legge denunciata, la modifica del predetto art. 7, "proprio per il suo carattere aleatorio, non poteva costituire la base di una valida e certa copertura della spesa". Peraltro, il sopravvenuto d.lgs. n. 8 del 2021 ha modificato "l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a esercizio 2020 ormai concluso, (...) in modo diverso da quello ipotizzato dal legislatore regionale", rinviando la copertura della sola quota del disavanzo dell'esercizio 2018 di pertinenza del 2021. Ciò posto, il legislatore siciliano non aveva assolto all'onere di indicare i mezzi per far fronte alle nuove spese discendenti dalla legge regionale n. 33 del 2020. Infatti, l'impugnato art. 3 indicava, in via subordinata, una copertura finanziaria alternativa nelle risorse di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020 le quali, tuttavia, rappresentavano "una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario"; esse, pertanto, non potevano essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi. Inoltre, il citato art. 3 non individuava con precisione le predette risorse, indicandole come "risorse non utilizzate, senza dare contezza della loro effettiva consistenza", sicché la copertura risultava "incerta e non definita, priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta in riferimento all'art. 81 Cost" (sentenza n. 227 del 2019) "e insuscettibile di essere correttamente correlata alla dimensione finanziaria degli oneri derivanti dalla legge regionale" (sentenza n. 51 del 2013). Nel complesso, la censurata legge siciliana recava molte misure eterogenee e avrebbe dovuto essere corredata "dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente e (...) dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili" (sentenza n. 227 del 2019). Le successive modifiche e abrogazioni delle norme denunciate non hanno consentito di ritenere

superati i profili di illegittimità della legge in esame, la quale rimaneva priva di copertura: in particolare, l'abrogazione dell'art. 3 "è intervenuta a due anni di distanza dalla chiusura dell'esercizio 2020 innestandosi su una situazione economico-finanziaria già definita e quindi non sanabile nei vizi conseguenti all'assenza di copertura". Invero, la legge di bilancio può assolvere le sue funzioni soltanto riferendosi a un determinato arco di tempo, sicché modifiche di "provvedimenti o fatti gestori in parte entrata e in parte spesa" intervenute dopo la chiusura dell'esercizio contrastano con i principi di intangibilità e annualità del bilancio e con il principio di continuità del bilancio che richiede la "corretta determinazione della situazione economico-patrimoniale da cui prende le mosse e a cui successivamente approda la gestione", riverberandosi a cascata sugli esercizi successivi. In definitiva, le misure contenute nella legge impugnata, in quanto prive di adeguata programmazione e di idonea copertura finanziaria nell'esercizio di riferimento, disattendevano il valore del ciclo del bilancio.

### **3.9. La delegificazione**

#### **3.9.1. La generale tendenza alla flessibilità dei moduli organizzativi dei pubblici uffici**

La sentenza n. 138 ha sottolineato la "generale tendenza a rendere più flessibile la disciplina dell'organizzazione degli uffici pubblici" che "è maturata anche nella legislazione statale fin dai primi anni novanta del secolo scorso". Essa ha trovato i momenti più significativi, quanto ai profili organizzativi dell'apparato amministrativo e di governo, nel d.lgs. n. 29 del 1993 in tema di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e di pubblico impiego, seguito dal d.lgs. n. 165 del 2001; nella legge n. 59 del 1997, il cui art. 13, comma 1, ha introdotto il comma 4-*bis* nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, estendendo la delegificazione all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei ministeri; infine, nel d.lgs. n. 300 del 1999 concernente l'organizzazione del Governo. "È vero che compete alla legge, sia nelle materie assistite da riserve relative, sia in quelle non coperte da alcuna riserva, determinare il grado di analiticità con il quale disciplinare talune situazioni e lo spazio che, viceversa, può essere aperto a fonti del diritto di natura secondaria. Tuttavia la legislazione appena ricordata, che si aggiunge a numerosi altri interventi di delegificazione, mostra che il legislatore statale ha avvertito in modo urgente la necessità di contrastare la precedente tendenza a irrigidire nella forma della legge anche profili di minore impatto sulla vita delle istituzioni e della comunità. Si è così posto il problema di distinguere tra quanto merita di essere attratto alle forme e alle garanzie proprie della fonte primaria, e quanto può invece essere affidato all'attività normativa regolamentare, e più in generale secondaria, sulla base del presupposto che essa abbia una migliore capacità di evolvere a seconda delle necessità, e permetta a sua volta una immediata tutela presso le giurisdizioni comuni. In particolare, rendendo più flessibili i moduli dell'organizzazione dei pubblici uffici, il legislatore statale ha inteso sottrarsi a vincoli che, nella loro omogeneità, rischiavano di imporre soluzioni uniche a problemi differenti; si rivelavano di ostacolo a pronte risposte per una materia che richiede una continua verifica tra forme di strutturazione dell'apparato ed efficienza; comportavano un certo grado di deresponsabilizzazione del potere esecutivo nell'adottare forme e criteri procedimentali adeguati ai compiti amministrativi affidatigli".

#### **3.9.2. Le norme generali regolatrici della materia (la stringente funzione delimitativa e l'idoneità anche delle norme di scopo, purché non generiche, a orientare la potestà regolamentare)**

La sentenza n. 138 ha osservato che, "in tema di delegificazione sul modello tracciato dalla legge n. 400 del 1988, le norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. (sentenza n. 303 del 2005). Esse devono, quindi, avere un raggio di azione tale da costituire le scelte fondanti l'assetto normativo dell'oggetto della delegificazione, sul quale il regolamento si innesta non per completare o integrare queste ultime, ma per svilupparle ulteriormente. Si tratta di un requisito da assumere con un certo grado di flessibilità, che in relazione alla materia delegificata riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale (sentenza n. 278 del 2010). In questa prospettiva, non può escludersi che anche norme di scopo, con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico, possano integrare le norme generali regolatrici. Infatti, selezionare la finalità da perseguire con la fonte secondaria può valere a tracciare i confini di quest'ultima, ogni qual volta, anche alla luce della materia trattata, tale finalità sia così specifica da offrirsi a parametro effettivo di valutazione della legalità

del regolamento. Naturalmente, a tal fine resta necessario che l'obiettivo enunciato dal legislatore non abbia tratti di genericità tali da svuotarlo di ogni profilo prescrittivo, e quindi della precipua funzione non solo di orientare la potestà regolamentare, ma anche di costituire uno standard valutativo di essa delineato in autonomia dal legislatore della delegificazione”.

### **3.10. Gli atti normativi secondari**

#### **3.10.1. Le linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (la vincolatività e l'inderogabilità nell'intero territorio nazionale)**

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **27** e **58**, la voce *La vincolatività e l'inderogabilità delle linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi, espressive della leale collaborazione tra Stato e Regioni in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

#### **3.10.2. La definizione, con decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, l'analogo voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – Norme statali in materia di spettacolo*.

#### **3.10.3. La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali in materia di spettacolo**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Promozione e organizzazione di attività culturali – Norme statali in materia di spettacolo*.

#### **3.10.4. La ripartizione, con decreto avente natura non regolamentare, del contingente organico dei dirigenti scolastici**

La sentenza n. **223** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, impugnato dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui inserisce i commi *5-quater* e *5-quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, prevedendo che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato. Invero, “si è nell'ambito di competenze esclusive statali”, in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e di norme generali sull'istruzione, e “nella specie viene in rilievo un atto avente natura non regolamentare. Infatti, il decreto in esame (...) riveste un contenuto di carattere concreto e puntuale, riferito alla consistenza del contingente organico di determinate categorie di dipendenti pubblici, che va a integrare le previsioni legislative mediante una scelta di carattere essenzialmente tecnico (sentenza n. 278 del 2010), espressione della funzione amministrativa”.

## **4. La pubblica amministrazione**

### **4.1. I principi**

#### **4.1.1. Il principio di legalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa**

##### **4.1.1.1. Il fondamento costituzionale e la duplice dimensione, formale e sostanziale, del principio**

La sentenza n. **209** ha ribadito che, “nel nostro ordinamento, vige il principio di legalità dell'azione amministrativa” (sentenze nn. 195 e 45 del 2019, 69 del 2018, 115 del 2011, 32 del 2009, 307 del 2003), desumibile dall'art. 97 Cost. nonché dagli artt. 23, 103 e 113 Cost. Il principio di legalità “caratterizza,

qualifica e limita tutti i poteri amministrativi (...) e va letto non solo in senso formale, come attribuzione legislativa del potere, ma anche in senso sostanziale, come determinazione del suo ambito, e cioè dei fini, del contenuto e delle modalità del suo esercizio”. Esso trova fondamento, innanzitutto, nell’art. 97 Cost. laddove “istituisce una riserva di legge relativa, allo scopo di assicurare l’imparzialità della pubblica amministrazione, la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge”. Tuttavia, “il principio di legalità sostanziale può ritenersi violato solamente qualora sia assente, o eccessivamente generica, la determinazione del presupposto di esercizio e del contenuto del potere conferito, in modo da dover escludere qualsiasi, pur elastica, copertura legislativa dell’azione amministrativa”.

***4.1.1.2. La definizione, con decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, l’analogo voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – Norme statali in materia di spettacolo*.

***4.1.1.3. La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali in materia di spettacolo***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Promozione e organizzazione di attività culturali – Norme statali in materia di spettacolo*.

***4.1.1.4. L’attribuzione a un decreto interministeriale della fissazione dei limiti di reddito del datore ai fini dell’ammissione alla procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari***

La sentenza n. **209** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, censurato, in riferimento agli artt. 97 e 113 Cost., nella parte in cui demanda a un decreto interministeriale la fissazione dei limiti di reddito del datore ai fini dell’ammissione alla procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari. Ancorché il censurato comma 6 non indichi, espressamente e specificamente, i relativi criteri di fissazione, essi possono agevolmente desumersi dall’impianto dello stesso art. 103 che, complessivamente considerato, non solo costituisce la base legale del potere interministeriale di determinazione dei limiti di reddito, ma lo delimita adeguatamente, indicando, in modo ragionevolmente sufficiente, i corrispondenti parametri di esercizio. Da tale norma emerge, infatti, l’esigenza che venga data prova della capacità economica del datore e della congruità delle condizioni di lavoro applicate, a tutela sia dell’interesse pubblico ad evitare istanze di emersione elusive o fittizie, sia dell’interesse del singolo lavoratore assunto al rispetto del corretto trattamento retributivo e contributivo. Il requisito reddituale deve essere idoneo a garantire che il datore abbia la capacità economica per instaurare, o regolarizzare, il rapporto di lavoro, assicurando al lavoratore assunto il corretto trattamento retributivo e contributivo. La fissazione di un requisito reddituale – che solamente l’autorità amministrativa può determinare, avvalendosi di dati tecnico-economici, come il costo del lavoro sotto il profilo retributivo, contributivo e fiscale – comporta che, nella specie, non si abbia il conferimento di un potere “in bianco”, indeterminato nel contenuto e nelle modalità, bensì l’attribuzione all’amministrazione del compito di dettare, in termini uniformi e generali per tutte le procedure di emersione, un requisito di carattere meramente tecnico, sulla base di specifici obiettivi da perseguire e di parametri a cui conformarsi. Del resto, l’eventuale irragionevolezza dei limiti di reddito in concreto stabiliti, rispetto alle indicazioni legislative, può ben essere sindacata dal giudice amministrativo, mediante l’annullamento del decreto interministeriale stesso. La sentenza ha altresì dichiarato inammissibili, per inconferenza dei parametri, le questioni riguardanti le medesime norme, sollevate in riferimento agli artt. 10, secondo comma, e 76 Cost. Da un lato, avendo la norma censurata rinviato, per la sua attuazione, a un decreto ministeriale, non viene in rilievo alcuna delega legislativa (sentenza n. 150 del 2023); dall’altro, non si verte in materia coperta dalla riserva di legge, perché il procedimento per l’emersione dei rapporti di lavoro irregolari non regola la condizione giuridica dello straniero, ma pone una disciplina applicabile a prescindere dalla cittadinanza.

#### ***4.1.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione***

##### ***4.1.2.1. La qualificazione come cardine della vita amministrativa e condizione di ordinato svolgimento della vita sociale; la funzione di limite alle scelte discrezionali del legislatore, statale e regionale, in tema di assunzione del personale, da operare avendo riguardo alle necessità concrete dell'amministrazione***

La sentenza n. **92** ha chiarito che l'art. 97, secondo comma, Cost., “nel prevedere che l'organizzazione degli uffici pubblici debba assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, viene a limitare” la discrezionalità del legislatore sia statale che regionale. La giurisprudenza costituzionale ha valorizzato “il sicuro contenuto precettivo del principio di buon andamento, il quale costituisce il cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale” (sentenze nn. 202 del 2014 e 123 del 1968). Esso “comporta che, così con riguardo alla organizzazione degli uffici come con riguardo al loro funzionamento, la disciplina si debba ispirare ad un criterio di congruenza e di non arbitrarietà rispetto al fine che si vuol perseguire” (sentenze nn. 376 del 1993 e 160 del 1988), “con conseguente obbligo, in relazione alle scelte discrezionali che riguardano l'assunzione del personale, di prendere in esame le necessità concrete dell'Amministrazione”. Inoltre, il contenuto dell'art. 97, secondo comma, Cost. va collegato con il successivo comma terzo il quale “prescrive che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari; tali previsioni sono state considerate dal Costituente come condizioni per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ravvisandosi in esse i mezzi per raggiungere una razionale, predeterminata e stabile distribuzione di compiti” (sentenza n. 14 del 1962). Pertanto, “il contenuto precettivo dell'art. 97 Cost. esclude che possano istituirsi uffici a cui si assegni un proprio personale senza determinarne, ad un tempo, l'ordinamento e specificarne le attribuzioni”.

##### ***4.1.2.2. L'esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell'indennità paesaggistica a carico dell'autore dell'abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **13**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

##### ***4.1.2.3. L'eseguibilità di interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia)***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **17**, le corrispondenti voci in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici* e in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

##### ***4.1.2.4. La (illegittima) decadenza automatica degli incarichi di direttore sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie regionali alla cessazione del direttore generale (norme della Regione Calabria)***

La sentenza n. **26** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., l'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge calabrese n. 11 del 2004 che prevedeva la decadenza automatica degli incarichi di direttore sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie regionali alla cessazione del direttore generale. La Corte ha ribadito le affermazioni delle sentenze nn. 228 del 2011, 224 del 2010 e 233 del 2006. In particolare, la sentenza n. 224 del 2010 riguardava una normativa della Regione Lazio che prevedeva una regola che legava in modo automatico, secondo il principio *simul stabunt, simul cadent*, la sorte di una figura non apicale, il direttore amministrativo, a quella del direttore generale. In quell'occasione, anche alla luce dell'evoluzione registrata nella giurisprudenza costituzionale sui meccanismi di *spoils system*, è stato dato risalto non solo alle “esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali”, ma anche “alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica” e alla previsione di un meccanismo di decadenza automatica, in assenza di un *iter* procedimentale di garanzia per il direttore amministrativo. Analogamente, la norma censurata, facendo decorrere la cessazione degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario dalla cessazione del direttore generale, “stride (...) con

l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa" in quanto, in forza della specifica modalità con cui struttura il principio *simul stabunt, simul cadent*, "l'ente risulta esposto al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, in cui il *vacuum* finisce addirittura per riguardare tutti i tre direttori preposti, secondo le loro rispettive competenze, al governo dell'ente". La norma, inoltre, con l'effetto automatico che determina, "non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni interne a tale rapporto (...), legate alle modalità di svolgimento delle funzioni", escludendo quindi ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'operato. In presenza invece di una simile possibilità, "il nuovo direttore generale, per fare cessare dall'incarico il direttore amministrativo e quello sanitario, sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni", idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti dell'interessato "suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale" (sentenza n. 228 del 2011). Peraltro, in situazioni di commissariamento statale del servizio sanitario regionale – quale quello attualmente vigente in Calabria, di cui la sentenza n. 228 del 2022 "ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione" – "quanto qui affermato, a regime, in ordine all'illegittimità costituzionale dell'automatismo della decadenza degli incarichi dei direttori sanitari e amministrativi non interferisce con la particolare prospettiva in cui, in tali contesti, viene in causa il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, e in particolare con quanto chiarito nella sentenza n. 168 del 2021, per cui il potere sostitutivo, in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato".

#### ***4.1.2.5. L'onere per le Regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di accedere alle quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale***

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 269, lett. c), della legge n. 234 del 2021 il quale, modificando l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, onera le Regioni della predisposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale al fine di accedere a quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale. Il fatto che "la nuova metodologia di calcolo del fabbisogno (...) si applica al Piano che dovranno redigere le singole regioni per la programmazione del personale sanitario, da effettuarsi secondo criteri condivisi", risulta coerente con le finalità della norma di "dimostrazione di obiettivi ulteriori fabbisogni di personale sanitario" e di garanzia "che l'aumento della spesa per il personale avvenga salvaguardando l'invarianza della spesa complessiva". Inoltre, la disposizione censurata non crea "alcuna sovrapposizione fra i piani triennali di fabbisogno del personale che ogni singola amministrazione o ASL deve comunque redigere" e i piani regionali *de quibus*.

#### ***4.1.2.6. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 73, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le entrate*.

#### ***4.1.2.7. La (illegittima) previsione della pregressa esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario quale requisito (alternativo) per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla carica di direttore amministrativo delle aziende sanitarie (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 76, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

#### ***4.1.2.8. La (illegittima) previsione dell'assunzione a tempo determinato di 300 dirigenti da distaccare presso gli enti locali (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 92 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., l'art. 13, comma 68, della legge siciliana n. 13 del 2022 che, modificando l'art. 12, commi 1 e 4, della legge



regionale n. 9 del 2021, prevedeva l'assunzione a tempo determinato di 300 unità di personale dirigenziale, anziché non dirigenziale, sopprimendo il limite del 20% per l'assegnazione in distacco obbligatorio presso i Comuni e altri enti locali. Si trattava di un numero molto elevato di dirigenti, corrispondente a più del 30% della complessiva dotazione organica. Sebbene fosse contemplato il necessario distacco di tale personale presso Comuni ed enti locali, i dirigenti, assunti in virtù di contratto a tempo determinato di durata non superiore a 36 mesi, sarebbero stati a tutti gli effetti dipendenti regionali, poiché “il distacco non viene ad alterare l'incardinamento del personale nell'amministrazione regionale”, per di più in assenza di oneri a carico degli enti locali e considerando che l'effettiva operatività del distacco era subordinata alla stipula di una convenzione tra Regione ed ente locale, in mancanza della quale il personale assunto avrebbe dovuto necessariamente essere impiegato nell'amministrazione regionale. L'intervento incideva significativamente sull'assetto dell'organizzazione e del personale regionale. Il principio di buon andamento dell'amministrazione impone che, nelle scelte discrezionali riguardanti le assunzioni, siano prese in esame le necessità concrete dell'apparato ed esclude che possano istituirsi uffici a cui si assegni un proprio personale senza determinarne l'ordinamento e specificarne le attribuzioni. Il contenuto precettivo del principio ha posto in luce l'illegittimità della disposizione che, nel modificare l'art. 12 della legge regionale n. 9 del 2021, ha previsto l'assunzione di 300 dirigenti in luogo delle originarie altrettante unità di personale non dirigenziale, confermando il generico riferimento all'esigenza di favorire un incremento della capacità di gestione tecnico-amministrativa dei progetti finanziati dalle risorse della politica unitaria di coesione per gli enti territoriali. Dalla legge regionale, come modificata, non si desumevano “le necessità concrete dell'Amministrazione (sentenza n. 123 del 1968) cui i dirigenti da assumere avrebbero dovuto far fronte”, né si ricavava “la sia pur minima definizione dei criteri per individuare le funzioni”. A riprova di ciò è dirimente che, in relazione alla medesima finalità di generico rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei, la Regione, solo pochi mesi prima dell'approvazione della disposizione, aveva previsto l'assunzione di personale non dirigenziale in possesso di laurea magistrale o specialistica in materie giuridico-economiche o tecnico-ambientali. Non modificando le finalità e il contenuto di tale previsione, invece, solo dopo un anno, la disposizione impugnata ha stabilito di procedere all'assunzione di personale dirigenziale attraverso la mera eliminazione dell'avverbio “non”, “senza alcun collegamento con le esigenze funzionali evocate (...) e senza che risultino le ragioni sottese alla necessità di ricorrere a una diversa, e più elevata, qualifica”. Sotto questo profilo, è risultata evidente l'incongruenza della scelta del legislatore regionale rispetto al fine che aveva dichiarato di perseguire (sentenza n. 376 del 1993). Inoltre, il legislatore siciliano “ha illegittimamente istituito una anomala figura di dirigente a tempo determinato, che non trova alcuna corrispondenza nell'evoluzione del disegno organizzativo della Regione, (...) interessato negli ultimi anni da un processo di progressiva razionalizzazione e riduzione degli uffici dirigenziali”, anche in virtù dell'impegno assunto in sede di accordo per il ripiano decennale del disavanzo. Conseguente alla dichiarazione di illegittimità della denunciata norma modificativa che l'art. 12 della legge regionale n. 9 del 2021 rimane in vigore nel testo originario (sentenza n. 58 del 2006).

#### ***4.1.2.9. La (illegittima) previsione della modifica permanente della programmazione urbanistica determinata dai titoli abilitativi rilasciati in deroga per progetti edilizi concernenti comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per disabili gravi, indipendentemente dall'effettiva destinazione ventennale dell'immobile (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 136 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 Cost. e 14, primo comma, lett. f), dello statuto, l'art. 13, comma 108, della legge siciliana n. 16 del 2022 ove si prevedeva che: nelle more della formazione e approvazione dei piani urbanistici generali (PUG), i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell'art. 10 della legge n. 104 del 1992 determinavano la modifica permanente della programmazione urbanistica, purché gli immobili fossero stati già realizzati e i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2021; in sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG, si doveva tener conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio; era consentito, su richiesta degli aventi titolo, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali nei 6 mesi successivi all'entrata in vigore della legge. L'art. 10 della legge n. 104 del 1992 prevede che i Comuni possano realizzare comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili in situazione di gravità (comma 1) e che costituisca variante del piano regolatore l'approvazione del Consiglio comunale di progetti edilizi

concernenti immobili da destinare a tali comunità e centri, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove sia localizzato in aree vincolate o a diversa specifica destinazione (comma 6). Il legislatore statale ha, tuttavia, circondato di opportune cautele la deroga alle ordinarie regole di pianificazione urbanistica, facendo salva l'applicazione della disciplina a tutela del paesaggio e prevedendo che il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi indicati prima del ventesimo anno comporta il ripristino dell'originaria destinazione dell'area. In tal modo, si è inteso “escludere che della deroga possano beneficiare immobili poi non effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo” della norma. Nello scrutinare la legittimità del citato comma 6, la sentenza n. 406 del 1992 ne ha negato il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., valorizzando le cautele ivi previste. In particolare, “la rimessione (...) di poteri decisionali definitivi alle autorità comunali e la mancata previsione dell'approvazione delle varianti da parte delle Regioni ha il suo fondamento giustificativo nella necessità di snellire ed accelerare al massimo la realizzazione, da parte di enti pubblici o sotto il controllo di questi, di opere destinate a fronteggiare preminenti e pressanti esigenze di soggetti portatori di handicaps in situazione di gravità; d'altra parte la previsione di simili varianti automatiche non è sprovvista di contestuali cautele e vincoli intesi ad assicurare una equilibrata soddisfazione dei diversi interessi afferenti al governo del territorio”. L'impugnata disposizione ha inciso sugli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992 prevedendo che la modifica della destinazione urbanistica avesse carattere permanente alla duplice condizione che gli immobili fossero già stati realizzati e i titoli abilitativi rilasciati almeno 18 mesi prima dell'entrata in vigore della legge siciliana n. 2 del 2021, e ciò anche qualora l'immobile non fosse stato effettivamente destinato a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili. Tale permanente modifica si imponeva al nuovo PUG, che doveva tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio. Ancora, nei 6 mesi successivi all'entrata in vigore della legge impugnata, gli aventi titolo avrebbero potuto chiedere il cambio di destinazione dell'immobile, per usi diversi da quelli residenziali e commerciali. In sintesi, ai sensi della disposizione censurata, l'effetto di variante del piano urbanistico, previsto eccezionalmente dalla legge statale a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per disabili per almeno vent'anni, si sarebbe verificato anche qualora l'immobile non fosse stato utilizzato allo scopo per tale tempo minimo. Venivano così a cadere quelle cautele e quei vincoli che, nella sentenza del 1992, avevano consentito di escludere la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Se l'art. 10, comma 6, “ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l'ordinato sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili”, la legge siciliana in esame “ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all'ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi”. Nel contempo, ha violato l'art. 14, primo comma, lett. f), dello statuto. “Consentendo deroghe alla disciplina urbanistica comunale non giustificate dalla necessità di tutela degli interessi delle persone disabili, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio della programmazione urbanistica” che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, qualificati come principi fondamentali in materia di governo del territorio (sentenza n. 240 del 2022), che si impongono anche alla competenza legislativa primaria sull'urbanistica, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 90 del 2023).

***4.1.2.10. L'eventuale ricorso, per ragioni di opportunità, a figure esterne all'amministrazione regionale per l'espletamento di funzioni di accertamento, vigilanza e controllo nel settore della formazione professionale (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 163, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***4.1.2.11. La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 200, l'analogo voce in *Gli enti locali – L'amministrazione – Il segretario comunale*.

#### **4.1.2.12. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 223, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione* e in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

#### **4.1.3. Il procedimento amministrativo**

##### **4.1.3.1. Il contraddittorio endoprocedimentale quale espressione del principio del giusto procedimento**

La sentenza n. 47 ha riconosciuto che “il contraddittorio endoprocedimentale, quale espressione del principio del giusto procedimento (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti), ha assunto un ruolo centrale nel nostro ordinamento (sentenza n. 71 del 2015), anche come criterio di orientamento non solo per l'interprete, ma prima ancora per il legislatore (sentenza n. 210 del 1995)”.

#### **4.1.4. Le sanzioni**

##### **4.1.4.1. Il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle pene e dei relativi statuti costituzionali**

La sentenza n. 169 ha rammentato che, anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene, “si è evidenziata da tempo l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione)” (sentenza n. 447 del 1988). A partire dalla sentenza n. 196 del 2010, la Corte “ha riconosciuto che il divieto insito nella previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost. si presta ad essere esteso, data l'ampiezza della sua formulazione, alle misure a carattere punitivo-afflittivo. 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. 96 del 2020, 223 del 2018, 68 del 2017, 104 del 2014). “Il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle sanzioni penali, quanto a garanzie costituzionali, ha portato (...) a estendere ad esse larga parte dello statuto costituzionale sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche quello sulla determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018), sulla violazione del *ne bis in idem* (sentenza n. 149 del 2022), sulla retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), sulla proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019) e sulla rilevanza di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria (sentenza n. 68 del 2021). Il principio di legalità ed il divieto di retroattività *in malam partem* trovano, dunque, applicazione anche con riferimento al diritto sanzionatorio amministrativo al quale, quando la sanzione ha natura sostanzialmente penale, si estende la fondamentale garanzia consacrata dall'art. 25, secondo comma, Cost., e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 CEDU”.

##### **4.1.4.2. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito**

###### **i) L'individuazione del fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 3 Cost. e delle norme costituzionali di volta in volta pertinenti**

“Pure per le sanzioni amministrative si prospetta (...) l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato (sentenza n. 185 del 2021). Ciò discende (...) dal dovere di assicurare l'attuazione del principio di proporzionalità, il quale, in questo ambito, trae il proprio fondamento nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione” (sentenze nn. 112 e 88 del 2019). Così la sentenza n. 40.

## ***ii) L'applicabilità alla generalità delle sanzioni amministrative***

La sentenza n. 46 ha ribadito che “il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative” (sentenza n. 112 del 2019).

## ***iii) L'esigenza di una concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto***

La sentenza n. 46 ha sottolineato l'esigenza di dare rilievo “al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma (sentenza n. 185 del 2021). Ciò in quanto il principio di proporzionalità postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto e tale adeguatezza non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito (sentenza n. 161 del 2018)”.

## ***iv) La congruità della risposta sanzionatoria come limite alla discrezionalità del legislatore***

La sentenza n. 194 ha ribadito che, allo stesso modo che per le pene, anche per “le sanzioni amministrative che condividono con quelle penali la finalità punitiva” si prospetta – “pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo” – “l'esigenza che non venga meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata” (sentenze nn. 40 del 2023, 266, 246 e 95 del 2022, 185 del 2021, 212, 115, 112 e 88 del 2019, 22 del 2018).

## ***v) Le condizioni di compatibilità costituzionale di previsioni sanzionatorie rigide (il rispetto del principio di ragionevolezza e l'esigenza di evitare esiti manifestamente sproporzionati)***

Anche in materia di sanzioni amministrative, “le previsioni sanzionatorie rigide, che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbono rispondere al principio di ragionevolezza (sentenza n. 212 del 2019). Di qui l'esigenza di verificare che la sanzione non sia manifestamente sproporzionata anche in relazione alle condotte meno gravi” (sentenze nn. 95 del 2022, 185 del 2021, 112 del 2019). Così la sentenza n. 40.

### ***4.1.4.3. La retroattività della lex mitior***

#### ***i) L'applicabilità del principio alle sanzioni amministrative di portata afflittiva***

Una sanzione pecuniaria amministrativa, ove condivida “la medesima portata afflittiva della sanzione penale pur all'esito della depenalizzazione, mantiene natura sostanzialmente penale ed è pertanto soggetta ai principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della materia penale”, compreso il principio di retroattività della *lex mitior* (sentenze nn. 68 del 2021 e 63 del 2019; in senso contrario sentenza n. 193 del 2016). Così l'ordinanza n. 199 che ha disposto la restituzione degli atti relativi alle questioni di costituzionalità dell'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 463 del 1983 (come sostituito dal d.lgs. n. 8 del 2016), impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto prevede una sanzione amministrativa minima di 10.000 euro per l'omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali di importo inferiore alla soglia di 10.000 euro annui. Il sopravvenuto art. 23 del d.l. n. 48 del 2023, modificando il comma censurato in senso favorevole rispetto al pregresso regime, si è posto “nella stessa direzione delle ordinanze di rimessione”, rendendo necessario rivalutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni.

#### ***4.1.4.4. I margini di intervento della Corte sulle scelte sanzionatorie del legislatore (manifestamente irragionevoli)***

#### ***i) L'esigenza di rinvenire nell'ordinamento una o più soluzioni costituzionalmente adeguate e il superamento del canone delle “rime obbligate”***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 194, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale*.

## ***ii) La necessità di rinvenire nel sistema legislativo precisi punti di riferimento***

“Laddove il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto, (...) un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo, intesi quali soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata” (sentenze nn. 40 del 2019, 222 del 2018, 236 del 2016). Così la sentenza n. 40.

## ***iii) L'insufficienza di una pronuncia meramente ablativa e l'esigenza di evitare insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa***

La sentenza n. 40 ha precisato che la soluzione della pura e semplice eliminazione di una sanzione manifestamente sproporzionata “non è praticabile quando la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali (sentenza n. 185 del 2021)”.

### ***4.1.4.5. La connotazione punitiva della revoca della patente, disposta dal prefetto o dal giudice penale (riferimenti giurisprudenziali)***

La sentenza n. 194, nel rimarcare la “connotazione sostanzialmente punitiva (sentenza n. 68 del 2021)” della fattispecie, ha rammentato che in numerose occasioni la Corte è stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale di norme che prevedevano la revoca della patente di guida, sia come sanzione amministrativa automatica disposta dal prefetto (sentenze nn. 246 del 2022, 99 e 24 del 2020, 22 del 2018), che quale sanzione accessoria disposta dal giudice penale (sentenze nn. 266 del 2022 e 88 del 2019). In particolare, la sentenza n. 88 del 2019 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 222, comma 2, cod. strada, nella parte in cui prevedeva la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida, estesa indistintamente a tutte le ipotesi – sia aggravate dalle circostanze “privilegiate” sia non aggravate – di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime, senza che il giudice potesse disporre, in alternativa, la sospensione della patente in assenza delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen. La disposizione censurata dava luogo a “un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca”; alla luce del medesimo criterio, è stato, invece, escluso il contrasto con l'art. 3 Cost. della sanzione fissa della revoca della patente per le violazioni più gravi di omicidio stradale o lesioni personali gravi o gravissime stradali aggravate dalla presenza di un tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l. Inoltre, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo l'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 di soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o di prevenzione (sentenze nn. 99 e 24 del 2020). Analoghe dichiarazioni di illegittimità costituzionale hanno avuto l'effetto di rimuovere l'automatismo della revoca della patente di guida conseguente alla condanna per reati in materia di stupefacenti (sentenza n. 22 del 2018) o alla condotta del custode di un veicolo sottoposto a sequestro, il quale abusivamente circolasse con il medesimo o, comunque, consentisse ad altri di circolare (sentenza n. 246 del 2022). Infine, la sentenza n. 266 del 2022 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 22, cod. strada, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, con riguardo alla violazione del divieto di inversione del senso di marcia nelle autostrade, prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del trasgressore per qualsiasi tratto autostradale, compresi i piazzali antistanti ai caselli di entrata e uscita, sul rilievo che la revoca non possa ritenersi manifestamente irragionevole né sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito, poiché anche chi inverte il senso di marcia nel tratto immediatamente successivo ai caselli di uscita dall'autostrada crea un gravissimo pericolo per la vita e l'incolumità propria e altrui.

## ***4.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni***

### ***4.2.1. La persistente diversità di status del personale militare e del personale civile del comparto di pubblica sicurezza (la dicotomia e la non comparabilità delle relative discipline previdenziali)***

Il legislatore “ha operato, nell’esercizio della sua ampia discrezionalità in materia” (sentenza n. 250 del 2017), “mirati ed espliciti allineamenti di disciplina senza che per ciò venga meno la generale non comparabilità del trattamento pensionistico del personale a ordinamento civile con quello a ordinamento militare”. Così la sentenza n. 33 ove, nel richiamare la sentenza n. 270 del 2022, si è rammentato che, “pur in presenza di interventi legislativi volti a un allineamento del regime ordinamentale del personale appartenente al comparto sicurezza, non può essere configurato nell’ordinamento un principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza” e che “persiste la strutturale diversità tra i rispettivi *status* che determina differenti soluzioni sul piano normativo e che è all’origine della dicotomia nelle discipline previdenziali fra impiego civile e impiego militare presente nel d.P.R. n. 1092 del 1973”. La Corte ha così dato continuità alla propria giurisprudenza (ordinanze nn. 168 del 1995 e 847 del 1988) tesa a valorizzare le “peculiarità proprie dell’impiego militare rispetto a quello civile”. La specificità dell’ordinamento militare è stata altresì sottolineata dalla sentenza n. 120 del 2018 in tema di libertà sindacale.

### ***4.2.2. L'accesso ai pubblici uffici***

#### ***4.2.2.1. Il concorso quale modalità generale e ordinaria di reclutamento iniziale del personale pubblico***

La sentenza n. 110 ha ribadito che “il pubblico concorso costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione” (sentenze nn. 194 del 2002, 1 del 1999, 333 del 1993, 453 del 1990, 81 del 1983).

La sentenza n. 133 ha affermato che l’art. 97, quarto comma, Cost. “prevede espressamente il principio del pubblico concorso per il reclutamento iniziale”. La Corte ha riconosciuto in tale principio “la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti” (sentenze nn. 199 e 36 del 2020, 40 del 2018).

#### ***4.2.2.2. La natura aperta della selezione quale elemento essenziale del pubblico concorso e la connessa esigenza di adeguate modalità di pubblicazione dei bandi***

La sentenza n. 140 ha osservato che le disposizioni statali “esprimono il carattere indefettibile del pubblico concorso, che ritrova nella natura aperta della procedura selettiva (...) un suo elemento essenziale” (sentenze nn. 95 del 2021, 227 del 2013, 299 del 2011, 225 del 2010, 293 del 2009). Tale natura aperta “implica adeguate modalità di pubblicazione dei bandi concorsuali, perché solo un’ampia conoscibilità della loro indizione può permettere la partecipazione alla selezione di chiunque abbia i requisiti richiesti”.

#### ***4.2.2.3. La procedura concorsuale quale strumento di garanzia dei principi di buon andamento, imparzialità e uguaglianza***

La sentenza n. 60 ha precisato che la procedura concorsuale costituisce “strumento necessario per garantire l’imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione” (sentenze nn. 227 e 195 del 2021, 199 e 36 del 2020, 225 del 2010) e “l’accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici” (sentenze nn. 250 e 227 del 2021, 293 del 2009).

#### ***4.2.2.4. La disciplina statale dei concorsi quale declinazione, possibile ma non esclusiva, del principio di buon andamento, vincolante per le Regioni***

La sentenza n. 140 ha affermato che “le norme statali che regolano le procedure concorsuali per l’accesso all’impiego pubblico possono contribuire a enucleare e a definire i contorni del principio di buon andamento che le regioni devono comunque rispettare nell’esercizio della propria competenza

legislativa residuale” (sentenze nn. 267 del 2022 e 126 del 2020); ma ha al contempo precisato che “tali norme non ne rappresentano la unica declinazione possibile” (sentenze nn. 58 del 2021 e 273 del 2020), sicché “non ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dell’art. 97 Cost.” (sentenze nn. 126 del 2020 e 241 del 2018).

#### ***4.2.2.5. L’esigenza del concorso per il nuovo inquadramento in una qualifica superiore (dirigenziale) di dipendenti già in servizio***

La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che “il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento in una qualifica superiore di dipendenti già in servizio, poiché anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l’accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso” (sentenze nn. 37 del 2015, 217 del 2012, 7 del 2011, 150 del 2010, 293 del 2009, 194 del 2002). “Si tratta, in effetti, di una giurisprudenza riferita soprattutto a casi di passaggio a qualifiche dirigenziali, in amministrazioni sia statali, sia regionali, di sicuro rilievo pubblicistico, ovvero a casi di integrale o prevalente riserva di posti a personale interno, per la progressione in carriera”. Così la sentenza n. **133**.

#### ***4.2.2.6. Le deroghe al principio del pubblico concorso (limiti e condizioni): il sindacato della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore***

Per la sentenza n. **110**, è possibile derogare alla regola del pubblico concorso “solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell’esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione” (art. 97, primo comma, Cost.) “ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore” (sentenze nn. 199 del 2020 e 34 del 2004). Le deroghe “debbono essere delimitate in modo rigoroso” (sentenza n. 363 del 2006), “con riferimento a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenza n. 81 del 2006).

La sentenza n. **133** ha riconosciuto che “la regola del concorso pubblico non è assoluta, essendo consentite deroghe legislativamente disposte per singoli casi. Tale regola non esclude dunque forme diverse di reclutamento, purché siano funzionali esse stesse al buon andamento dell’amministrazione, rispondano a criteri di ragionevolezza e siano comunque in armonia con le disposizioni costituzionali” (sentenze nn. 110 del 2023, 227 del 2021, 133 del 2020, 34 del 2004).

#### ***4.2.2.7. La stabilizzazione del personale precario quale deroga temporanea al principio del pubblico concorso (il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte del legislatore)***

“La disciplina sulla stabilizzazione del personale della pubblica amministrazione introduce (...) una deroga temporanea al principio del pubblico concorso”. Le disposizioni derogatorie al predetto principio “comportano 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: un giudizio che (...) appartiene primariamente al legislatore (sentenza n. 140 del 2009). Tale giudizio è, pertanto, suscettibile di censure di legittimità costituzionale solo nei casi di manifesta irragionevolezza (sentenza n. 207 del 2017)”. Così la sentenza n. **99**.

#### ***4.2.2.8. L’ammissibilità di una selezione per soli titoli e di un accertamento facoltativo delle conoscenze informatiche per il reclutamento di personale a tempo determinato***

Con specifico riferimento ai contratti a termine, la Corte, “da un lato, ha ritenuto che non violi il principio di buon andamento una norma regionale che consente la selezione per soli titoli, anziché per titoli ed esami, rilevando che la previsione di un metodo selettivo concorsuale più snello (...) è giustificata dal carattere temporaneo delle necessità organizzative da soddisfare e dalla conseguente esigenza di maggiore rapidità nello svolgimento delle selezioni (sentenza n. 235 del 2010). Dall’altro, ha escluso il medesimo contrasto rispetto a una norma regionale che prevedeva, diversamente da quanto disposto in via generale dal legislatore statale (...), la mera facoltatività dell’accertamento della conoscenza dell’uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche (sentenza n. 200 del 2020)”. Così la sentenza n. **140**.

#### **4.2.2.9. La non equiparabilità al concorso di un corso-concorso non preceduto da una selezione pubblica degli aspiranti**

La sentenza n. **100** ha ribadito che “la frequenza di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile al superamento di un concorso pubblico, ai sensi dell’art. 97 Cost.” (sentenze nn. 95 del 2021, 277 del 2013, 30 del 2012, 127 del 2011, 225 del 2010).

#### **4.2.2.10. La (illegittima) previsione in via transitoria dell’iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell’albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprono o abbiano ricoperto l’incarico di vicesegretario (norme della Regione Sardegna)**

La sentenza n. **60** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, lett. b), statuto speciale, 3, 51 e 97 Cost., l’art. 3 della legge sarda n. 9 del 2022, il quale prevedeva, nelle more di una riforma e in deroga alle modalità ordinarie, l’iscrizione alla sezione regionale dell’albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo degli enti locali, in possesso di laurea in giurisprudenza, economia o scienze politiche, che svolgessero o avessero svolto l’incarico di vicesegretario, su richiesta degli interessati e comunque non oltre il 31 dicembre 2024. La disposizione era riconducibile alla competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, “capace di estendersi (...) alla disciplina del relativo personale” (sentenze nn. 95 e 167 del 2021, 132 del 2006). Tuttavia, tale competenza statutaria “deve pur sempre operare in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di *status* del personale dipendente”. Nel caso in esame, è risultato violato il principio del pubblico concorso poiché la norma consentiva l’iscrizione all’albo sulla base del semplice possesso dei requisiti ivi indicati, in assenza della dovuta procedura concorsuale. La natura transitoria della disposizione non è valsa ad escluderne l’illegittimità, perché il limite temporale era riferito alla possibilità di chiedere l’iscrizione all’albo e non alla sua durata, che non poteva quindi considerarsi temporanea. In ogni caso, anche la previsione della temporaneità dell’iscrizione non sarebbe stata in grado di “restituire razionalità a un simile meccanismo di reclutamento”. Peraltro, il legislatore statale, proprio per far fronte alle carenze di organico paventate dalla Regione, ha già previsto procedure semplificate di svolgimento del concorso nazionale per segretari (artt. 6-*bis* del d.l. n. 80 del 2021 e 12-*bis* del d.l. n. 4 del 2022). La disposizione ha violato anche il principio dell’accesso in condizione di uguaglianza agli uffici pubblici, “a causa della irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa”. Nella sezione regionale dell’albo per segretari comunali e provinciali potevano infatti essere iscritti sia i vincitori del corso-concorso nazionale, sia funzionari locali che non avevano superato il concorso.

#### **4.2.2.11. L’iscrizione straordinaria all’albo regionale dei segretari degli enti locali (norme della Regione Valle d’Aosta)**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **100**, l’analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d’Aosta*.

#### **4.2.2.12. L’(illegittima) autorizzazione alla Giunta a procedere alla stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile ovvero all’avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della relativa professionalità (norme della Regione Molise)**

La sentenza n. **110** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 97, quarto comma, Cost., dell’art. 11 della legge molisana n. 8 del 2022, che disciplinava la stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile ovvero l’avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale. La disposizione, oltre a non provvedere alla necessaria quantificazione e copertura degli oneri finanziari, introduceva una deroga alla regola generale del pubblico concorso senza delinearla in modo rigoroso, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, ed anzi omettendo di articolare una qualsivoglia disciplina, rinviando integralmente a un



successivo provvedimento della Giunta. Ciò impediva, in radice, di valutare se ed in che misura tale deroga, alla luce di un criterio di ragionevolezza, potesse essere giustificata in quanto funzionale alla salvaguardia di quelle “peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico”, le quali sole avrebbero potuto assicurarne la compatibilità con l’art. 97, quarto comma, Cost.

***4.2.2.13. L’assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l’Azienda regionale per l’edilizia residenziale (norme della Regione Valle d’Aosta)***

***i) La comparazione dei candidati per titoli e prova orale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **140**, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d’Aosta*.

***ii) La (illegittima) previsione della pubblicazione dei bandi nell’albo e nel sito istituzionale dell’Azienda***

La sentenza n. **140** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l’art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge valdostana n. 8 del 2022 ove si stabiliva che il bando per la selezione di due unità di personale non dirigenziale da assumere, in via straordinaria e urgente, a tempo determinato in una struttura di progetto presso l’Azienda regionale per l’edilizia residenziale (ARER) venisse pubblicato unicamente nell’albo e nel sito istituzionale dell’azienda. La natura aperta della procedura selettiva, che rappresenta un elemento indefettibile del pubblico concorso, “implica adeguate modalità di pubblicazione dei bandi” che consentano “la partecipazione alla selezione di chiunque abbia i requisiti richiesti”. La pubblicazione unicamente sull’albo notiziario e sul sito istituzionale dell’ARER, prevista dalla norma impugnata, non assicurava un’idonea diffusione dei bandi, minando “la possibilità per il *quivis de populo* di venire a conoscenza delle procedure” e restringeva “eccessivamente l’accessibilità alle stesse da parte dei potenziali candidati”. Peraltro, poiché il BUR viene pubblicato con cadenza settimanale, la pubblicazione sul medesimo dell’estratto del bando, ai sensi dell’art. 12, comma 1, lett. b), del regolamento regionale n. 1 del 2013, non avrebbe pregiudicato la celerità della procedura, consentendone comunque lo svolgimento in “tempi ragionevolmente compatibili anche con l’esigenza della tempestività delle assunzioni”. La norma censurata, pertanto, ha violato i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di parità di accesso alle cariche pubbliche.

***4.2.2.14. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’immissione in ruolo delle vincitrici del concorso per vice ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, che abbiano ottenuto l’idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all’assenza dal lavoro per maternità, con la medesima decorrenza giuridica attribuita agli altri vincitori dello stesso concorso***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **211**, l’analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

***4.2.3. Il rapporto d’impiego***

***4.2.3.1. Il principio generale di esclusività del rapporto***

La sentenza n. **98** ha evidenziato che, nel pubblico impiego, “vige un generale principio di esclusività della prestazione di lavoro in favore delle amministrazioni, con divieto di assumere altri impieghi e di svolgere altre professioni”. Il principio è sancito dall’art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957 (richiamato dall’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001) il quale stabilisce che, di regola, “l’impiegato non può esercitare il commercio, l’industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all’uopo intervenuta l’autorizzazione del ministro competente”. La disciplina delle incompatibilità, “applicabile a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non contrattualizzati”, è estesa ai dipendenti degli enti locali per il tramite dell’art. 88 TUEL. L’obbligo di esclusività, “che caratterizza il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, trova il suo fondamento costituzionale nell’art. 98 Cost., che, nel prevedere che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, rafforza il principio di imparzialità di cui all’art. 97 Cost., sottraendo il

dependente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (sentenza n. 241 del 2019). Anche la giurisprudenza di legittimità e quella amministrativa ritengono che la disciplina delle incompatibilità concerna quei requisiti di indipendenza e di totale disponibilità del lavoratore, il quale è obbligato a riservare all'ufficio di appartenenza tutte le sue energie lavorative, con espresso divieto, salve limitate tassative eccezioni, di svolgere attività imprenditoriale, professionale o di lavoro autonomo, nonché di instaurare rapporti di lavoro alle dipendenze di terzi o accettare cariche o incarichi in società o enti che abbiano fini di lucro”.

#### ***4.2.3.2. La collocazione della dirigenza in posizione apicale, autonoma e intermedia tra il livello politico e quello burocratico***

La sentenza n. 133 “ha sottolineato la peculiarità della dirigenza collocata in una posizione apicale autonoma e intermedia fra il livello politico e quello burocratico, il cui *status*, acquisibile solo nel rispetto delle procedure concorsuali, è connotato da garanzia di autonomia e di indipendenza (sentenza n. 164 del 2020)”.

#### ***4.2.3.3. Il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale (l'ammissibilità di deroghe purché ragionevolmente giustificate)***

La sentenza n. 200 ha rammentato che, in forza del principio di onnicomprensività, “il trattamento economico determinato dai contratti collettivi remunera tutte le funzioni e i compiti assegnati al dirigente pubblico ed esclude di attribuire compensi aggiuntivi per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dello stesso o di compiti rientranti nelle mansioni dell'ufficio ricoperto e nelle connesse responsabilità”. Tale regola è posta “a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica”. Trattandosi di un principio generale della disciplina del lavoro pubblico, “eventuali deroghe, di fonte legislativa o contrattuale, alla regola della onnicomprensività retributiva devono essere sostenute da un ragionevole fondamento giustificativo”. In definitiva, “il rapporto di strumentalità che corre tra il principio di onnicomprensività espresso dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001 e il preminente interesse alla corretta e oculata allocazione delle risorse pubbliche e all'equilibrio di bilancio non inibisce al legislatore di introdurre disposizioni derogatorie, spettando alla sua discrezionalità stabilire discipline differenziate per regolare situazioni che ritenga, ragionevolmente e non arbitrariamente, connotate da elementi di distinzione” (sentenze nn. 383 del 1987 e 158 del 1975).

#### ***4.2.3.4. L'attività libero-professionale intramuraria dei dirigenti sanitari***

La sentenza n. 98 ha sottolineato la non irragionevolezza della “previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale” (sentenze nn. 86 del 2008 e 181 del 2006). In proposito, la sentenza n. 54 del 2015 ha chiarito che “la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria ha sempre riguardato specificamente il personale medico, nonché (...) il personale della dirigenza del ruolo sanitario, costituito da farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi”.

#### ***4.2.3.5. Le indennità di fine servizio***

##### ***i) La qualificazione come retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale***

La sentenza n. 130 ha rammentato che l'evoluzione normativa, stimolata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 243 del 1993), “ha ricondotto le indennità di fine servizio erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato” dall'art. 2120 cod. civ. (sentenze nn. 258 del 2022, 159 del 2019, 106 del 1996). “Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva”. Le indennità “costituiscono una componente del compenso conquistato attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa (...) e, quindi, una parte integrante del patrimonio del beneficiario, il quale spetta ai superstiti in caso di decesso”. La natura retributiva attira le prestazioni in esame nell'ambito applicativo dell'art. 36 Cost., essendo l'emolumento “volto a sopperire alle peculiari esigenze del lavoratore in una particolare e più

vulnerabile stagione dell'esistenza umana". Il trattamento è "corrisposto nel momento della cessazione dall'impiego al preciso fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione. In ciò si realizza la funzione previdenziale, che, pure, vale a connotare le indennità" e "concorre con quella retributiva".

***ii) L'eccezionale facoltà del legislatore di comprimere, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione (i limiti della ragionevolezza, proporzionalità e temporaneità delle misure)***

Il trattamento di fine servizio "costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale (sentenza n. 159 del 2019). Non è da escludersi, pertanto, in assoluto che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio. Tuttavia, un siffatto intervento è, anzitutto, vincolato al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità rispetto allo scopo perseguito. Un ulteriore limite riguarda la durata di simili misure. La legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è, infatti, condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015), i quali devono essere eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso (ordinanza n. 299 del 1999)". Così la sentenza n. **130**.

***iii) La differente disciplina di erogazione del TFR e del TFS (pur accomunati dalla medesima natura e funzione nonché dal generale ambito di applicazione)***

"Nonostante il processo di progressiva riduzione delle differenze tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato, anche in merito ai profili connessi al trattamento di fine rapporto, per i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 il trattamento di fine servizio continua ad essere erogato secondo modalità frazionate e, soprattutto, sulla base di tempistiche posticipate rispetto al momento del collocamento a riposo o alla data di maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico". In ciò risiede una delle principali differenze tra la disciplina del trattamento di fine rapporto (art. 2120 cod. civ.) e quella del trattamento di fine servizio, "pur nell'ambito della loro considerazione come una categoria unitaria, connotata da identità di natura, funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione" (sentenze nn. 159 del 2019 e 243 del 1993. Così la sentenza n. **92**).

***4.2.3.6. Il prepensionamento dei dipendenti pubblici in soprannumero: il carattere eccezionale dell'istituto e il riconoscimento all'interessato di un diritto condizionato alla determinazione organizzativa dell'amministrazione***

La sentenza n. **198** ha sottolineato che l'art. 2, comma 11, lett. a), del d.l. n. 95 del 2012 ha consentito il prepensionamento dei dipendenti pubblici risultanti in soprannumero per effetto di riduzioni delle dotazioni organiche nelle amministrazioni statali disposte secondo lo stesso decreto o, anche per le amministrazioni diverse da quelle statali, di riduzioni derivanti da ragioni funzionali o finanziarie; "il pensionamento anticipato è una delle misure di riassorbimento degli esuberanti derivanti da interventi organizzativi disposti per il contenimento della spesa pubblica". La disciplina ha contemplato "una speciale ipotesi di fuoriuscita dei dipendenti dall'amministrazione tramite l'ultrattività (fino al 31 dicembre 2016) delle disposizioni relative ai requisiti di accesso al trattamento pensionistico previgenti rispetto alla riforma del sistema previdenziale prevista dall'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (...): ai soprannumerari, che dal 1° gennaio 2012, secondo le più rigide regole della legge Fornero, non avevano diritto alla pensione, è stato eccezionalmente consentito il pensionamento secondo le più favorevoli norme previgenti, ove, tra l'altro, avessero maturato, entro il 2016, i relativi requisiti". Il legislatore ha introdotto il prepensionamento come "ipotesi in deroga alla riforma generale sulle pensioni, così conferendo carattere eccezionale all'istituto, con la conseguenza che la relativa disciplina necessita di stretta interpretazione". Alla luce delle predette disposizioni, "il collocamento in quiescenza del dipendente è subordinato, anzitutto, al ricorrere di alcune condizioni soggettive costituite: a) dalla sua individuazione dalla pubblica amministrazione come unità in soprannumero; b) dal possesso, al 31 dicembre 2016, dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva per come stabiliti nella disciplina

previdenziale anteriore al d.l. n. 201 del 2011 (...); c) dal raggiungimento alla stessa data del termine di conseguibilità del trattamento pensionistico (cosiddetta decorrenza o finestra mobile). Tali requisiti non sono però sufficienti a perfezionare la fattispecie pensionistica, piuttosto congegnata come fattispecie a formazione progressiva: il legislatore, ove rimetta all'amministrazione la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro condizionandola ai limiti del soprannumero" (art. 2, comma 6, del d.l. n. 101 del 2013, recante norma di interpretazione autentica), "subordina il prepensionamento del singolo dipendente all'ulteriore verifica che esso serva effettivamente ad eliminare l'eccedenza di personale, tenuto conto delle ulteriori misure di riassorbimento già adottate. Ne consegue che, al riscontro dei requisiti di anzianità e decorrenza in capo al lavoratore soprannumerario da parte dell'ente di previdenza, può comunque non seguire la risoluzione del rapporto di lavoro da parte dell'amministrazione datrice di lavoro". Può accadere che l'esubero sia già risolto con un numero sufficiente di pensionamenti ordinari, rispetto a cui quello in deroga ha valore solo sussidiario, o che vi sia un numero di dipendenti muniti dei requisiti per l'accesso all'eccezionale pensionamento anticipato che oltrepassa il contingente in soprannumero. Così, nello specifico caso in cui pervengano plurime domande di prepensionamento eccedenti il rilevato esubero, l'amministrazione dovrà procedere a un parziale accoglimento delle richieste secondo predefiniti criteri di priorità. "In conclusione, il legislatore non configura il pensionamento in deroga come un diritto soggettivo puro del dipendente pubblico, delineato compiutamente nella previsione normativa, bensì come diritto condizionato alla determinazione organizzativa dell'amministrazione. Il dipendente potrà avere diritto alla quiescenza solo se egli rientra, nel concreto, tra le unità che la pubblica amministrazione ha necessità di riassorbire".

#### ***4.2.3.7. La specificità dell'impiego militare (con riguardo al regime delle incompatibilità)***

La sentenza n. **98** ha sottolineato come la giurisprudenza costituzionale "abbia, anche di recente, ricondotto l'ordinamento militare nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari e non" (sentenze nn. 244 del 2022 e 120 del 2018), e "abbia mitigato la specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile (sentenza n. 170 del 2019)". Tuttavia, "lo *status* giuridico di militare comporta l'adempimento di specifici doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini (...). La specificità dell'impiego militare – caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio (sentenza n. 270 del 2022) – giustifica, anzi, il regime delle incompatibilità" delineato dagli artt. 894 e ss. del d.lgs. n. 66 del 2010 "in senso più rigoroso rispetto a quello previsto per i pubblici dipendenti in generale. Tale regime risponde, infatti, all'esigenza di assicurare all'amministrazione militare, in ragione della peculiarità delle funzioni istituzionali ad essa attribuite, la tendenziale esclusività dell'attività lavorativa svolta dal militare in favore del corpo di appartenenza, al fine di garantirne il regolare e continuo svolgimento".

#### ***4.2.3.8. La smilitarizzazione della Polizia penitenziaria e l'esclusione della contrattualizzazione del relativo rapporto di lavoro***

La sentenza n. **33** ha rammentato che, sulla scia della già operata smilitarizzazione della Polizia di Stato – con legge n. 121 del 1981, il cui art. 23, quinto comma, ha previsto che al personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato – la legge n. 395 del 1990 ha sciolto il Corpo degli agenti di custodia, sopprimendo anche il ruolo delle vigilatrici penitenziarie – al quale si applicava la legge e la giurisdizione militare – e ha istituito il Corpo di polizia penitenziaria a ordinamento civile. In parallelismo con quanto previsto per la Polizia di Stato, si è stabilito che al neoistituito Corpo di polizia penitenziaria si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato. Il parallelismo risulta altresì dall'espressa previsione che il Corpo di polizia penitenziaria fa parte delle Forze di polizia. Esercitando la delega per provvedere alla determinazione dell'ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, da armonizzare alle previsioni dettate per l'assetto retributivo-funzionale del personale statale civile dei ministeri, il legislatore delegato ha confermato che si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato (d.lgs. n. 443 del 1992). "Istituito, quindi, come Corpo di polizia a ordinamento civile, la Polizia penitenziaria è stata incardinata nel Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia. Benché la smilitarizzazione della Polizia penitenziaria non abbia implicato anche la contrattualizzazione del rapporto di lavoro (...), si tratta pur sempre di un rapporto di lavoro a ordinamento civile, anche se con marcate peculiarità (quanto ad

esempio al rapporto gerarchico e alle mansioni), che tradiscono la derivazione dal Corpo degli agenti di custodia a ordinamento militare”.

#### **4.2.3.9. La facoltà (introdotta con sentenza di accoglimento) degli psicologi militari di esercitare la libera professione**

La sentenza n. 98 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 210, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare), nella parte in cui non contemplava, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l’esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale. L’art. 894, comma 1, cod. ordinamento militare stabilisce per il personale militare, sottoposto a regime di diritto pubblico, i medesimi principi di esclusività dell’impiego e di incompatibilità con l’esercizio di ogni altra professione previsti per i dipendenti pubblici (art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001), resi ancora più stringenti dall’inapplicabilità del collocamento in aspettativa e della disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale. Sono tuttavia fatti salvi i casi previsti da disposizioni speciali, fra i quali va annoverata la norma censurata, la quale, analogamente a quanto disposto per il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari del servizio sanitario nazionale (SSN), consente ai medici militari lo svolgimento dell’attività libero professionale, e dunque “costituisce una scelta del legislatore in deroga al generale principio di incompatibilità della professione militare con l’esercizio di ogni altra professione”. Tale principio “trova fondamento nell’art. 98 Cost., che, nel prevedere che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, rafforza il principio di buon andamento dell’azione amministrativa sancito dall’art. 97 Cost., in quanto, da un lato, evita il concretizzarsi di conflitti di interesse, dall’altro, consente al militare di riservare tutte le sue energie lavorative ad esclusivo vantaggio dell’amministrazione”. La *ratio* dell’esclusività è stata rinvenuta anche nella specialità che connota lo *status* di militare “e, soprattutto, le funzioni e i compiti suoi propri, il cui assolvimento ben può giustificare l’imposizione di limitazioni nell’esercizio di diritti che spettano ad altre categorie di cittadini” (sentenza n. 120 del 2018). In virtù della dizione letterale e della collocazione sistematica, la deroga operava solamente per il personale medico. La disposizione censurata conteneva, in effetti, “in sé due norme, l’una esplicita, che consente l’esercizio della libera professione ai medici militari, l’altra implicita”, che ne limitava “il campo applicativo escludendo la medesima facoltà agli psicologi militari”. Secondo la giurisprudenza costituzionale, la prima delle due norme non avrebbe potuto essere assunta a *tertium comparationis*, stante il suo carattere derogatorio. Tuttavia, la limitazione soggettiva della facoltà di esercitare la libera professione determinava “un’irragionevole disparità di trattamento tra le due situazioni poste a confronto, quella dei medici e quella degli psicologi militari, che, sotto il profilo in esame, sono tra loro omogenee e, in quanto tali, suscettibili di valutazione comparativa”, in linea con il consolidato orientamento che consente, in taluni casi, di ricondurre la norma derogatoria a legittimità costituzionale tramite l’estensione ad altre fattispecie caratterizzate dalla medesima *ratio derogandi*. A partire dalla legge n. 3 del 2018, la professione di psicologo è stata espressamente ricompresa tra le professioni sanitarie di cui al d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 e anche lo psicologo militare deve essere iscritto nell’apposito albo professionale, condizione necessaria per l’esercizio di tutte le professioni sanitarie. In ambito militare, l’originaria distinzione tra personale sanitario medico e non medico è ormai venuta meno, con l’accorpamento in un’unica categoria di personale del Servizio sanitario militare (SSM). Medici e psicologi militari erogano prestazioni volte anche alla tutela dell’integrità psichica e rientrano nell’unitaria categoria del personale militare abilitato all’esercizio della professione sanitaria. Pertanto, sono stati equiparati sotto il profilo della facoltà di svolgere la libera professione, a prescindere dall’eventuale diversità di ruoli e di progressione di carriera nell’ambito dei rispettivi corpi sanitari di appartenenza. Il complessivo assetto normativo dimostra infatti che “la disposizione censurata è riconducibile alla *ratio* di legittimare, in deroga al principio di esclusività del pubblico impiego (...) e, in particolare, di quello militare (...), la libera professione del personale sanitario militare, purché svolta al di fuori dell’orario e dell’impegno lavorativo e nel rispetto delle direttive impartite dall’amministrazione, in relazione alle concrete esigenze del corpo di appartenenza del militare”. Poiché tale *ratio* “è comune sia al medico sia allo psicologo militari e trova, peraltro, riscontro anche al di fuori dello specifico ambito militare, per i dirigenti del ruolo sanitario del SSN” (sentenza n. 54 del 2015), mancava una giustificazione ragionevole e sufficiente a circoscrivere la deroga solamente ai medici.

#### **4.2.3.10. Il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto per raggiunti limiti di età o di servizio) e la rateizzazione progressiva del versamento dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici – Monito reiterato al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 130, l'analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

#### **4.2.3.11. L'automatico accesso dei dipendenti dell'Autorità portuale a qualifica superiore non dirigenziale per effetto dell'assegnazione e dell'esercizio delle relative mansioni**

La sentenza n. 133 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 169 del 2016), impugnati, in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto consentivano l'automatico accesso dei dipendenti dell'Autorità portuale a qualifica superiore non dirigenziale per effetto dell'assegnazione e dell'esercizio delle relative mansioni. L'art. 6, comma 2, prevedeva che l'autorità portuale avesse personalità giuridica di diritto pubblico e fosse dotata di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria; l'art. 10, comma 6, stabiliva la natura privatistica del rapporto di lavoro del personale delle autorità portuali, rinviando per la relativa disciplina alle disposizioni civilistiche e ai contratti collettivi. L'assetto delineato dalle norme censurate portava a "escludere l'applicabilità alle Autorità portuali dello statuto del pubblico impiego e a disciplinare i relativi rapporti di lavoro secondo le disposizioni del codice civile, delle leggi sul rapporto di lavoro nell'impresa e dei contratti collettivi", con conseguente applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. da cui discende il riconoscimento di una qualifica superiore per effetto dell'assegnazione e dell'esercizio delle relative mansioni. In considerazione "della compresenza di funzioni eterogenee attribuite dalla legge n. 84 alle Autorità portuali e della loro controversa qualificazione giuridica prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 169 del 2016" (il quale, comunque, "ha mantenuto i tratti salienti dello statuto privatistico del rapporto di lavoro, nonostante l'espressa qualificazione" delle Autorità quali enti pubblici non economici), i rapporti di lavoro *de quibus* "non potevano ritenersi integralmente regolati dalla disciplina del pubblico impiego". Tanto premesso, il reclutamento iniziale nelle pubbliche amministrazioni deve informarsi al principio del pubblico concorso e anche l'inquadramento in una qualifica superiore di dipendenti già in servizio, implicando l'accesso a un nuovo posto di lavoro, secondo costante giurisprudenza costituzionale in materia di passaggio a qualifiche dirigenziali, è soggetto a tale principio. Tuttavia, le disposizioni censurate devono essere valutate alla luce del carattere non assoluto del principio del pubblico concorso che ammette deroghe funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione e rispondenti al canone di ragionevolezza. Nella specie, la scelta "di regolare questi rapporti di lavoro secondo modelli propri del diritto privato" e la conseguente applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. apparivano giustificate da ragioni di buon andamento ed efficienza delle autorità portuali. Alla luce della natura delle attività, "anche di carattere economico e imprenditoriale, in concreto affidate alle stesse Autorità portuali", la previsione di un concorso pubblico per l'accesso a qualifiche superiori non dirigenziali "non avrebbe consentito risposte tempestive alle esigenze operative dei porti". Inoltre, la scelta risultava ragionevole tenuto conto dell'assorbimento "del personale delle preesistenti organizzazioni portuali" e della conseguente "continuità dei rapporti di lavoro dei dipendenti transitati nelle nuove Autorità portuali", di cui andava tutelato l'affidamento maturato sulla precedente disciplina. Esclusa "l'applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. ai fini del passaggio nei ruoli dirigenziali presso le Autorità portuali", in quanto assimilabile al reclutamento esterno, è apparsa, invece, non irragionevole l'applicazione della medesima norma "al passaggio a qualifica superiore non dirigenziale", al fine di mantenere "un trattamento adeguatamente differenziato per rapporti che, sia per la loro genesi, sia per esigenze di flessibilità connesse al concreto svolgimento delle prestazioni lavorative, presentano tratti di accentuata specialità" rispetto alle altre amministrazioni pubbliche.

#### **4.2.3.12. L'(illegittima) abrogazione del premio corrisposto ai piloti militari alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età (reviviscenza della norma abrogata)**

La sentenza n. 216 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui ha abrogato l'art. 2261 cod. ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), che prevedeva l'attribuzione di un premio ai piloti militari, in unica soluzione, alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età. La norma censurata è già stata ritenuta illegittima dalla sentenza n. 169 del 2022, limitatamente alla parte in cui abrogava l'art. 2262, commi 2 e 3, cod. ordinamento militare, che prevedeva, per i militari controllori di volo, un beneficio analogo a quello stabilito per i piloti militari, in

quanto, a fronte di una *ratio* incentivante, violava il principio di ragionevolezza. La relazione illustrativa del disegno di legge (Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari), presentato alla Camera dal Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro, e divenuto legge n. 42 del 2000, afferma che l'elevatissimo livello di specializzazione e competenza tecnica di numerose categorie di personale delle Forze armate ha determinato una forte richiesta del mercato e una conseguente fuoriuscita di professionalità verso l'impiego civile, in particolare di piloti dell'Aeronautica militare, comportando una pesante riduzione delle potenzialità delle forze aeree militari. Dai lavori parlamentari emerge la *ratio* incentivante della misura prevista dalla norma abrogata, introdotta al fine di dissuadere dall'esodo i piloti militari che, transitando presso compagnie aeree civili, avrebbero conseguito un miglior trattamento economico. Come nel caso della citata sentenza, ci si è trovati di fronte a "una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento rinforzato; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore". Si tratta di un emolumento correlato alla volontaria permanenza in servizio dei piloti militari, in possesso dei requisiti di legge, da erogarsi *una tantum*, non riconducibile a un rapporto previdenziale che, in quanto rapporto di durata, può invece subire modificazioni. Pertanto, l'abrogazione della disposizione contenuta nel citato art. 2261, avvenuta dopo quattordici anni dalla sua entrata in vigore, ha prodotto effetti retroattivi ingiustificati, incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei piloti militari, contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale. La dichiarazione di illegittimità di una disposizione meramente abrogativa ha comportato la reviviscenza della norma abrogata.

### **4.3. L'attività**

#### **4.3.1. L'evoluzione normativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (la mutata natura vincolante del parere del Consiglio di Stato e l'ampliamento delle garanzie e degli strumenti di tutela per il ricorrente)**

La sentenza n. 63 ha ripercorso il "processo di evoluzione che ha interessato il rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica". Siffatto processo, "pur non comportando una giurisdizionalizzazione dell'istituto, al quale va comunque riconosciuta una natura giustiziale che differisce da quella giurisdizionale" (sentenze nn. 24 del 2018 e 73 del 2014), "ha determinato l'ampliamento delle garanzie e degli strumenti di tutela a disposizione di chi si avvale di tale rimedio proprio sulla base della mutata natura vincolante del parere dell'organo consultivo". La Corte di giustizia UE (sentenza 16 ottobre 1997, in cause riunite da C-69/96 a 79/96, Garofalo e altri) aveva invero affermato "la legittimazione del Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario a sollevare questione pregiudiziale comunitaria, reputando sussistenti i caratteri necessari per qualificarlo, ai detti specifici fini, come giurisdizione nazionale: origine legale, carattere permanente, indipendenza, obbligatorietà del suo intervento, procedura ispirata al principio del contraddittorio ed applicazione di norme giuridiche per la risoluzione delle questioni. Per converso, a livello nazionale, la possibilità di esperire l'azione di ottemperanza per l'esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso straordinario e la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare in sede di parere su ricorso straordinario questione di legittimità costituzionale sono state inizialmente escluse", rispettivamente, dalla Corte di cassazione e dalla sentenza n. 254 del 2004. L'esclusione dell'esperibilità dei predetti rimedi è derivata proprio dalla possibilità per l'autorità amministrativa di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, rendendo così la decisione imputabile giuridicamente alla prima e non al secondo. "Tali posizioni sono state, in seguito, superate. Il processo di ampliamento delle garanzie procedurali e dei rimedi esperibili in sede di ricorso straordinario ha subito un impulso determinante" con la legge n. 69 del 2009 che "ha sancito il carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario" e ha previsto, in coerenza con i criteri posti dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, "la possibilità di sollevare incidente di legittimità costituzionale. Successivamente, il d.lgs. n. 104 del 2010 ha limitato l'esperibilità del ricorso straordinario alle sole materie di competenza del giudice amministrativo e ha espressamente previsto la possibilità di azionare il giudizio di ottemperanza per la corretta esecuzione del decreto presidenziale. In particolare, il comma 2 dell'art. 69 della legge n. 69 del 2009, modificando l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha eliminato la potestà del Governo di deliberare in senso difforme rispetto al parere espresso dal Consiglio di Stato, il quale assume, dunque, i connotati di una vera e propria statuizione vincolante; dal che la giurisprudenza ne ha fatto discendere il carattere sostanzialmente decisorio". Facendo leva sulle innovazioni legislative introdotte nel 2009 e nel 2010, la

Corte di cassazione, partendo dall'intervenuta progressiva assimilazione del ricorso straordinario al ricorso giurisdizionale amministrativo, ha cambiato la propria precedente giurisprudenza e ha riconosciuto l'ammissibilità dell'azione di ottemperanza per l'esecuzione dei decreti resi su ricorsi straordinari e la sindacabilità di questi ultimi per motivi inerenti alla giurisdizione. Alla base del mutato indirizzo ha rivestito peso determinante l'intervenuta eliminazione del potere di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, in quanto ciò conferma che il provvedimento finale, che conclude il procedimento, è meramente dichiarativo di un giudizio: che questo sia vincolante, se non trasforma il decreto presidenziale in un atto giurisdizionale (in ragione della natura dell'organo emittente e della forma dell'atto), lo assimila a questo nei contenuti, e tale assimilazione si riflette sull'individuazione degli strumenti di tutela, sotto il profilo dell'effettività. Analogo atteggiamento si rinviene nella giurisprudenza amministrativa sull'esperibilità dell'azione di ottemperanza, anche in questo caso dando rilievo decisivo allo *ius superveniens*, che ha attribuito carattere vincolante al parere del Consiglio di Stato. La sentenza n. 73 del 2014, nel prendere atto dell'espressa attribuzione al Consiglio di Stato della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere, ha ricondotto il rimedio alla nozione di "giudizio", ai fini dell'applicazione degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, valorizzando "l'acquisita natura vincolante del parere" (che assume carattere di decisione), "la quale ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale". Del resto, "l'originaria scelta nel senso dell'attribuzione al ricorso straordinario della natura amministrativa (risalente alla sentenza n. 254 del 2004) era stata effettuata soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere". L'ultima tappa del percorso ha riguardato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla riferibilità alla decisione del ricorso straordinario delle garanzie convenzionali in tema di equo processo. Anche la svolta della Corte EDU "si incentra sulla modifica normativa che ha attribuito natura vincolante al parere del Consiglio di Stato. Nelle precedenti decisioni, infatti, la Corte EDU aveva escluso la riconducibilità del ricorso straordinario all'art. 6 della Convenzione". In particolare, nelle decisioni del 28 settembre 1999 (Nardella contro Italia) e 31 marzo 2005 (Nasalli Rocca contro Italia), "la Corte EDU aveva ricostruito la disciplina dell'istituto del ricorso straordinario come rimedio speciale ed escluso che esso ricadesse nell'ambito dell'art. 6". Sulla medesima linea la sentenza 2 aprile 2013 (Tarantino e altri contro Italia) ha ribadito che la parte ricorrente in via straordinaria non aveva avviato un procedimento contenzioso del tipo descritto all'art. 6 CEDU. Il mutamento di giurisprudenza è intervenuto con la decisione 8 settembre 2020 (Mediani contro Italia), nella quale, argomentando sulla base delle modifiche legislative intervenute nel 2009 e nel 2010, si è affermato che le tutele previste dalla Convenzione "sono riferibili anche al ricorso straordinario", ritenendo compiuta la trasformazione di esso "in un *judicial remedy*, così da riconoscerne, ai fini convenzionali, la giurisdizionalizzazione, con l'applicabilità delle conseguenti garanzie".

### ***4.3.2. L'informazione antimafia interdittiva***

#### ***4.3.2.1. La natura cautelare e preventiva***

L'informazione antimafia con effetto interdittivo "è provvedimento rivolto all'imprenditore (individuale o collettivo) con cui il prefetto attesta (in termini vincolati, al pari della comunicazione antimafia) la sussistenza di un provvedimento definitivo di prevenzione personale emesso dall'autorità giudiziaria o di una sentenza di condanna (definitiva o anche solo in grado di appello) per uno dei delitti" *ex art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.* "nonché (in termini tipicamente discrezionali), sulla base degli elementi elencati dal legislatore (...), la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa". Il provvedimento interdittivo "ha natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia" (sentenze nn. 180 del 2022 e 57 del 2020) e "determina una particolare forma d'incapacità del destinatario, tendenzialmente temporanea, in riferimento ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione" (sentenze nn. 118 del 2022 e 178 del 2021). Così la sentenza n. **101**.

#### ***4.3.2.2. L'incidenza sui contratti pubblici: la regola generale dell'obbligo di risoluzione e le relative deroghe***

Con riferimento ai contratti pubblici, la sentenza n. **101** ha osservato che "l'informazione interdittiva: a) costituisce causa di esclusione dalla procedura di evidenza pubblica (...); b) impedisce l'aggiudicazione per riscontro del difetto dei requisiti di capacità a contrarre (...); c) preclude alle stazioni



appaltanti di stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti (...); d) nel caso in cui sopravvenga nel corso dell'esecuzione del contratto, (...) le stazioni appaltanti recedono. Alla regola generale dell'obbligo di recesso (*recte*: risoluzione), l'art. 94, comma 3, cod. antimafia giustappone l'eccezionale facoltà per le stazioni appaltanti di proseguire il rapporto contrattuale nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi. Altra deroga all'ordinario obbligo di scioglimento del rapporto con la contraente è costituita (...) dall'art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014 (...). Tale disposizione prevede che il prefetto che abbia emesso un'informazione interdittiva, al fine di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero dell'accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, possa adottare diverse misure di sottoposizione dell'impresa appaltatrice ad un regime di legalità controllata: il rinnovo degli organi sociali, il sostegno e il monitoraggio dell'impresa con nomina di esperti e la gestione straordinaria e temporanea dell'impresa con nomina di amministratori. In particolare, con la gestione straordinaria si attribuiscono agli amministratori prefettizi tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'operatore economico" (commissariamento dell'impresa) "o solo quelli necessari all'ultimazione della prestazione contrattuale" (commissariamento del contratto). La misura prefettizia "cessa in via naturale con l'ultimazione della prestazione contrattuale, ma il legislatore ne prevede la definizione anticipata al sopravvenire di provvedimenti favorevoli all'impresa costituiti dall'annullamento dell'informazione interdittiva, dichiarato con sentenza passata in giudicato, dalla sua sospensione cautelare disposta con ordinanza definitiva (cosiddetto giudicato cautelare), ovvero dall'aggiornamento della predetta informazione in senso liberatorio (...), per il venir meno degli elementi che avevano fondato il riscontro dei tentativi di infiltrazione mafiosa". Il rapporto tra la prosecuzione del contratto per determinazione dell'appaltante e il commissariamento prefettizio è regolato normativamente in termini di prevalenza del secondo. Infine, il commissariamento può essere anche disposto dal prefetto su proposta del Presidente dell'ANAC in caso di pendenza di un procedimento penale per una serie di reati contro la pubblica amministrazione o se sia acquisita notizia di situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'aggiudicataria del contratto (commissariamento anticorruzione).

#### ***4.3.3. La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP***

La sentenza n. 40 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 42, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, dell'art. 4, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 297 del 2004, nella parte in cui prevedeva la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 50.000, anziché da un minimo di 10.000 a un massimo di 50.000, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari registrate con denominazione di origine o indicazione geografica protetta (DOP o IGP). La norma stabiliva che ogni inadempienza alle prescrizioni o agli obblighi impartiti dalle competenti autorità pubbliche agli organismi di controllo delle produzioni DOP e IGP, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario, fosse punita con la sanzione fissa di euro 50.000. Invero, la gamma di condotte riconducibili alla medesima fattispecie sanzionatoria è quanto mai vasta; l'esecuzione dei controlli è regolata da manuali che contengono indicazioni della natura più diversa: si può trattare di prescrizioni la cui inosservanza realizza un'inadempienza grave oppure di regole la cui violazione risulti, in concreto, marginale per la complessiva efficacia dell'attività di controllo. La previsione equiparava così le condotte più gravi e pericolose a quelle di minor rilievo, "stabilendo per tutte una sanzione in misura fissa", "in aperto contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni". È ben vero che "la sanzione è diretta a una categoria peculiare e omogenea di soggetti, il cui compito è proprio quello di verificare, secondo i protocolli, il rispetto delle regole sulle produzioni agroalimentari DOP o IGP; soggetti che, visti i requisiti per lo svolgimento dell'attività, devono presumersi dotati di significative capacità economiche. È, altresì, vero che i controlli sono concepiti quale presidio di interessi di sicuro rilievo: la concorrenza leale, il legittimo impiego economico del nome e la corretta informazione dei consumatori. Queste considerazioni possono giustificare sanzioni di entità consistente, ma non certo l'assoggettamento alla stessa sanzione di tutti gli illeciti a tali imprese imputabili. La reazione sanzionatoria, dunque, può risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma (sentenza n. 185

del 2021)”. Tuttavia, la sanzione non può essere eliminata puramente e semplicemente con la pronuncia di accoglimento, essendo “necessario preservare la capacità dell’ordinamento di reagire efficacemente alla commissione di condotte illecite”. Il d.lgs. n. 297 del 2004 trae origine dall’adesione all’Unione europea e costituisce attuazione della disciplina sovranazionale. “Sia pure con previsione di carattere generale, è richiesto agli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni del regolamento sui controlli ufficiali sulle produzioni alimentari, comprese quelle DOP e IGP (art. 139 del regolamento n. 625/2017/UE)”: “l’ablazione secca della norma censurata lascerebbe le inadempienze sfinite di ogni sanzione, rischiando di minare la stessa credibilità del sistema italiano dei controlli sulle produzioni di qualità, e si presterebbe a generare una situazione di contrasto con obblighi derivanti dal diritto dell’Unione”. La rimozione del *vulnus* deve passare “attraverso la sostituzione della sanzione censurata con altra conforme a Costituzione” (sentenze nn. 40 del 2019, 222 del 2018, 236 del 2016). “L’ampiezza delle fattispecie punibili impone la previsione di una misura sanzionatoria graduabile, la cui applicazione sia di volta in volta modulata in base alle caratteristiche degli illeciti commessi. L’importanza delle funzioni delegate alle strutture di controllo, da cui deriva l’esigenza che esse siano svolte scrupolosamente, impone, per altro verso, che la misura sia dotata di alta capacità deterrente”. Si deve, perciò, “ritenere ragionevole che le violazioni più gravi siano punite con la sanzione pecuniaria di cinquantamila euro, nel rispetto della scelta legislativa originaria, dovendosi, al contempo, individuare la forbice edittale entro cui commisurare la sanzione. Occorre, dunque, attingere a precisi punti di riferimento, nel tessuto normativo, per fissare il minimo edittale. La soluzione è offerta, nella specie, dall’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 20 del 2018, che punisce con sanzione graduabile le violazioni degli organismi di controllo sui prodotti BIO. Esso prevede l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di diecimila (e sino ad un massimo di trentamila euro) all’organismo di controllo che commetta illeciti nello svolgimento delle attività delegate”. Il sistema di tutela dei prodotti BIO, “anch’esso di matrice europea, è parallelo e complessivamente simile a quello concernente i prodotti DOP e IGP”. Il citato art. 8, comma 1, “ha una *ratio* assimilabile a quella della norma censurata e mira a garantire l’efficacia dei controlli sanzionando le irregolarità commesse dagli organismi privati a ciò delegati. La disposizione (...) adotta una tecnica casistica, indicando le condotte illecite per ripartirle, sul piano sanzionatorio, in ragione della loro decrescente gravità”. Tuttavia, “la piena omogeneità finalistica consente di assumere la disposizione in questione come punto di riferimento per l’individuazione della soglia minima della sanzione da applicarsi alla struttura di controllo di produzioni DOP e IGP”. La misura sanzionatoria indicata “s’intende naturalmente modificabile dal legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, con altra, purché rispettosa del principio di proporzionalità”.

#### ***4.3.4. Il permesso in sanatoria per abusi edilizi di natura formale***

##### ***4.3.4.1. La differenza rispetto al condono di abusi sostanziali***

“L’art. 36 t.u. edilizia disciplina l’accertamento di conformità, vale a dire il permesso in sanatoria ottenibile per interventi realizzati in difetto del, o in difformità dal, titolo edilizio, alla condizione che le opere siano rispondenti alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento di realizzazione dell’opera, quanto al momento dell’istanza. Il legislatore, dunque, consente in via generale la regolarizzazione postuma di abusi difettosi nella forma, ma non nella sostanza, in quanto privi di danno urbanistico. L’istituto si distingue nettamente dalle ipotesi del condono edilizio in cui la legge, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, consente di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia” (sentenze nn. 68 del 2018, 232 e 50 del 2017). Così la sentenza n. 42.

##### ***4.3.4.2. La natura (tendenzialmente) vincolata del provvedimento***

La sentenza n. 42 ha evidenziato che, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa, il provvedimento di permesso in sanatoria “ha natura vincolata: con esso l’amministrazione comunale non compie apprezzamenti discrezionali, ma si limita a riscontrare la doppia conformità dell’opera alle prescrizioni urbanistico-edilizie. Secondo altro e meno seguito orientamento, il potere sanante ha natura solo tendenzialmente vincolata o natura tecnico-discrezionale, in ragione delle valutazioni richieste nell’accertamento dei presupposti di fatto e di diritto previsti dalla legge e dagli atti di pianificazione urbanistica”.

#### **4.3.4.3. La formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di parte**

La sentenza n. 42 ha dichiarato inammissibili, per incompiuta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale (con conseguente difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza), le questioni di costituzionalità dell'art. 36, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, impugnato, in relazione agli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di titolo edilizio in sanatoria decorsi 60 giorni dalla presentazione. Il legislatore prevede un procedimento a iniziativa di parte per la quale vi è l'onere di dimostrare la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento di realizzazione e a quello dell'istanza; l'amministrazione deve pronunciarsi con adeguata motivazione entro 60 giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata. La norma è interpretata dalla giurisprudenza amministrativa, sostanzialmente unanime e condivisa dalla sentenza n. 232 del 2017, "come previsione di una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza" (silenzio-rigetto) e non come mera inerzia nel provvedere (silenzio-inadempimento). La *ratio* del silenzio-rigetto è rinvenuta in plurimi elementi. In primo luogo, la previsione risponde alla "necessità della difesa del corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi, la cui repressione costituisce attività doverosa per l'amministrazione". Il legislatore "impone all'autorità comunale di ordinare la demolizione delle opere abusive, senza gravarla della previa verifica della loro sanabilità (...), e, piuttosto, pone in capo al privato – che, violando la legge, ha ommesso di chiedere preventivamente il necessario titolo edilizio e si è, così, sottratto al previo controllo di conformità alla pianificazione urbanistica – l'onere di proporre l'istanza di sanatoria e quello di impugnare il suo eventuale diniego, anche tacito". In secondo luogo, "la definizione del procedimento di sanatoria con i tempi certi del silenzio-rigetto si coordina" con l'art. 45 t.u. edilizia relativo alla persecuzione penale degli abusi edilizi, ove si prevede la sospensione del procedimento penale sino alla decisione amministrativa sull'istanza di titolo in sanatoria, in ragione dell'effetto estintivo dei reati contravvenzionali derivante dal suo accoglimento; al contempo, "tale sospensione richiede un contenimento temporale non potendo il processo penale arrestarsi *sine die*". Infine, "la previsione del silenzio significativo è anche nell'interesse del privato, cui è in tal modo consentita una sollecita tutela giurisdizionale". Sul piano processuale, "dalla qualificazione del silenzio sull'istanza di sanatoria in termini di rigetto discendono importanti conseguenze. Ne deriva, infatti, che il privato, con l'impugnazione del provvedimento tacito, non può far valere difetti di motivazione o lacune nel procedimento, attesa l'incompatibilità logica di tali vizi con la fattispecie del silenzio significativo, dovendo, piuttosto, dolersi del suo contenuto sostanziale di rigetto", cioè della tacita valutazione di insussistenza della conformità. Con il delineato sistema di tutela è traslato in fase processuale l'onere incombente sul privato in fase procedimentale. Per la giurisprudenza amministrativa, "l'onere probatorio del privato è diversamente modulato a seconda che si qualifichi il potere di sanatoria in termini vincolati o tecnico-discrezionali: dalla prima, prevalente impostazione è richiesto al ricorrente di fornire prova piena della doppia conformità; dal secondo indirizzo è richiesto al ricorrente di fornire la prova della non implausibilità della doppia conformità, in termini idonei a sconfiggere la negativa definizione del procedimento". Dall'assolvimento dell'onere probatorio discendono l'annullamento del silenzio-rigetto e l'obbligo per l'amministrazione di provvedere espressamente sull'istanza, in termini conformati a seconda dell'accertamento compiuto in sentenza. "Nella riedizione del potere, l'amministrazione sarà, quindi, o totalmente vincolata dal compiuto riscontro giudiziale della doppia conformità o fortemente condizionata dalle indicazioni giudiziali sui necessari riscontri istruttori o, infine, continuerà a vantare margini di valutazione tecnico-discrezionali".

#### **4.3.5. La corresponsione all'impresa aggiudicataria di contratto pubblico, destinataria di informazione antimafia interdittiva e sottoposta a gestione straordinaria e temporanea, del relativo compenso accantonato dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato (fino all'esito dei giudizi amministrativi di impugnazione), nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati**

La sentenza n. 101 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, commi 7 e 10, del d.l. n. 90 del 2014, censurato, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 42 Cost., nella parte in cui, sulla base dell'asserito diritto vivente, dispone che gli utili contrattuali, accantonati in apposito fondo vincolato dai commissari prefettizi nel corso della gestione straordinaria e temporanea dell'impresa aggiudicataria di contratto pubblico e destinataria di informazione antimafia interdittiva, siano, in caso di rigetto dell'impugnazione di quest'ultima, retrocessi

alle stazioni appaltanti anziché corrisposti all'impresa. Premesso che la conclusione esegetica della retrocessione degli utili non può essere assunta a diritto vivente, in quanto l'isolato precedente del Consiglio di Stato e l'unico precedente di merito del giudice ordinario, richiamati dal rimettente, non costituiscono una "interpretazione giurisprudenziale consolidata", è risultato possibile attribuire alle disposizioni censurate una diversa interpretazione che, secondo un corretto inquadramento sistematico e alla luce dei canoni costituzionali, consente di superare i prospettati dubbi di illegittimità (sentenze nn. 65 del 2022, 206 del 2015, 198 del 2003, 316 del 2001, 113 del 2000). L'originario rapporto contrattuale tra amministrazione e impresa prosegue senza essere risolto, pur subendo mutamenti sul versante soggettivo (esecuzione della prestazione da parte dell'impresa con i propri mezzi, ma sotto la "direzione e vigilanza" degli amministratori prefettizi) e oggettivo (conformazione del contratto al pubblico interesse). In tale contesto, la regola di rideterminazione del *quantum* della prestazione resa in regime di "legalità controllata" va rinvenuta nella lettura sistematica delle disposizioni censurate e di quelle relative all'incidenza dell'interdittiva sui contratti pubblici in corso, che riconoscono all'appaltatore, per il caso dell'ordinaria scelta dell'amministrazione di risolvere il contratto, il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite dall'amministrazione (artt. 88, 93, comma 3, e 94, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 159 del 2011; 3 del d.l. n. 76 del 2020). Tale regime pecuniario si discosta da quello previsto dal codice dei contratti pubblici per le ordinarie ipotesi di risoluzione, che riconosce all'appaltatore il prezzo delle prestazioni regolarmente eseguite decurtato degli oneri aggiuntivi derivanti dallo scioglimento del contratto (art. 108 del d.lgs. n. 50 del 2016 e, attualmente, art. 122, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 36 del 2023). Al venir meno del vincolo di indisponibilità del correlato fondo deve essere versato all'operatore economico non l'intero guadagno lì accantonato (costituito dalla differenza tra il prezzo e i costi già corrisposti), bensì il minor importo dato dal valore della prestazione nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione, al netto dei costi già versati. Ciò, comunque, sempre salve le eventuali ritenzioni per compensazioni con somme dovute all'appaltante dall'appaltatrice per risarcimenti da inadempimento o per confische penali o di prevenzione, se l'interdittiva è collegata a vicende di rilevanza penale o della prevenzione giurisdizionale. Questa ricostruzione delle disposizioni censurate, volta a riconoscere il compenso nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione, è coerente, del resto, per diversi profili, con i principi sottesi alla logica del sistema, i quali si rinvencono anche nell'istituto dell'arricchimento ingiustificato e vale a superare ogni profilo di contrasto con i parametri evocati, oltre che con il principio di legalità. In primo luogo, il riversamento delle somme accantonate in favore dell'impresa interdetta che le ha prodotte, con la sola riduzione fondata sulla dinamica contrattuale, trova fondamento in norme primarie; ciò integra la base legale necessaria a giustificare i limiti alla libertà d'impresa e al diritto di proprietà, dovendo escludersi la configurabilità di un'ablazione amministrativa del ricavato che, pur rispondente alla finalità della prevenzione, risulti priva della necessaria previsione legislativa e, dunque, in contrasto con gli artt. 41 e 42 Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (sentenze nn. 113 del 2022 e 24 del 2019). Del pari, in applicazione del principio di legalità posto a presidio dell'attività dell'amministrazione, si evita di estendere gli effetti restrittivi dell'interdittiva oltre ai casi legislativamente previsti (sentenze nn. 57 del 2020, 12 del 2019, 115 del 2011) e si supera ogni dubbio di violazione del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, poiché il *facere* richiesto all'impresa non trova imposizione pubblicistica, avendo la sua fonte nell'originario contratto; inoltre questo, come il suo "valore", sono determinati da norma primaria nel rispetto della riserva di legge. Infine, il riconoscimento all'imprenditore del compenso, pur ridotto, esclude irragionevoli e sproporzionate compressioni della libertà d'impresa e del diritto di proprietà, che si aggiungerebbero agli effetti restrittivi dell'interdittiva. Il congelamento degli utili per il tempo di durata della misura commissariale e sino al successivo momento della definizione del giudizio amministrativo costituisce sufficiente garanzia per l'interesse pubblico, in quanto assicura sia l'esatto adempimento, sia la realizzabilità delle misure dei sequestri e delle confische, anche solo della prevenzione, al ricorrere dei relativi presupposti.

#### ***4.3.6. Il dimezzamento della durata della sospensione della patente, disposto dal prefetto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova***

La sentenza n. 163 del 2022 ha dichiarato illegittimo l'art. 224, comma 3, cod. strada, nella parte in cui non prevedeva che, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool *ex* art. 186, comma 2, lett. b) e c), del medesimo codice, per esito positivo della messa alla prova, il prefetto, applicando la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, ne riducesse la durata

della metà. L'illegittimità dell'art. 224, comma 3, "discende dalla manifesta irragionevolezza della conseguenza applicativa per cui, al cospetto di una prestazione analoga, qual è il lavoro di pubblica utilità, e a fronte del medesimo effetto dell'estinzione del reato, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente era ridotta alla metà dal giudice in caso di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, mentre risultava escluso il beneficio dell'identica riduzione ove applicata dal prefetto in caso di esito positivo della messa alla prova". La sentenza ha ravvisato l'irragionevolezza della disposizione nei limiti dei casi regolati dalla fattispecie dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, "utilizzata come norma di raffronto, la quale ammette il lavoro di pubblica utilità, cui si correla la funzione premiale del suo positivo svolgimento, nelle sole ipotesi di reato di guida in stato di ebbrezza diverse da quelle contemplate dal comma 2-bis del medesimo articolo", ipotesi cui è invece riconducibile la fattispecie *a quo*. Così l'ordinanza n. 210 che ha restituito al rimettente gli atti relativi alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 4, 16, 27, terzo comma, 34, 117, primo comma, Cost., 8, 11 e 29 della Dichiarazione universale dei diritti umani, 47 e 49, comma 3, CDFUE, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, previo accertamento della sussistenza delle condizioni di legge, disponga la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente, come stabilito dal precedente art. 186, comma 9-bis. La sentenza del 2022, pubblicata successivamente all'atto di promovimento, ha modificato il presupposto interpretativo del rimettente e mutato lo stesso contesto normativo, imponendo un nuovo esame della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni. Infatti, "a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale, spetta al giudice rimettente valutarne in concreto l'incidenza" (ordinanze nn. 184, 183 e 49 del 2020, 182 del 2019, 154 del 2018).

#### ***4.4. La finanza pubblica***

##### ***4.4.1. Il bilancio quale bene pubblico, finalizzato a comporre interessi diversi e potenzialmente confliggenti***

La sentenza n. 165 ha sottolineato la rilevanza del bilancio come "bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obbiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività" (sentenze nn. 168 del 2022 e 184 del 2016). "Il fine ultimo del bilancio, difatti, è quello di comporre interessi diversi e potenzialmente confliggenti, anche attraverso scelte allocative finalizzate a realizzare l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, che devono trovare il giusto punto di equilibrio nel rispetto dei vincoli finanziari anche sovranazionali, oltre che del principio di equità intra e intergenerazionale" (sentenze nn. 235 del 2021 e 18 del 2019).

##### ***4.4.2. Il principio dell'equilibrio di bilancio***

###### ***4.4.2.1. I principi statali, applicabili anche alle autonomie speciali, funzionali a prevenire disavanzi, a preservare l'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica***

La sentenza n. 84 ha ribadito che "l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche è inscindibilmente connesso all'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015)". In tal senso si sono espresse anche pronunce specificamente inerenti alle autonomie speciali (sentenze nn. 54 del 2014, 229 del 2011, 169 e 82 del 2007, 417 del 2005, 353 del 2004), nelle quali si è affermato che "i principi recati dalla legislazione statale si applicano anche nei loro confronti poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata" (sentenze nn. 231 e 80 del 2017). Le Regioni "sono quindi tenute, oltre che a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri, anche a utilizzare le metodologie di copertura specificamente previste a tutela dell'unità economica e finanziaria della Repubblica".

#### **4.4.3. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)**

##### **4.4.3.1. L'affluenza a beneficio del bilancio regionale dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area dirigenziale e del comparto non dirigenziale (norme della Regione Siciliana)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **80**, l'analoga voce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

##### **4.4.3.2. La (illegittima) copertura finanziaria di interventi di carattere pluriennale riguardanti la stabilizzazione di personale precario (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. **84** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., gli artt. 36 della legge siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021, 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 35 del 2021, nonché 13, comma 22, della legge regionale n. 13 del 2022, in quanto introducevano interventi di stabilizzazione per lavoratori precari in assenza di idonea copertura finanziaria. Invero, le norme censurate si caratterizzavano per “incompletezza e indeterminatezza (...) sotto il profilo della dimensione finanziaria degli interventi ivi previsti e della relativa copertura”. Esse non prevedevano un’“adeguata copertura degli interventi di carattere pluriennale” che “determinavano una spesa obbligatoria e continuativa a carico dei bilanci degli enti utilizzatori” del personale stabilizzato, incidendo sull'equilibrio di bilancio di tali enti e, “di conseguenza, sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito pubblico”.

##### **4.4.3.3. La (illegittima) facoltà degli enti locali di impiegare le risorse ottenute dal fondo di rotazione a copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e la previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata – Richiamo alle istituzioni locali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **224**, l'analoga voce in *Gli enti locali – La finanza – Le anticipazioni di liquidità*.

## **5. L'ordinamento giurisdizionale**

### **5.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità**

#### **5.1.1. La legittimazione a quo**

##### **5.1.1.1. Il giudice di rinvio**

Per la sentenza n. **103**, “il giudice di rinvio è abilitato a proporre questioni di legittimità costituzionale sull'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, proprio perché tale norma deve ricevere ancora applicazione nell'ambito del giudizio di rinvio” (sentenze nn. 293 del 2013, 197 del 2010, 58 del 1995, 257 del 1994; ordinanza n. 118 del 2016).

#### **5.1.2. L'onere di interpretazione conforme**

##### **5.1.2.1. Il limite del tenore letterale della disposizione**

L'onere di interpretazione conforme “viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga (...) che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione” (sentenze nn. 18 del 2022, 59 e 32 del 2021, 32 del 2020, 221 e 141 del 2019, 268 e 83 del 2017, 241 del 2016). Così la sentenza n. **104**.

La sentenza n. **202** ha ribadito che “il tenore letterale della disposizione assolve il giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme” (sentenza n. 178 del 2023). Pertanto, “l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il

giudice rimettente sostenga (...) che il tenore letterale della disposizione, in quanto inequivoco, non consente tale interpretazione” (sentenze nn. 104 del 2023, 18 del 2022, 59 e 32 del 2021, 32 del 2020, 221 e 141 del 2019, 268 e 83 del 2017, 241 del 2016).

La sentenza n. **228** ha sottolineato che “il rimettente non deve motivare la non praticabilità di un’interpretazione conforme a Costituzione, ove la formulazione letterale della disposizione censurata sia inequivocabile” (sentenze nn. 231 del 2020, 221 e 174 del 2019, 36 del 2016).

#### ***5.1.2.2. L’inerenza al merito, anziché all’ammissibilità, della valutazione sulla correttezza dell’opzione ermeneutica motivatamente prescelta o comunque presupposta dal rimettente***

Secondo la sentenza n. **25**, “l’effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l’ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione (...), attenendo al merito della stessa la valutazione sulla correttezza, o meno, dell’opzione ermeneutica prescelta” (sentenze nn. 219 e 203 del 2022, 172 e 17 del 2021).

La ritenuta preclusione dell’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, “in ragione della loro univoca formulazione letterale, (...) consente di superare il vaglio di ammissibilità delle questioni incidentali sollevate, attenendo invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza delle questioni stesse, la correttezza o meno dell’esegesi presupposta” (sentenze nn. 219 e 174 del 2022, 204 e 172 del 2021, 150 del 2020, 189 del 2019). Così la sentenza n. **15**.

#### ***5.1.2.3. L’inerenza al merito, anziché all’ammissibilità, della valutazione sull’esistenza e sulla legittimità di un’ulteriore interpretazione della norma scrutinata***

La sentenza n. **202** ha rammentato che la Corte, “a partire quanto meno dalle sentenze n. 83 e n. 42 del 2017 (e nella stessa ottica già la sentenza n. 221 del 2019), ha rivisto l’orientamento, risalente alla sentenza n. 456 del 1989, secondo cui quando il dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice *a quo* prospetti (...) l’impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi. Infatti (...) 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”.

#### ***5.1.2.4. L’assolvimento dell’onere con l’esplicitazione delle ragioni ostative alla praticabilità di un’interpretazione adeguatrice***

Secondo la sentenza n. **225**, “ai fini dell’ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice dia conto delle ragioni per le quali non ritiene praticabile una interpretazione conforme della disposizione censurata, attenendo poi al merito della questione la verifica se la disposizione si presti o meno”, a giudizio della Corte, “a una tale interpretazione” (sentenze nn. 202 e 104 del 2023).

#### ***5.1.2.5. L’assolvimento dell’onere con la consapevole esclusione di un’interpretazione adeguatrice***

Ai fini dell’ammissibilità, è “sufficiente (...) che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione” (sentenze nn. 172 e 150 del 2021). Così la sentenza n. **73**.

Per la sentenza n. **192**, “l’onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all’incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell’interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata” (sentenze nn. 104 e 25 del 2023, 193 e 96 del 2022).

### **5.1.3. Il diritto vivente**

#### **5.1.3.1. Nozione**

La sentenza n. **101** ha chiarito che è “idonea ad integrare un diritto vivente” un’“interpretazione giurisprudenziale consolidata, perché reiterata e uniforme” (sentenze nn. 54 del 2023, 243 e 20 del 2022, 192 e 123 del 2020, 141 del 2019, 122 del 2017).

#### **5.1.3.2. L'identificazione con un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità o espresso a sezioni unite (anziché in alcune pronunce di merito)**

La sentenza n. **54** ha precisato che “alcune pronunzie adottate in sede di merito non sono idonee ad integrare un diritto vivente” (sentenze nn. 78 del 2012 e 217 del 2010), “essendo, per contro, necessario un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità” (sentenze nn. 243 e 20 del 2022, 1 del 2021) “o comunque espresso a Sezioni unite” (sentenze nn. 13 del 2022 e 33 del 2021).

#### **5.1.3.3. La desumibilità di un'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità dalla ratio decidendi delle relative pronunce e l'irrilevanza di eventuali obiter dicta**

La sentenza n. **202** ha puntualizzato che “un'interpretazione consolidata da parte della Corte di cassazione, rilevante per la formazione del diritto vivente, può sussistere in relazione a quella parte della pronuncia nella quale si esprime effettivamente la *ratio decidendi* rispetto alla questione di diritto rimessa all'attenzione del giudice di legittimità, e non anche ad eventuali *obiter dicta*, anche se volti, in qualche misura, a rafforzare la motivazione della decisione”. Al riguardo, la sentenza n. 54 del 2023 ha osservato che “risulta difficilmente ipotizzabile un diritto vivente in relazione ai provvedimenti cautelari, essendo precluso, rispetto ad essi, l'accesso al giudizio di legittimità anche attraverso lo strumento del ricorso straordinario per cassazione (sentenza n. 54 del 2023)”.

#### **5.1.3.4. L'inidoneità della prassi amministrativa ad assumere il valore di diritto vivente (le linee guida ANAC)**

Secondo la sentenza n. **101**, le linee guida ANAC – “prive di valore vincolante, in difetto di apposita delega di disciplina da parte di fonti primarie e di natura regolamentare” – sono “atti di indirizzo interpretativo, fatte proprie dai provvedimenti dei prefetti e che hanno, al più, dato origine a una prassi amministrativa alla quale da lungo tempo è stato negato autonomo valore di diritto vivente” (sentenza n. 83 del 1996; ordinanza n. 188 del 1998).

#### **5.1.3.5. La “vivenza” della norma quale vicenda per definizione aperta**

Compete alla Corte “verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio diritto vivente nell'ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la vivenza della norma costituisce una vicenda per definizione aperta (sentenza n. 242 del 2014)”. Così la sentenza n. **202**.

#### **5.1.3.6. Il compito della Corte di verificare la compatibilità costituzionale dell'interpretazione offerta dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (ferma l'impossibilità di sostituirsi a quest'ultima)**

Del diritto vivente la Corte “non può che prendere atto, non potendo sostituirsi alla giurisprudenza di legittimità nell'interpretazione delle disposizioni legislative, ed essendo piuttosto il proprio compito confinato alla verifica se il risultato di tale interpretazione sia compatibile con i parametri costituzionali evocati dal giudice *a quo*”. Così la sentenza n. **116**.

La sentenza n. **202** ha ribadito che ricade nel sindacato della Corte “accertare la compatibilità costituzionale della norma in forza del significato ad essa attribuito da una giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione”. La Corte “deve prendere le mosse dagli orientamenti della Corte di cassazione, alla quale compete la nomofilachia, e sulla base di questi operare il controllo di costituzionalità poiché il diritto vivente non è sempre conforme ai dettami della Carta Costituzionale (sentenza n. 167 del 1984)”.



In presenza di tale diritto vivente, la Corte “non ha la possibilità di proporre differenti soluzioni interpretative (sentenza n. 299 del 2005), ma deve limitarsi a stabilire se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali (sentenza n. 266 del 2006)”. Pertanto, quando sussiste una situazione di diritto vivente, la Corte “recepisce la norma così interpretata quale oggetto dello scrutinio ad essa riservato” (sentenze nn. 243, 20 e 13 del 2022, 33 e 1 del 2021).

#### ***5.1.4. La (obbligatoria) rimessione della questione in pendenza del giudizio di costituzionalità sulla medesima norma per garantire la partecipazione delle parti al processo innanzi alla Corte***

La sentenza n. 164 ha puntualizzato che, quando “si debba fare applicazione di norma già sospettata di illegittimità costituzionale e si condivida la valutazione di non manifesta infondatezza della questione, il giudice sarà tenuto a sua volta a sollevare la questione (...), anche per garantire alle parti del processo dinanzi a sé la partecipazione al giudizio costituzionale (sentenza n. 218 del 2021)”.

### ***5.2. La giurisdizione e gli altri poteri***

#### ***5.2.1. La (illegittima) disapplicazione della norma regolamentare che estende ai vitalizi dei deputati i generali limiti di pignorabilità dei crediti previdenziali (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri della Camera e conseguente annullamento parziale dell’ordinanza di assegnazione dell’intero vitalizio al creditore precedente)***

La sentenza n. 126 ha dichiarato che non spettava al Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell’esecuzione, non applicare l’art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall’Ufficio di presidenza il 30 luglio 1997 e modificato con delibera n. 195 del 9 febbraio 2000, e ha annullato, per l’effetto, l’ordinanza del 22 gennaio 2019, limitatamente all’assegnazione del vitalizio in misura eccedente quanto previsto dal citato art. 15, nella parte in cui richiama i limiti di pignorabilità dei crediti di natura previdenziale stabiliti dall’art. 545 cod. proc. civ. Posto che la Camera dei deputati ha prospettato la mancata applicazione dell’art. 15 del regolamento che, rinviando all’art. 545 cod. proc. civ., “prevede un limite di pignorabilità anche per i trattamenti vitalizi dei deputati” e non un *error in iudicando* nell’interpretazione della norma codicistica, scrutinabile con gli ordinari mezzi di impugnazione (sentenze nn. 2, 150, 222 e 290 del 2007; ordinanza n. 39 del 2019), la Corte ha riconosciuto che il conflitto attiene ai “limiti che il potere giudiziario incontra nell’ordinamento a garanzia delle attribuzioni costituzionali delle Camere” (sentenze nn. 52 del 2016 e 129 del 2018; ordinanze nn. 255 del 2017 e 334 del 2008). Al riguardo, nonostante in sede di dichiarazione del terzo *ex art. 543 cod. proc. civ.* la Camera “avesse richiamato l’art. 15 del menzionato regolamento (...) avvertendo che l’assegnazione del credito sarebbe potuta avvenire nei limiti consentiti da tale disposizione, che richiamava quelli di cui all’art. 545 cod. proc. civ.”, il Tribunale di Lecce non ha applicato la norma regolamentare. Tanto premesso, l’assegno vitalizio ha la funzione di scongiurare il rischio che “lo svolgimento del *munus* parlamentare, che talvolta si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell’eletto possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale”. L’assegno, in quanto “trattamento mensile corrisposto al raggiungimento di una determinata età al parlamentare cessato dal mandato”, costituisce un istituto riconducibile “alla normativa di diritto singolare che si riferisce al Parlamento e ai suoi membri a presidio della peculiare posizione di autonomia riconosciuta dalla Costituzione”; esso può essere disciplinato dalle Camere nell’esercizio dell’autonomia regolamentare *ex art. 64 Cost.* Siccome la predetta autonomia “non può spingersi fino a comprimere le situazioni soggettive di terzi nel processo esecutivo”, limitando la responsabilità patrimoniale del debitore *ex art. 2740 cod. civ.*, l’art. 15 in esame si limita ad assegnare al vitalizio una funzione previdenziale e, “quale proiezione di quest’ultima, richiama, come applicabile nel processo esecutivo, l’art. 545 cod. proc. civ. (...) che prevede, come regola di carattere generale, un limite alla pignorabilità di tali crediti”. La norma regolamentare “non introduce – e non potrebbe farlo – una regola di privilegio, quale sarebbe in ipotesi l’impignorabilità assoluta (come previsto – ma dalla legge – per l’indennità parlamentare). Non reca dunque alcun limite ulteriore alla pignorabilità del vitalizio che non sia quello derivante dalla sua natura previdenziale; natura che è attestata dalla norma stessa, coerentemente con i tratti essenziali dell’istituto, e che il giudice dell’esecuzione non può disconoscere, non applicando quest’ultima e quindi considerando il credito per il vitalizio come di natura non

previdenziale”. L’indicato art. 15 del regolamento “costituisce una previsione *naturaliter* correlata alla possibilità delle Camere di disciplinare, con propri regolamenti, i trattamenti vitalizi e di attribuire loro natura previdenziale” e pertanto non spettava al Tribunale di Lecce disapplicarlo.

**5.2.2. *L’illegittimo diniego da parte della Camera dell’autorizzazione successiva all’utilizzo di captazioni informatiche, effettuate nell’ambito di un procedimento penale contro terzi, nei confronti di un deputato, magistrato fuori ruolo, nel giudizio disciplinare a suo carico (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri della Sezione disciplinare del CSM e necessità di una nuova valutazione della Camera in ossequio al canone di leale collaborazione istituzionale)***

La sentenza n. 157 ha dichiarato che, nei sensi di cui in motivazione, non spettava alla Camera dei deputati deliberare il diniego all’autorizzazione successiva all’utilizzo di captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri, richiesta dalla Sezione disciplinare del CSM, ai sensi dell’art. 6 della legge n. 140 del 2003, nell’ambito del procedimento disciplinare a suo carico, sul presupposto che le stesse fossero state acquisite in un diverso procedimento penale in assenza dell’autorizzazione preventiva *ex art. 4* della stessa legge; di conseguenza, ha annullato la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 gennaio 2022 che aveva negato l’autorizzazione. Le circostanze fattuali dell’attività di indagine, sulla base delle quali la Camera ha negato l’autorizzazione richiesta, non sono tali da evidenziare che l’attività di captazione fosse univocamente diretta a intercettare anche le comunicazioni del parlamentare. La valutazione di tali circostanze – necessariamente complessiva e non atomistica, tenuto conto dell’intento perseguito dall’autorità procedente – evidenzia, infatti, che il deputato non è mai stato attinto, né nel giudizio penale né successivamente, da indizi di reità, i quali costituiscono un fattore che può concorrere a determinare, in seno all’autorità giudiziaria, un mutamento di obiettivi (sentenza n. 113 del 2010). Inoltre, non ricorrono i presupposti necessari a far ritenere che gli atti di indagine fossero univocamente rivolti anche a captare le comunicazioni cui aveva preso parte il deputato, secondo una strategia elusiva degli organi inquirenti che sola consentirebbe in maniera univoca di qualificare tali captazioni come “indirette”, anziché “occasionalì”. In tale quadro, le attribuzioni della Sezione disciplinare del CSM sono state menomate dall’interferenza sull’esercizio del potere disciplinare ad essa attribuito dall’art. 105 Cost. del non corretto esercizio del potere della Camera dei deputati previsto dall’art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, in attuazione dell’art. 68, terzo comma, Cost. La richiesta di autorizzazione avanzata dalla Sezione disciplinare richiede dunque una nuova valutazione, da parte della stessa Camera, della sussistenza dei presupposti ai quali l’utilizzazione delle intercettazioni effettuate in un diverso procedimento è condizionata. L’ulteriore esercizio del potere di autorizzazione dovrà conformarsi al canone di leale collaborazione istituzionale, che si svolge in base ai paradigmi e alle regole della correttezza nei rapporti reciproci e del rispetto dell’altrui autonomia (sentenza n. 379 del 1992).

**5.2.3. *L’(illegittima) acquisizione agli atti di un procedimento penale, senza previa autorizzazione del Senato, di corrispondenza scritta riguardante un senatore (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri del Senato, relativamente a messaggi WhatsApp e di posta elettronica, e annullamento parziale del sequestro; rigetto del ricorso, in ordine all’acquisizione dell’estratto del conto corrente bancario del medesimo senatore)***

La sentenza n. 170, in parziale accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senato, ha dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., sulla base di decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019, corrispondenza riguardante il senatore Matteo Renzi, costituita da messaggi di testo scambiati tramite l’applicazione *WhatsApp* dallo stesso con V.U.M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018 e con M.C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché da posta elettronica intercorsa tra quest’ultimo e il senatore, nel numero di quattro missive, tra il 1° e il 10 agosto 2018. Per l’effetto, la sentenza ha annullato il sequestro dei messaggi di testo scambiati tra il senatore e V.U.M. il 3 e 4 giugno 2018, per il quale, a differenza della corrispondenza intercorsa con M.C., l’annullamento non era già stato disposto, sia pure per altri motivi, dalla Corte di cassazione. Gli atti investigativi considerati non ricadono nell’ipotesi dell’intercettazione, bensì in quella del sequestro di corrispondenza rientrante nell’ambito della guarentigia *ex art. 68, terzo comma, Cost.* Affinché si abbia

intercettazione devono ricorrere due condizioni. La prima è di ordine temporale: la comunicazione deve essere in corso nel momento della sua captazione da parte dell'*extraneus*; questa deve cogliere la comunicazione nel suo momento "dinamico", con conseguente estraneità al concetto dell'acquisizione del supporto fisico che reca memoria di una comunicazione già avvenuta (nel suo momento "statico"). La seconda condizione attiene alle modalità di esecuzione: l'apprensione del messaggio comunicativo da parte del terzo deve avvenire in modo occulto, ossia all'insaputa dei soggetti tra i quali la comunicazione intercorre. Nessuna delle due condizioni ricorre nella specie: le comunicazioni riguardanti il senatore non erano in corso quando sono state acquisite; la loro acquisizione è avvenuta, altresì, in modo palese. La Procura fiorentina ha comunque menomato l'attribuzione prevista dalla richiamata norma costituzionale, in quanto ha estratto dalla memoria dei telefoni cellulari di M.C. e di V.U.M. e acquisito agli atti del procedimento i messaggi diretti al senatore, o da lui provenienti, senza chiedere al Senato alcuna autorizzazione. In una simile evenienza, gli organi inquirenti debbono ritenersi abilitati a disporre – nei confronti del terzo non parlamentare – il sequestro del "contenitore" (nella specie, del dispositivo di telefonia mobile). Nel momento, però, in cui riscontrano la presenza in esso di messaggi intercorsi con un parlamentare, debbono sospendere l'estrazione dalla memoria del dispositivo (o dalla relativa copia) e chiedere – a prescindere da ogni valutazione circa la natura "mirata" o "occasionale" dell'acquisizione dei messaggi del parlamentare – l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Al sequestro di corrispondenza non è, infatti, riferibile la distinzione tra captazioni "indirette" e captazioni "occasional", con limitazione alle prime dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva all'esecuzione dell'atto ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003 (sentenze nn. 157 del 2023, 38 del 2019, 114 e 113 del 2010, 390 del 2007). Diversamente che nel caso delle intercettazioni – le quali consistono in un'attività prolungata nel tempo di captazione occulta di comunicazioni o conversazioni che debbono ancora svolgersi nel momento in cui l'atto investigativo è disposto – qui si discute dell'acquisizione *uno actu* di messaggi comunicativi già avvenuti. Una volta riscontrato che si tratta di messaggi di un parlamentare, o a lui diretti, diviene, quindi, in ogni caso operante la garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., risultando necessaria l'autorizzazione preventiva. Tale modulo procedurale garantisce un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, evitando inopportune dilatazioni degli effetti propri della prerogativa parlamentare, che rischierebbero di penalizzare in modo ingiustificato le stesse iniziative dell'autorità giudiziaria volte all'accertamento dei reati. La sentenza, nel rigettare parzialmente il ricorso, ha altresì dichiarato che spettava alla medesima Procura acquisire agli atti del procedimento penale, tramite decreto di acquisizione dell'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020. L'atto investigativo in questione resta al di fuori del perimetro applicativo della prerogativa parlamentare invocata, poiché l'estratto conto è un documento che ha una funzione e una valenza autonoma, indipendente dalla spedizione al correntista: esso non è altro che un riepilogo delle risultanze delle scritture contabili della banca. Si tratta, dunque, di per sé, di un documento contabile interno all'ente creditizio: la circostanza che possa o debba essere trasmesso al cliente non lo qualifica in modo automatico e permanente come corrispondenza, agli effetti dell'art. 68, terzo comma, Cost. Se oggetto di apprensione da parte degli organi inquirenti fosse l'estratto conto spedito dalla banca al correntista, si potrebbe effettivamente ritenere che le garanzie previste dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. entrino in gioco. Nel caso in esame, tuttavia, l'estratto del conto corrente bancario del senatore è entrato negli atti di indagine tramite un decreto di acquisizione di segnalazioni di operazioni bancarie sospette effettuate in base alla normativa antiriciclaggio: tra gli allegati alle segnalazioni figurava l'estratto conto in questione ricavato dall'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia tramite interrogazione delle banche dati in suo possesso.

**5.2.4. La sindacabilità delle condotte contestate a un senatore ai sensi degli artt. 326 (rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio), 336 (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e 338 (violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti) cod. pen. (accoglimento parziale del ricorso per conflitto tra poteri dell'autorità giudiziaria e annullamento in parte qua della delibera di insindacabilità del Senato)**

La sentenza n. 218 ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le condotte contestate al senatore Carlo Amedeo Giovanardi ai sensi degli artt. 326 (rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio), 336 (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e 338 (violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti) cod. pen., per

le quali pende procedimento penale dinanzi al Tribunale di Modena, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Per l'effetto, ha annullato *in parte qua* la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 16 febbraio 2022 (doc. IV-ter, n. 14). Le condotte, qualificate dall'autorità giudiziaria nell'esercizio della propria competenza (sentenza n. 59 del 2018) come minacce dirette a costringere pubblici ufficiali ed esponenti di un Corpo politico o amministrativo a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio, non sono riconducibili alla nozione di espressione di un'opinione. Tali condotte, ove provate, integrerebbero un tipo di dichiarazione che non è espressiva di alcuna opinione, bensì è puro strumento di coercizione, alternativo alla violenza, sì da rilevare alla stregua di un mero comportamento. D'altro canto, non è compatibile, sul piano funzionale, con la prerogativa dell'insindacabilità, finalizzata a preservare l'autonomia del potere politico, il ricorso a condotte coercitive rispetto all'esercizio di altri poteri dello Stato. Non è dato rivendicare la prerogativa dell'insindacabilità e, dunque, difendere l'autonomia della funzione parlamentare rispetto a condotte volte a far deviare dai doveri d'ufficio esponenti di altri poteri dello Stato e a comprimere la loro discrezionalità. Al fine di ricomprendere le condotte di un parlamentare nell'alveo dell'art. 68, primo comma, Cost., non è sufficiente che esse abbiano quale comune ispirazione teleologica quella di confortare e dare sostegno a un'opinione del componente di una Camera, sia pure corrispondente a quanto da questi affermato in atti parlamentari. Se così fosse, qualsiasi comportamento materiale ovvero gli insulti potrebbero rientrare nella prerogativa dell'insindacabilità, ove ispirati al fine di sostenere le opinioni espresse dal parlamentare, ma ciò è stato escluso (sentenze nn. 59 del 2018, 388 del 2007, 137 del 2001). Non basta dunque la connessione teleologica con un'opinione del parlamentare a rendere unitariamente insindacabile qualsivoglia condotta addebitata al medesimo: non è l'opinione del parlamentare a poter attrarre nel raggio dell'art. 68, primo comma, Cost. ogni condotta finalisticamente motivata dal sostegno verso quella opinione, ma, al contrario, è la singola condotta che deve potersi qualificare come espressione di un'opinione nell'esercizio della funzione parlamentare. Di conseguenza, l'elemento teleologico costituito dall'opinione del senatore Giovanardi – consistente nella ritenuta ingiusta esclusione di alcune aziende modenesi dall'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'art. 1, comma 52, della legge n. 190 del 2012 (*white list*) – pur se fatta valere attraverso atti parlamentari, temporalmente contigui alle condotte, non è sufficiente a richiamare nell'art. 68, primo comma, Cost. indistintamente tutti i comportamenti e le dichiarazioni contestate al senatore e a farli ritenere automaticamente compatibili con l'esercizio, in forma di espressione di opinione, della funzione parlamentare (sentenze nn. 144 del 2015 e 270 del 2002). Analogamente, le condotte inquadrate dall'autorità giudiziaria nella fattispecie della rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio integrano un comportamento che non esprime alcun giudizio valutativo e, dunque, non è riconducibile al paradigma della *opinio*. Il fatto *ex se* realizza una tipologia di condotta del tutto simile a quella dell'attestazione di una circostanza falsa, che è stata già reputata estranea al perimetro costituzionale dell'art. 68, primo comma, Cost. (sentenza n. 388 del 2007). La pronuncia ha altresì ritenuto inammissibile il conflitto nella parte in cui ha ad oggetto i fatti contestati a titolo di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-*bis* cod. pen.). Al riguardo, l'atto introduttivo ha offerto “una descrizione del tutto carente delle condotte riferite al senatore (...), che non consente di operare il vaglio sui presupposti idonei ad accertare la sindacabilità o insindacabilità del comportamento addebitato”.

**5.2.5. La (illegittima) disposizione, effettuazione e utilizzazione di intercettazioni che hanno coinvolto un senatore, nell'ambito di procedimenti penali anche a suo carico, e l'(illegittima) acquisizione e utilizzazione come elementi di prova, nei medesimi procedimenti, di messaggi WhatsApp scambiati tra lo stesso senatore e altro coimputato (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri del Senato e annullamento parziale degli atti dell'autorità giudiziaria)**

La sentenza n. 227 ha dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, al GIP e al GUP presso il medesimo Tribunale, disporre, effettuare e utilizzare, nell'ambito dei procedimenti penali confluiti nel procedimento iscritto al n. 24047/2015 R.G.N.R., le intercettazioni che hanno coinvolto Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti, nel periodo intercorrente tra il 3 agosto 2015 e il 22 marzo 2018; utilizzare, nell'ambito degli stessi procedimenti, le intercettazioni che hanno coinvolto il senatore, effettuate sino al 2 agosto 2015; acquisire e utilizzare quali elementi di prova, nell'ambito degli stessi procedimenti, i messaggi *WhatsApp* scambiati tra il senatore e G. M., prelevati il

19 marzo 2018 tramite copia forense dei dati contenuti nello *smartphone* in uso a quest'ultimo. Per l'effetto sono stati annullati, limitatamente alla posizione di Stefano Esposito, la richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino il 29 luglio 2021 nell'ambito del procedimento penale indicato e il successivo decreto che dispone il giudizio, adottato dal GUP il 1° marzo 2022. L'anomala effettuazione e acquisizione agli atti del procedimento di un numero assai cospicuo di intercettazioni che vedono coinvolto un parlamentare in carica – senza aver mai richiesto, lungo l'intero corso delle indagini e del procedimento penale, alcuna autorizzazione, né quella successiva ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, né quella preventiva di cui all'art. 4 della medesima legge, ha determinato la violazione dell'art. 68, terzo comma, Cost. Il nome dell'allora senatore Esposito è affiorato nell'ambito di indagini, originariamente contro ignoti, svolte in relazione ai rischi di infiltrazione mafiosa nell'attività dell'imprenditore G. M. Dalle intercettazioni disposte sulle utenze di quest'ultimo, iniziate nel febbraio 2015 e protrattesi fino al mese di settembre dello stesso anno, è risultato che le scelte imprenditoriali di G. M. trovavano un riferimento costante nella persona di Stefano Esposito, come attestato da una prima annotazione di polizia giudiziaria del 25 marzo 2015 e da una successiva del 3 agosto 2015, nella quale sono stati ulteriormente approfonditi i loro rapporti. È pertanto evidente che, quanto meno a far data da quest'ultima informativa, l'attività di intercettazione che ha coinvolto l'allora senatore fosse univocamente diretta a captare le sue comunicazioni. Il carattere mirato di tale attività, idoneo a conferire natura non più "occasionale" ma "indiretta" a tutte le intercettazioni captate dalla data suddetta, si ricava – oltre che dalla sussistenza di indizi sintomatici che concorrono a escludere il carattere occasionale delle intercettazioni – dalla decisiva circostanza per cui è a partire da tale momento che emergono, nei confronti dell'allora senatore, specifici indizi di reità che si traducono nella richiesta di approfondimenti investigativi a suo carico. Alla luce di una valutazione complessiva e non atomistica delle circostanze fattuali delle indagini (sentenza n. 157 del 2023), si è dunque sottolineato come la direzione dell'attività di indagine fosse mutata da quando l'autorità precedente ha ritenuto di dover specificamente approfondire l'eventuale responsabilità del parlamentare, con la conseguenza che, pur in mancanza di una formale iscrizione nel registro degli indagati, l'attività di captazione effettuata da allora in avanti deve considerarsi indirettamente rivolta ad accedere alla sfera di comunicazione del parlamentare. L'anomalia decisionale e operativa che ha contraddistinto il *modus procedendi* delle autorità giudiziarie torinesi si è riverberata su tutte le attività poste in essere da queste ultime sulla base delle intercettazioni illegittimamente autorizzate, effettuate a far data dal 3 agosto 2015. Quanto alle attività di captazione delle conversazioni del parlamentare in epoca antecedente al 3 agosto 2015, alle stesse si è ritenuta applicabile la disciplina di cui all'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003. Ne consegue che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, prima, e il GUP del medesimo Tribunale, poi, non avrebbero potuto porre quelle captazioni a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio di Stefano Esposito e del decreto che dispone il giudizio, in assenza della necessaria richiesta di autorizzazione "successiva". Restano viceversa esenti dalla necessità di qualsivoglia autorizzazione le intercettazioni delle conversazioni effettuate dopo il 22 marzo 2018, data di conclusione della legislatura nella quale Stefano Esposito ha ricoperto la carica di senatore. Infine, è risultata illegittima l'acquisizione, in data 19 marzo 2018, al compendio probatorio posto a fondamento tanto della richiesta di rinvio a giudizio, quanto del decreto che ha disposto il giudizio, della corrispondenza scambiata tra il senatore Esposito e G. M. mediante messaggi *WhatsApp*, prelevati tramite copia forense dei dati contenuti nello *smartphone* in uso al medesimo G. M., perché effettuata in violazione di quanto prescritto dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

### **5.3. L'organizzazione giudiziaria**

#### **5.3.1. La posizione di vertice della Corte di cassazione nell'ordinamento giudiziario**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 103, la voce *L'inammissibilità di questioni rivolte a impugnare innanzi alla Corte le interpretazioni e le decisioni del giudice di legittimità* in *La funzione di garanzia costituzionale*.

#### **5.3.2. Il compenso dell'amministratore giudiziario per l'attività di assistenza al giudice delegato nella verifica dei crediti nell'ambito delle procedure di prevenzione patrimoniale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 221, l'analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

## **6. La Corte dei conti**

### **6.1. Il progressivo ampliamento giurisprudenziale della legittimazione a quo del giudice contabile: l'esigenza di fugare "zone d'ombra" e di assicurare il sindacato di costituzionalità a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio**

Fin dalla sentenza n. 226 del 1976, la Corte ha affermato che, "se il procedimento davanti alla sezione di controllo – in quel caso relativo alla registrazione degli atti governativi – non è un giudizio in senso tecnico-processuale", tuttavia, ai limitati fini degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione della Corte dei conti "è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa. Infatti, il giudice contabile potrebbe essere costretto, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, 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". Così la sentenza n. **89** nella quale si è sottolineato che detti criteri, di recente, "sono stati ribaditi e aggiornati, determinando un progressivo ampliamento della legittimazione del giudice contabile" nell'adire la Corte. "Questo è avvenuto, in particolare, con riguardo agli incidenti di legittimità costituzionale sollevati nell'ambito: a) del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015); b) del controllo sull'attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 80 del 2021 e n. 18 del 2019); infine, c) del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157 del 2020), ricondotto anch'esso al genere dei controlli di legittimità-regolarità" (sentenze nn. 40 e 39 del 2014, 60 del 2013). "A fondamento di questo articolato processo di estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo*, sin dall'inizio, ha indubbiamente militato anche la specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica e, quindi, sul piano sostanziale, (...) l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che (...) più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte". Tale esigenza "è divenuta certamente più stringente a seguito del definirsi dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, correlativamente, sul piano nazionale, dell'introduzione nella Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio", realizzata attraverso la modifica degli artt. 81, 97 e 119 Cost. per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012. Ciò ha condotto la Corte a precisare "l'opportunità che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, anche per la complessità delle questioni, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso del giudice contabile debbano essere arricchiti (sentenza n. 18 del 2019). La Corte dei conti, in ragione della peculiare natura dei suoi compiti e in particolare delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche ad essa attribuite dall'art. 100, secondo comma, Cost., è stata, pertanto, riconosciuta come giudice competente" a introdurre al vaglio del giudice delle leggi "quei profili, e ciò soprattutto con riguardo all'esigenza di assicurare un controllo di legittimità costituzionale tempestivo in relazione a quei contesti che possono maggiormente rappresentare 'territori di rischio' per la finanza pubblica. (...) L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale, affermata quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni".

### **6.2. La legittimazione a sollevare questione incidentale di costituzionalità nell'ambito del procedimento di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi di lavoro con gli strumenti di programmazione e di bilancio (nell'ordinamento statale e siciliano)**

La sentenza n. **89** ha ritenuto la legittimazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, a sollevare questione incidentale di costituzionalità nell'ambito del procedimento di certificazione della compatibilità dei costi, derivanti dall'ipotesi di CCRL, con gli strumenti regionali di programmazione e di bilancio. Nella contrattazione collettiva nazionale, detta certificazione – che ha sostituito il precedente controllo preventivo di legittimità e di compatibilità economica dell'autorizzazione governativa alla sottoscrizione del contratto – è stata introdotta dal d.lgs. n. 396 del 1997 ed è attualmente disciplinata nei commi da 5 a 7 dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001; nella contrattazione collettiva della Regione Siciliana, essa è regolata dai commi da 7 a 9 dell'art. 27 della

legge regionale n. 10 del 2000, i quali richiamano la normativa statale, limitandosi a contestualizzarla all'ordinamento regionale. Il controllo affidato alla Corte dei conti in sede di certificazione “investe, da un lato, l’attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali – cioè la congruità della stima dei costi operata dall’ARAN – e, dall’altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. A quest’ultimo fine, il giudice contabile opera una valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro effettiva copertura mediante le risorse allocate negli stanziamenti delle leggi di bilancio”. Il procedimento di certificazione ha “carattere bifasico, in quanto verte (...) anche sull’attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali”; tuttavia, “tale preliminare valutazione è essenzialmente strumentale alla verifica di conformità alle previsioni normative di cui, in particolare, alla legge di bilancio e alle leggi di assestamento e di variazione del bilancio medesimo. Il procedimento in oggetto assume quindi una funzione di garanzia dell’ordinamento, in quanto riconducibile a un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo (...), che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico” (sentenze nn. 18 del 2019 e 384 del 1991). Ne consegue che, in assenza della possibilità di adire la Corte, “paradossalmente il giudice contabile si troverebbe costretto (...) a certificare positivamente un accordo contrattuale la cui copertura finanziaria ritenesse, tuttavia, riposare su norme di dubbia legittimità”. Nel corso del procedimento “emergono profili istruttori e partecipativi”, sicché non mancano “elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio”. L’esito del controllo “è strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere positiva o non positiva”: in quest’ultimo caso, esso preclude alle parti contraenti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l’ipotesi di accordo o le singole clausole non certificate positivamente. La previsione dell’espresso effetto impeditivo alla sottoscrizione “ha modificato profondamente le caratteristiche del procedimento (...), il cui esito è divenuto, quindi, suscettibile di incidere in via definitiva sulle situazioni soggettive dei soggetti sottoposti al controllo. L’attività applicativa della legge da parte del giudice contabile appare pertanto caratterizzata da entrambi i requisiti dell’obiettività e della definitività, nel senso dell’idoneità del provvedimento reso a divenire irrimediabile attraverso l’assunzione di un’efficacia analoga a quella del giudicato” (sentenze nn. 47 del 2011, 164 del 2008, 387 del 1996; ordinanza n. 6 del 2008). Tale esito “risulta coerente anche con l’eventuale ricorribilità davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti” e con la prospettiva sollecitata dalla giurisprudenza costituzionale che “ha rimarcato l’esigenza del rispetto della garanzia della tutela assicurata dal fondamentale principio dell’art. 24 Cost. (sentenza n. 39 del 2014), riguardo a pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo aventi effetti non collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati” (sentenza n. 184 del 2022). In conclusione, ai limitati fini degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, “la funzione svolta dalla Corte dei conti nell’ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari”. Il procedimento *de quo* risulta “funzionale a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio” (sentenze nn. 39 del 2014, 266 e 60 del 2013); del resto, “una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico-processuale) ad impugnare gli atti applicativi”, instaurando un giudizio in cui sollevare, eventualmente d’ufficio, un incidente di costituzionalità.

### ***6.3. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e sugli equilibri di bilancio degli enti locali***

La sentenza n. 224 ha ritenuto sussistente la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a “sollevare questioni di legittimità costituzionale nell’ambito della sua attività di controllo di legittimità-regolarità svolto sul PRFP e sugli equilibri di bilancio di un comune” (sentenza n. 89 del 2023).

## **Sezione II**

### **Le autonomie territoriali**

#### **1. L'organizzazione delle Regioni**

##### **1.1. Gli organi regionali**

###### **1.1.1. L'ordinaria forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Regione e il vincolo costituzionale imposto dal principio funzionale *aut simul stabunt aut simul cadent***

Con riguardo alla forma di governo consistente nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, la sentenza n. 203 ha osservato che l'art. 126, terzo comma, Cost. stabilisce, come suo "tratto caratterizzante e indefettibile, il principio funzionale *aut simul stabunt aut simul cadent*, in forza del quale, da un lato, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente, al pari della rimozione, dell'impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall'altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali. Tale principio ricalca quanto già previsto per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province" (legge n. 81 del 1993). In questo modo, "nella forma di governo regionale prefigurata come normale dall'art. 122, quinto comma, Cost. (sentenza n. 372 del 2004), si è escluso che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio (sentenza n. 12 del 2006). Si tratta indubbiamente di un principio caratterizzante, non solo perché, tra l'altro, ha consegnato al Presidente della Regione il potere di determinare, tramite le dimissioni volontarie, lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale in caso di crisi extra consiliari, ma anche perché ha imposto il ritorno alle urne pur quando la cessazione dalla carica del Presidente sia causata da eventi non imputabili a comportamenti politici, bensì a fatti naturali quali la morte o il grave impedimento: anche in queste ipotesi, come rilevato criticamente dalla maggior parte della dottrina, lo scioglimento del Consiglio è una conseguenza automatica. All'aprirsi della nuova stagione statutaria alcune regioni hanno cercato di mitigare la rigidità di tale principio", ma la Corte "ha sempre respinto siffatti tentativi, evidenziando che si è al cospetto di un vincolo costituzionale (sentenza n. 304 del 2002) e che, in ultima analisi, la forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta non è imposta alle Regioni come l'unica possibile, potendo essere legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali (sentenza n. 2 del 2004)".

###### **1.1.2. La (illegittima) previsione della presa d'atto consiliare quale *dies a quo* del termine (nonché atto presupposto) per l'indizione delle nuove elezioni del Presidente della Regione e del Consiglio nei casi statuari di scioglimento anticipato di quest'ultimo a carattere non sanzionatorio (norme della Regione Puglia)**

La sentenza n. 203 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 123 (in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto pugliese) e 126, terzo comma, Cost., l'art. 96, comma 1, della legge pugliese n. 32 del 2022, nella parte in cui introduceva il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2005, prevedendo la "presa d'atto" consiliare quale *dies a quo* del termine, nonché atto presupposto, per l'indizione delle nuove elezioni del Presidente della Regione e del Consiglio regionale nei casi statuari di scioglimento anticipato di quest'ultimo a carattere non sanzionatorio. Il meccanismo



della “presa d’atto” mirava a eludere il principio, costituzionale e statutario, *simul stabunt simul cadent*, tratto caratterizzante e indefettibile della forma di governo consistente nell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, adottata dalla Puglia. Tale meccanismo, infatti, pur non mettendo in discussione l’effetto dell’automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente, era tuttavia funzionale a procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui, ai sensi del secondo periodo del citato art. 5, comma 2, devono essere indette le nuove elezioni. La “presa d’atto” aveva una duplice natura, al tempo stesso dichiarativa dell’automatico scioglimento del Consiglio e costitutiva, perché produceva l’effetto di far decorrere il termine per il conseguente procedimento elettorale. Essendo configurata quale *dies a quo* del termine per l’indizione delle elezioni, dunque, condizionava e differiva il ritorno al corpo elettorale, ovvero l’esito naturale dello scioglimento anticipato del Consiglio. Le disposizioni impugnate, pertanto, introducendo un atto presupposto non contemplato dall’art. 126, terzo comma, Cost., generavano un effetto dilatorio e consentivano che, sia pure in regime di un’anomala *prorogatio*, il Consiglio rimanesse in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo (ovvero quello che intercorreva fino all’adozione della delibera di “presa d’atto”) rispetto a quello naturale.

### **1.1.3. La Giunta regionale**

#### **1.1.3.1. L’(illegittima) autorizzazione alla delegificazione dell’ordinamento amministrativo della Giunta (norme della Regione Campania)**

La sentenza n. 138 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 123 Cost., l’art. 2, comma 1, della legge campana n. 8 del 2010, che autorizzava la delegificazione dell’ordinamento amministrativo della Giunta, disciplinato dalla legge regionale n. 11 del 1991, prevedendo che la stessa Giunta potesse adottare il necessario regolamento in attuazione dei principi dell’attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello statuto regionale e in osservanza di taluni criteri generali. In primo luogo, alcune disposizioni del comma impugnato erano inidonee, per il loro contenuto, a fungere da norme regolatrici, in quanto meramente riproduttive di vincoli costituzionali quali il perseguimento dei fini di imparzialità, buon andamento, trasparenza (lett. a), efficienza, efficacia, ed economicità (lett. c) dell’azione amministrativa regionale. Prendere in considerazione tali finalità avrebbe avuto l’effetto di svuotare la norma generale regolatrice di ogni attitudine a conferire un taglio peculiare alla materia, sulla base del quale testare la corrispondenza del regolamento alla volontà legislativa. In secondo luogo, anche la parte normativa sottratta alla delegificazione non offriva adeguati criteri, quanto alla sufficiente predeterminazione del contenuto del regolamento; le disposizioni non abrogate della legge regionale n. 11 del 1991 si riferiscono infatti a profili marginali, senza che vi sia modo di indurre da essi criteri di vincolo per l’esercizio del potere regolamentare. Infine, le ulteriori tre norme generali regolatrici della materia enunciate dalle lett. b), d) ed e) del comma impugnato avevano carattere estremamente frammentario e, pur pertinenti e specifiche, quanto alla riconfigurazione dell’ordinamento amministrativo della Giunta, non riuscivano a coprire adeguatamente la vasta materia consegnata alla delegificazione. In definitiva, il legislatore campano ha posto norme generali regolatrici della materia solo per profili parziali e privi di organicità, permettendo al regolamento di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative, ma senza dettare alcuna disposizione generale ad essi specificamente riferibile. Al riguardo, la carenza di un adeguato livello di analiticità dei criteri che dovrebbero orientare l’esercizio della potestà regolamentare si traduce in un vizio di legittimità costituzionale della norma primaria (sentenze nn. 130 del 2016 e 427 del 2000; ordinanza n. 254 del 2016), senza che ciò equivalga a un inammissibile sindacato sulle scelte del legislatore regionale in ordine all’ampiezza e al grado di puntualità delle indicazioni generali all’organo esecutivo (sentenza n. 303 del 2005). Il legislatore regionale ha quindi valicato il limite, pur ampio in tema di organizzazione degli uffici pubblici, che l’art. 56, comma 4, dello statuto gli impone di rispettare (sentenze nn. 178 del 2019 e 130 del 2016). Tale previsione statutaria, quale norma sulla normazione, riproduce quasi letteralmente l’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in tema di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione e impone che non ci sia sovrapposizione tra criteri enunciati per indirizzare la potestà regolamentare e la delimitazione del tessuto normativo da abrogare. Tali profili esprimono garanzie statutarie distinte nell’ambito del processo di delegificazione, la prima volta all’osservanza del principio di legalità sostanziale nella disciplina normativa (sentenza n. 279 del 2012), la seconda intesa a sottrarre al potere esecutivo la scelta relativa a quali norme primarie abrogare, e quali no. È stata altresì dichiarata, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale del successivo

comma 2 il quale prevedeva che la legge campana n. 11 del 1991 fosse abrogata dalla data di entrata in vigore del regolamento, poi sopraggiunto. Difatti, ove la legge di autorizzazione alla delegificazione sia illegittima, l'effetto abrogativo ad essa imputabile non può prodursi in ragione dell'adozione del regolamento. Quest'ultimo definisce semplicemente il termine iniziale dell'abrogazione, i cui effetti sono invece da imputare esclusivamente alla fonte primaria (sentenza n. 378 del 2004).

### ***1.2. Il Servizio sanitario regionale***

Si rinvia *infra* alla sezione *L'organizzazione sanitaria in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute*.

## ***2. La funzione legislativa***

### ***2.1. Il mutato assetto delle competenze legislative nel novellato Titolo V e il principio di continuità***

Nella sentenza n. 401 del 2007 si è chiarito come “la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali. Tali norme, infatti, 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” (sentenza n. 376 del 2002). Così la sentenza n. **132**.

### ***2.2. La sovraordinazione degli statuti e la conseguente illegittimità delle norme regionali primarie contrastanti con essi***

La sentenza n. **138** ha ribadito che “lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione, con conseguente illegittimità costituzionale della norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria” (sentenza n. 178 del 2019).

La sentenza n. **203** ha riaffermato “la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria” (sentenza n. 201 del 2008).

### ***2.3. L'inderogabile esigenza costituzionale di chiarezza del precetto normativo***

#### ***2.3.1. La censurabilità di una tecnica normativa foriera di incertezza per la pubblica amministrazione***

La sentenza n. **110** ha rammentato, con specifico riferimento a leggi regionali, che la sentenza n. 70 del 2013 ha accolto “una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica foriera di incertezza, posto che essa può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione (sentenza n. 364 del 2010)”.

#### ***2.3.2. La (illegittima) previsione di interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e le aree di piano (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **110** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 7, comma 18, della legge molisana n. 8 del 2022, che consentiva determinati interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e le aree di piano, “previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto”. La disposizione abbondava di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, quali il criptico acronimo “V. A.” (ambiguo in quanto riferibile tanto alla valutazione di impatto ambientale – VIA quanto alla valutazione ambientale strategica – VAS, o a entrambe) e il vago sostantivo “tematismo”. Essa, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, costituiva un esempio paradigmatico di enunciato normativo

affetto da radicale oscurità. La disposizione, infatti, non era in grado di fornire alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di uguaglianza di trattamento tra i consociati. In questo modo, essa rendeva arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurarli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

## **2.4. Le materie**

### **2.4.1. L'individuazione dell'ambito materiale**

#### **2.4.1.1. I criteri teleologico e ontologico**

“Ai fini dell'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la disciplina impugnata, occorre tener conto, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza” della Corte, “della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi” (sentenze nn. 193 e 70 del 2022, 56 del 2020, 164, 137 e 116 del 2019). Così la sentenza n. 6.

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. 223.

#### **2.4.1.2. L'identificazione dell'interesse tutelato secondo il criterio di prevalenza**

Per “individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tenere conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza” (sentenze nn. 6 del 2023, 267, 193 e 70 del 2022). Così la sentenza n. 124.

#### **2.4.1.3. L'irrelevanza dell'autoqualificazione legislativa**

Al fine di stabilire l'ambito materiale cui ricondurre le disposizioni impuginate, “non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato” (sentenze nn. 6 del 2023 e 136 del 2018). Così la sentenza n. 70.

#### **2.4.1.4. La considerazione del quadro normativo sovranazionale e interno**

La sentenza n. 48 ha individuato “l'ambito materiale cui ricondurre le disposizioni impuginate, alla luce del quadro normativo definito dal diritto dell'Unione europea e da quello interno, tenendo conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina” (sentenza n. 104 del 2021).

### **2.4.2. Ambiti materiali non tipizzati**

#### **2.4.2.1. I lavori pubblici**

La sentenza n. 41 ha confermato che “la disciplina dei lavori pubblici non integra, in assenza di espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., una vera e propria materia, sicché le diverse disposizioni vanno qualificate a seconda dell'oggetto cui afferiscono e conseguentemente possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali e regionali” (sentenze nn. 43 del 2011 e 45 del 2010). “A tal fine, è necessario ricorrere ai criteri stabiliti (...) in riferimento alla individuazione della *ratio* della specifica disposizione scrutinata, della sua finalità e del suo contenuto” (sentenza n. 193 del 2022).

#### **2.4.2.2. Le sanzioni amministrative**

La sentenza n. 121 ha ribadito che “la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma accede alle materie sostanziali (sentenza n. 12 del 2004) alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina

la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile" (sentenze nn. 148 e 121 del 2018, 90 del 2013, 240 del 2007, 384 del 2005, 12 del 2004).

#### **2.4.2.3. I contratti pubblici**

“Dopo la riforma del Titolo V, venuta meno la materia «lavori pubblici di interesse regionale», contemplata nel previgente art. 117 Cost., lo Stato ha revisionato l'intera disciplina dei contratti pubblici con il d.lgs. n. 163 del 2006, le cui norme sono in buona parte riconducibili alle materie «tutela della concorrenza» e «ordinamento civile», che la riforma costituzionale del 2001 ha attribuito in via esclusiva alla competenza legislativa statale”. Così la sentenza n. **132**.

#### **2.4.2.4. Lo spettacolo**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, la voce *La materia dello spettacolo* in *Le materie di competenza concorrente – Promozione e organizzazione di attività culturali*.

### **2.4.3. L'intreccio di competenze statali e regionali**

#### **2.4.3.1. La disciplina dell'agriturismo**

“In riferimento alla disciplina dell'agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza). Le regioni, pertanto, allorché la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato” (sentenze nn. 96 del 2012 e 339 del 2007). Così la sentenza n. **68**.

#### **2.4.3.2. La programmazione del personale e la fissazione di limiti alle assunzioni**

La sentenza n. **70** ha puntualizzato che “le disposizioni sulla programmazione del personale e sulla fissazione di limiti alle assunzioni non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incidere su plurimi settori di competenza legislativa, sia esclusiva che concorrente” (sentenza n. 231 del 2017).

#### **2.4.3.3. La tutela e la valorizzazione dei beni culturali**

Secondo la sentenza n. **163**, “tutela e valorizzazione esprimono – sia per esplicito dettato costituzionale, sia per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) – aree di intervento diversificate, anche se spesso tra di loro connesse. La tutela dei beni culturali è attribuita allo Stato, ai fini dell'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione; mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettano la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio” (sentenze nn. 140 del 2015 e 194 del 2013).

## **2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)**

### **2.5.1. “Rapporti dello Stato con l'Unione europea” (lett. a)**

#### **2.5.1.1. La salvaguardia delle competenze regionali (con riferimento agli impegni assunti con il PNRR)**

La sentenza n. **223** ha precisato che gli impegni assunti con il PNRR non vanificano, di per sé, le competenze regionali: come risulta dall'art. 117, quinto comma, Cost., le Regioni “sono chiamate in causa nel provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

### ***2.5.1.2. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

### ***2.5.2. “Tutela della concorrenza” (lett. e)***

#### ***2.5.2.1. La definizione e l'estensione del concetto di concorrenza, coincidente con la nozione operante in ambito europeo e comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione***

Secondo la sentenza n. **44**, la nozione di concorrenza “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’)” (sentenze nn. 4 del 2022 e 137 del 2018).

#### ***2.5.2.2. I contratti pubblici***

##### ***i) La non estraneità alla materia della concorrenza della fase dell'esecuzione e, in particolare, delle norme intese a garantire la correttezza (anche sul piano contributivo) degli operatori***

La sentenza n. **44** ha precisato che, alla luce dell'orientamento che impone di considerare la nozione di concorrenza nel contesto del diritto dell'Unione europea, “non può ritenersi che la fase dell'esecuzione contrattuale, poiché successiva alla procedura di gara, sia per ciò solo estranea alla materia della concorrenza”. Le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014 in materia di contratti pubblici, “ispirate al principio di libera concorrenza, regolano anche profili attinenti all'esecuzione, in quanto in grado di condizionare il gioco competitivo”. Nella contrattualistica pubblica, “la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l'intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell'esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza”. La sentenza n. 141 del 2020 ha già affermato che “il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza nel mercato e che la finalità perseguita dal documento unico di regolarità contributiva, che è quella della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza, ha evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza”.

##### ***ii) L'(illegittimo) esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dalla ritenuta dello 0,50% a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti sotto-soglia di servizi, forniture e noleggio attrezzature (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. **44** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 9 della legge veneta n. 27 del 2021 che prevedeva l'esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dalla ritenuta dello 0,50% a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti sotto-soglia di servizi, forniture e noleggio attrezzature. La Corte – dopo aver ricordato che, ai sensi dell'art. 36 cod. contratti pubblici, ai contratti sotto-soglia sono applicabili i soli principi di cui al precedente art. 30, comma 1 – ha evidenziato che le deroghe alla disciplina generale riguardano “pressoché esclusivamente la fase dell'aggiudicazione” e che, in ogni caso, “non possono incidere su previsioni, quale quella contenuta nell'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, poste a garanzia del regolare adempimento di oneri contributivi e previdenziali, che perseguono finalità di

interesse generale e non solamente attinenti allo svolgimento del singolo rapporto contrattuale”. Tale ultima disposizione prevede che la ritenuta a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi è operata in ogni caso, indipendentemente dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica. Inoltre, “alla generalizzata applicazione della ritenuta di garanzia, in quanto ricadente nella fase di esecuzione del contratto e non in quella di selezione dei contraenti e di aggiudicazione”, non sono “estranee finalità di tutela della concorrenza”. In altri termini, l’istituto regolato dall’art. 30, comma 5-*bis*, “sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell’esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un’essenziale articolazione procedimentale”. Risulta evidente che “è riconducibile alla sua *ratio* anche l’esigenza di non vanificare, durante l’ultima fase della procedura di esecuzione, le istanze di correttezza e le più generali finalità di salvaguardia delle esigenze sociali che gravano sull’aggiudicatario e assumono specifico rilievo a partire dal momento in cui avviene la selezione”. L’effettivo rispetto degli obblighi nei confronti dei lavoratori che deve sussistere lungo l’intera fase procedimentale “impone di ritenere che anche la previsione della ritenuta di garanzia assolve a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l’originaria *par condicio* tra i soggetti in gara”.

### **2.5.2.3. Le grandi derivazioni idroelettriche**

#### ***i) La disciplina statale della fase di assegnazione delle concessioni e i limitati poteri regolatori delle Regioni***

La sentenza n. 102 ha rammentato che il legislatore statale, nell’esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ha disciplinato la concessione delle grandi derivazioni idroelettriche all’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 (come modificato dal d.l. n. 135 del 2018), demandando alle Regioni il compito di regolare la loro assegnazione nel rispetto di criteri puntualmente definiti dallo Stato. Il comma 1-*bis* dispone che le Regioni, ove non ravvisino un prevalente interesse pubblico a un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell’utilizzo a fine idroelettrico, possano assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche a: operatori economici individuati attraverso l’espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto sempre attraverso l’espletamento delle dette gare; operatori economici selezionati tramite le procedure relative al partenariato pubblico privato. Il comma 1-*ter* prevede che le Regioni disciplinino, tra l’altro, le modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione; i termini di avvio delle procedure; i criteri di ammissione e assegnazione; i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all’oggetto della concessione richiesti ai partecipanti e i criteri di valutazione delle proposte progettuali; e prescrive il rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea, degli accordi internazionali e dei principi fondamentali dell’ordinamento statale. L’art. 12 “è certamente ascrivibile all’ambito materiale (...) della concorrenza per il mercato (sentenza n. 259 del 2022), in quanto è volto a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici” (sentenze nn. 44 del 2023, 112 e 4 del 2022, 56 del 2020, 137 del 2018). “La sua disciplina – caratterizzata dall’individuazione di procedure tipiche di assegnazione, dall’indicazione di dettagliati criteri-guida e dalla fissazione di stringenti termini di attuazione, decorsi i quali interviene in sostituzione lo Stato – conferma che l’attribuzione alle regioni di poteri regolatori opera solo entro i ristretti limiti definiti dalla legge statale”. La fase di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, afferente alla tutela della concorrenza, resta, dunque, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato. Simile approdo ermeneutico rinviene un ulteriore avallo in quanto ha puntualizzato la sentenza n. 117 del 2022 con riferimento all’art. 13 dello statuto trentino che affida alla ben più ampia competenza legislativa primaria delle Province di Trento e Bolzano la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico. Infatti, “in sede di assegnazione delle concessioni, permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all’affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell’Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia

della produzione di energia elettrica”. La giurisprudenza costituzionale ha così “sempre ricondotto la disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario all’ambito della tutela della concorrenza, senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico” (sentenze nn. 259 e 117 del 2022, 28 del 2014, 339 del 2011, 1 del 2008).

***ii) La (illegittima) sottrazione alle procedure prescritte a tutela della concorrenza per il mercato delle concessioni destinate a soddisfare per almeno l’80% il consumo energetico annuo del soggetto autoproduttore (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **102** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell’art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2022, che escludeva le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, volte a soddisfare per almeno l’80% il consumo energetico annuo del soggetto autoproduttore, dall’ambito di applicazione della disciplina, ivi prevista, delle modalità di assegnazione. La norma impugnata, nell’adottare un criterio preferenziale a vantaggio di chi destinava l’energia prevalentemente al fabbisogno della propria attività produttiva, delineava una peculiare procedura che non trovava alcuna corrispondenza in quelle indicate dal legislatore statale all’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999. Essa pertanto, collocandosi al di fuori del perimetro definito dalla legislazione statale, che non consente all’autoproduzione di derogare al rispetto delle procedure finalizzate a garantire la concorrenza per il mercato, violava la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. La disposizione impugnata, peraltro, non era priva di elementi di intrinseca contraddittorietà nel raccordo con il regolamento regionale cui la stessa faceva rinvio e che esclude espressamente che la propria disciplina possa trovare applicazione proprio alle grandi derivazioni idroelettriche, per le quali anzi stabilisce che debba operare il citato art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

***2.5.3. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)***

***2.5.3.1. La disciplina dei tributi regionali propri derivati***

La sentenza n. **206** ha affermato che l’IRAP e l’addizionale regionale all’IRPEF, disciplinate dal d.lgs. n. 446 del 1997, “sono definite tributi regionali propri derivati, ai sensi dell’art. 7, comma 1, lettera b), numero 1), della legge n. 42 del 2009. Si tratta di imposte istituite da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; la relativa disciplina, pertanto, va ricondotta (...) alla materia del sistema tributario dello Stato, di competenza legislativa esclusiva statale (...), con conseguente contenimento dell’autonomia impositiva regionale entro i limiti stabiliti dalla legge statale” (sentenze nn. 274 e 76 del 2020, 128 del 2019, 177 del 2014, 121 del 2013, 32 del 2012).

***2.5.3.2. L’(illegittima) inclusione dei proventi dell’IRAP e dell’addizionale regionale all’IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale (norme della Regione Veneto) – Auspicio rivolto al legislatore***

La sentenza n. **206** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell’art. 10 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2022 che includeva i proventi dell’IRAP e dell’addizionale regionale all’IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale. La disciplina dei menzionati tributi rientra nella competenza esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato, trattandosi di “tributi regionali propri derivati”, istituiti da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni ed è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, l’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 assegna alle Regioni, mediante riversamento diretto, anche “quella parte di gettito derivante dall’attività di recupero fiscale” relativa ai predetti tributi. Il ravvedimento operoso non risulta qualificabile come attività di recupero fiscale in quanto presuppone che “il contribuente si attivi spontaneamente per estinguere la pretesa fiscale” e non è praticabile quando sono già intervenuti atti di liquidazione e accertamento dell’Amministrazione finanziaria. Invero, nell’esercizio della sua discrezionalità in materia di tributi propri derivati, il legislatore statale riconduce l’attività di recupero fiscale e il ravvedimento operoso a “differenti situazioni” cui “fa conseguire due diverse destinazioni del gettito”. La norma censurata è intervenuta in un ambito riservato al legislatore statale, al quale, “indipendentemente dal contenuto della disposizione regionale” (sentenza n. 32 del 2012), spetta definire

“la nozione di attività di recupero fiscale”, anche con riguardo ai tributi propri derivati. Il Collegio, osservando che “l’attuazione del disegno costituzionale delineato dall’art. 119”, il quale attribuisce alle Regioni “una effettiva autonomia finanziaria con riguardo alle loro competenze”, richiede come “necessaria premessa l’intervento del legislatore statale” (sentenze nn. 40 del 2022 e 37 del 2004), ha auspicato tale intervento, confidando che rechi “una ulteriore valorizzazione del principio diretto a incentivare il concorso della Regione alla lotta all’evasione fiscale, di cui agli artt. 9 della legge n. 42 del 2009 e 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 68 del 2011, anche in riferimento all’istituto del ravvedimento operoso”.

#### **2.5.4. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)**

##### **2.5.4.1. L’esigenza di un linguaggio comune, di regole uniformi e di documenti contabili omogenei e confrontabili in un sistema ispirato al pluralismo istituzionale**

“L’armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili, assumendo gradualmente una fisionomia più ampia e rigorosa, in particolare per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011”. Infatti, per un verso, “solo il rispetto di un linguaggio contabile comune impedisce a un sistema ispirato al pluralismo istituzionale di degenerare in un’ingestibile moltitudine di monadi contabili”; per altro verso, “l’uniformità delle regole, per quanto connotate da un alto livello di tecnicità”, è “funzionale all’indispensabile finalità di garantire l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci” (sentenze nn. 168 del 2022 e 184 del 2016). Così la sentenza n. **81**.

La sentenza n. **114** ha precisato che “l’armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili” e che – dopo la legge n. 42 del 2009 e la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale – “ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria e in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011” (sentenze nn. 81 del 2023 e 184 del 2016).

##### **2.5.4.2. L’indefettibilità e l’inderogabilità dei principi contabili statali contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011**

La sentenza n. **81** ha richiamato il costante orientamento secondo cui “i principi contabili statali contenuti nel (...) d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi a essi” (sentenze nn. 268 del 2022 e 184 del 2016).

Per la sentenza n. **114**, i principi contabili contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011 “costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi scrupolosamente a essi, in quanto le regole poste a tutela della finanza pubblica sono indefettibili e inderogabili” (sentenze nn. 81 del 2023, 268 del 2022, 184 del 2016).

##### **2.5.4.3. Il vincolo per gli enti territoriali derivante dalle norme statali funzionali a preservare l’equilibrio economico-finanziario delle pubbliche amministrazioni e a garantire l’unità economica della Repubblica**

La sentenza n. **81** ha osservato che “le norme statali dettate in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici vincolano tutti gli enti territoriali poiché 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. 44 del 2021 e 130 del 2020).

Nei medesimi termini si è altresì espressa la sentenza n. **122**.



#### ***2.5.4.4. I principi di annualità del bilancio e di continuità degli esercizi finanziari: il divieto per il legislatore regionale di alterare la tempistica dettata dal legislatore statale e di intervenire ex post su un esercizio già chiuso***

La sentenza n. **114** ha osservato che il principio di annualità del bilancio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che le amministrazioni pubbliche conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1. A sua volta, il paragrafo 1 dell'allegato prevede che i documenti del sistema di bilancio, di previsione e rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale. "Il bilancio è quindi predisposto con cadenza annuale, secondo distinti periodi di gestione, che coincidono con l'anno solare". La tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'obiettivo dell'omogeneità e confrontabilità dei documenti contabili delle pubbliche amministrazioni, è "sottratta alla possibilità di interventi da parte del legislatore regionale. Ciò al fine di evitare una frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza legislativa esclusiva assegnata allo Stato ha voluto superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Del resto, una legge regionale che intervenga *ex post* su un esercizio già chiuso compromette l'attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto. Infatti, ciò si riflette sui valori presi a riferimento per la ricostruzione contabile degli esercizi successivi, ponendosi in contrasto con l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale" (sentenze nn. 268 del 2022 e 274 del 2017).

#### ***2.5.4.5. L'(illegittima) individuazione, a valere sull'esercizio 2021 anziché sull'esercizio 2022, della copertura di debiti fuori bilancio relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale nel 2011 (norme della Regione Molise) – Richiamo alle istituzioni regionali***

La sentenza n. **51** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1 della legge molisana n. 4 del 2022, recante "Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011". Il comma 1 della disposizione riconosceva la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al suddetto rimborso; il comma 2 prevedeva la copertura dei connessi oneri nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021. "La legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta. Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile" (sentenze nn. 226, 156 e 106 del 2021, 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento deve apprestare la copertura "facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili". La disposizione impugnata, approvata nel marzo del 2022, contrastava con il principio di annualità del bilancio, espresso dal punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato, nel suo insieme, dal comma 1 dell'art. 3 del medesimo d.lgs., poiché, una volta riconosciuta la legittimità di un debito fuori bilancio, ne individuava la copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio. "Resta fermo che la Regione Molise è tenuta a provvedere tempestivamente a un nuovo riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti dei comuni, ormai inevaso da oltre un decennio".

#### ***2.5.4.6. La (illegittima) copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 mediante variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **81** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 2 della legge della Regione Molise n. 2 del 2022 che individuava la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 mediante una variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso. Invero, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori

bilancio deve, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, “contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti”; le risorse occorrenti, quindi, “non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta (sentenza n. 51 del 2023)”. La norma impugnata, invece, “ha imputato un debito all'esercizio di bilancio 2021 anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nel marzo 2022”, collidendo con il principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, par. 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. La declaratoria di illegittimità ha investito in via consequenziale l'intera legge regionale. L'art. 1, che riconosceva i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, è risultato illegittimo per la “stretta connessione funzionale tra la norma che disciplina il riconoscimento del debito fuori bilancio e la relativa norma di copertura”. L'art. 3 – che disciplinava l'entrata in vigore – aveva ragion d'essere solo in quanto vi fossero altre norme all'interno della legge e l'allegata Tabella A) era “meramente descrittiva”, limitandosi a evidenziare i debiti riconosciuti dall'art. 1.

#### ***2.5.4.7. La (illegittima) previsione di elevati oneri a regime per gli enti utilizzatori di personale precario stabilizzato, in assenza di copertura finanziaria integrale (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **84** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 36 della legge della Regione siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2021, 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 35 del 2021, nonché 13, comma 22, della legge regionale n. 13 del 2022, in quanto, prevedendo interventi di stabilizzazione dei lavoratori precari, incrementavano in modo significativo gli oneri a regime a carico degli enti utilizzatori del personale stabilizzato, senza disporre l'integrale copertura finanziaria. Ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, il legislatore regionale, per le spese obbligatorie a carattere continuativo, deve “quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione” e deve “indicare l'onere a regime”. Le norme impuginate, prevedendo assunzioni a tempo indeterminato da parte degli enti locali, determinavano “un effetto incrementale permanente delle corrispondenti spese”, ma finanziavano l'onere a carico degli enti con un contributo per ciascun soggetto stabilizzato “concesso entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7 dell'impugnato art. 36 (...) inidoneo per la copertura delle spese a regime”. Invero, le disposizioni censurate, oltre a non offrire alcun “riscontro in ordine all'onere a regime” gravante sul bilancio, non contenevano alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui gli stessi ricadevano in prevalenza.

#### ***2.5.4.8. L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura del debito fuori bilancio, derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nel 2020, riconosciuto nel 2022 (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **114** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lett. e), Cost., gli artt. 1 e 2 della legge molisana n. 14 del 2022 che disponevano il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nel 2020 e la copertura finanziaria dei conseguenti oneri nelle risorse dell'esercizio 2021. Con riguardo ad analoghe norme molisane, la Corte ha affermato che la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio “deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta” (sentenze nn. 81 e 51 del 2023). “Alle regioni non è quindi consentito di intervenire sulle previsioni di un esercizio ormai concluso. Le disposizioni impuginate, approvate il 4 agosto 2022, anziché reperire la copertura finanziaria del debito riconosciuto a valere sulle previsioni dell'esercizio 2022 del bilancio di previsione, hanno invece imputato il debito all'esercizio di bilancio 2021”, così ponendosi in contrasto con il principio contabile generale dell'annualità di bilancio (par. 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011) – in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale, secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare – e ledendo la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Né nella specie risulta applicabile il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla

forma (par. 18 del citato Allegato) che, attesa la specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, comporterebbe la sostanziale disapplicazione della pertinente disciplina statale. Inoltre, alla luce dell'inscindibile collegamento funzionale tra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura finanziaria del provvedimento legislativo regionale che dispone il riconoscimento del debito fuori bilancio, il legislatore regionale non ha ottemperato alle prescrizioni stabilite dall'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, puntualmente attuative dell'art. 81, terzo comma, Cost. (sentenze nn. 84 e 48 del 2023, 235 del 2020).

***2.5.4.9. L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura del debito fuori bilancio, derivante da servizi resi da Fastweb spa nel 2020, riconosciuto nel 2022 (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **118** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 1 e 2 della legge molisana n. 15 del 2022 nei quali, rispettivamente, si riconosceva la legittimità del debito fuori bilancio della Regione derivante da servizi resi da Fastweb spa nel 2020 e si provvedeva al relativo finanziamento mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021. Il principio dell'annualità del bilancio – enunciato al punto 1 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, contenente i principi contabili generali ai quali le amministrazioni pubbliche conformano la propria gestione – prevede che “i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare Tale principio, rivolto ad armonizzare i bilanci pubblici, costituisce chiara espressione” della competenza statale. Con riguardo ad analoghe norme molisane, si è già affermato che “la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta” (sentenze nn. 114, 81 e 51 del 2023). Le disposizioni impugnate, approvate nell'agosto del 2022, contrastano quindi con il principio di annualità del bilancio, così violando l'evocato parametro. Il denunciato art. 2 ha infatti individuato la copertura finanziaria del debito fuori bilancio riconosciuto dal precedente art. 1 a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio. Dalla declaratoria di illegittimità discende che il successivo art. 3 della medesima legge, limitandosi a disciplinarne l'entrata in vigore, non ha più ragion d'essere.

***2.5.4.10. L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura di debiti fuori bilancio, scaturenti da fatture in favore di aziende del trasporto pubblico extra-urbano, riconosciuti nel 2022 (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **122** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 1 e 2 delle leggi della Regione Molise nn. 18 e 19 del 2022 che riconoscevano la legittimità di debiti fuori bilancio relativi al pagamento di fatture in favore di aziende del trasporto pubblico extra-urbano e provvedevano a darvi copertura con appositi stanziamenti, senza indicare a quale bilancio le spese fossero imputate. Invero, le denunciate disposizioni imputavano i predetti debiti all'esercizio di bilancio 2021, anziché a quello del 2022, nonostante il relativo riconoscimento fosse avvenuto solo ad agosto 2022. In tal modo, esse collidevano con il principio contabile generale di annualità del bilancio espresso nel paragrafo 1 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Il menzionato principio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del medesimo d.lgs. là dove stabilisce che le amministrazioni pubbliche conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1. Il paragrafo 1 di quest'ultimo (rubricato “Principi generali o postulati”) prevede che i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale. Le disposizioni regionali hanno altresì violato il principio dell'obbligo di copertura della spesa. Ai sensi dell'art. 73, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, “la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve (...) contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti”. Le risorse occorrenti, quindi, “non possono che essere rinvenute nel

bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta (sentenza n. 51 del 2023). Pertanto, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili". Le disposizioni impugnate, che riconoscevano nel 2022 i debiti fuori bilancio scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico, erano prive di idonea copertura. Peraltro, nella specie non è risultato applicabile il principio contabile di prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 del citato allegato 1. La specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio "esige il rispetto dei principi contabili (...), sicché l'asserita prevalenza della sostanza sulla forma (...) si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento. Si tratta, viceversa, di una disciplina da rispettare con rigore, in considerazione del carattere eccezionale delle relative fattispecie rispetto all'ordinario e corretto *modus operandi* delle regioni in materia di programmazione e gestione finanziaria". Dalla declaratoria di illegittimità è derivato che i successivi artt. 3 delle leggi regionali, limitandosi a disciplinarne l'entrata in vigore, non hanno più ragion d'essere.

**2.5.4.11. L'(illegittima) individuazione nelle risorse dell'esercizio 2021 della copertura di debiti fuori bilancio, derivanti da forniture di servizi resi da Olivetti spa nel 2017 e nel 2019 e dal servizio di fonia fissa prestato da TIM spa nel 2020, riconosciuti nel 2022 (norme della Regione Molise)**

La sentenza n. **128** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 1 e 2 delle leggi della Regione Molise nn. 16 e 17 del 2022 che riconoscevano la legittimità dei debiti fuori bilancio rispettivamente derivanti da forniture di servizi resi da Olivetti spa nel 2017 e nel 2019 e dal servizio di fonia fissa prestato da TIM spa nel 2020 e provvedevano alla copertura dei corrispondenti oneri finanziari. Con riferimento ad analoghe norme della stessa Regione, la sentenza n. 51 del 2023 ha osservato che le risorse occorrenti per effettuare la spesa derivante dal riconoscimento del debito fuori bilancio "non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta". Pertanto, "l'individuazione e la copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili". Nella fattispecie allora decisa, la legge impugnata, approvata nel marzo 2022, ha illegittimamente individuato la correlata copertura a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché sul bilancio relativo al 2022. Le predette statuizioni hanno trovato applicazione anche nel caso in esame. Le impugnate disposizioni, "approvate nell'agosto del 2022, hanno parimenti individuato la copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, anziché 2022", anno in cui è intervenuto il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, e, pertanto, violano l'indicato parametro in relazione al principio di annualità del bilancio contemplato dal paragrafo 1, allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011. Peraltro, non può trovare applicazione il principio contabile di prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 del medesimo allegato. "Il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del citato d.lgs. n. 118 del 2011, stante il suo carattere eccezionale rispetto alle modalità ordinarie con le quali l'ente regionale deve effettuare la programmazione e gestione finanziarie, presenta una spiccata specificità che esige la rigorosa osservanza del principio contabile", che resterebbe altrimenti eluso. Dalla declaratoria di illegittimità discende che il successivo art. 3 di entrambe le leggi regionali, limitandosi a disciplinarne l'entrata in vigore, non ha più ragion d'essere.

**2.5.5. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett. g)**

**2.5.5.1. La natura non trasversale del titolo competenziale**

La sentenza n. **193** ha confermato che la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali "non può assumere le caratteristiche di un titolo trasversale in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano (sentenza n. 270 del 2005)".

**2.5.5.2. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente): la prevalenza dei titoli di competenza esclusiva statale**

La sentenza n. 223 ha sottolineato che i commi 557, 558, 560 e 561 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 “si pongono come dichiarato obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR”. La “Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico” richiede di “adottare come parametro efficace”, al fine di identificare le istituzioni cui assegnare un dirigente scolastico (DS) e un direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA), “la popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente”. In funzione degli sviluppi demografici, da tempo in costante diminuzione, il comma 557 “mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA, nonché a superare l'istituto della reggenza, nella misura in cui consentiva alle regioni di istituire o, comunque, mantenere in vita autonomie scolastiche anche sottodimensionate” (rispetto alla soglia di 600 alunni, prima prevista dai commi 5 e 5-bis dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, oppure di 400, nelle piccole isole o in comuni montani o in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche). Le stesse “venivano assegnate in reggenza a dirigenti scolastici già titolari di un incarico in una istituzione normodimensionata”. Peraltro, “nessun contenuto” della disciplina “comporta l'effetto di imporre la soppressione di scuole, intese come luoghi dove si svolge l'attività didattica ed educativa, distribuiti sul territorio regionale. Piuttosto, senza in alcun modo incidere sulla concreta possibilità per le regioni di localizzare gli edifici scolastici ove collocare le istituzioni autonome o i relativi plessi”, le previsioni *de quibus* “ridefiniscono la consistenza del contingente organico dei DS e dei DSGA, al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente. In tale prospettiva, la nuova normativa non determina, almeno nel primo anno di applicazione, nemmeno una diminuzione del numero complessivo di dirigenti assegnato a ciascuna delle regioni (...); precludendo il ricorso all'istituto della reggenza, diminuisce invece il numero delle istituzioni scolastiche autonome, inducendo alcuni accorpamenti di plessi con le stesse, per cui i primi si configureranno quali sedi distaccate delle seconde. Ciò, tuttavia, non significa, automaticamente, la perdita di progettualità formativa e di originalità didattica della comunità scolastica di riferimento, che, all'interno dei vari organi collegiali e nella creatività dei singoli docenti, rimane pienamente in grado di esprimersi”. In un'ottica sostanziale, “il legislatore statale ha inteso realizzare in via mediata una finalità (...) riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica, in quanto diretta a riorientare virtuosamente la spesa pubblica (sentenza n. 78 del 2020). In particolare, la nuova disciplina consente di eliminare gli effetti negativi, in termini di inefficienza e inefficacia, conseguenti alla possibilità in precedenza consentita di conferire (...) allo stesso dirigente uno o più incarichi aggiuntivi di reggenza di istituzioni scolastiche sottodimensionate; ciò che determinava non solo un'organizzazione precaria, ma anche la moltiplicazione di adempimenti, gestionali e di bilancio, connessi alla distinta personalità giuridica delle istituzioni scolastiche allo stesso assegnate. Inoltre, se da un lato la disciplina in esame adegua il sistema alla ormai costante riduzione demografica, così da determinare progressivi risparmi di spesa riferiti al complessivo contingente dei DS e dei DSGA, non può essere ritenuta, dall'altro, espressione di mera *spending review*. Essa si configura, piuttosto, come un intervento a invarianza di spesa” perché i risparmi sono vincolati alle destinazioni indicate nel comma 558 e “rimangono all'interno dello stesso sistema scolastico, che in questo modo beneficia di un canale di autofinanziamento”. Nello specifico, il comma 557 inserisce i commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, modificando, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, il procedimento già disciplinato dal precedente comma 5-*ter* con cui sono stabiliti i criteri per la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le Regioni. “In particolare: a) non è più necessario, per l'assegnazione di personale stabile ai vertici delle istituzioni scolastiche, che queste raggiungano il numero minimo di alunni previsto dai commi 5 e 5-bis dello stesso art. 19 (...); b) si dovrà, invece, tenere conto del parametro della popolazione scolastica regionale (...) nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale; c) sono previsti, inoltre, termini precisi ai fini del raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata, alla quale lo schema del decreto che definisce i criteri per la determinazione

dell'organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA deve essere trasmesso entro il 15 aprile, in modo da consentire l'adozione del decreto entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento; d) sulla base dei parametri individuati dal suddetto decreto le regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale (...); successivamente, l'ufficio scolastico regionale, sentita la regione, provvede alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici alla stessa assegnato; e) ove, invece, il suddetto termine del 31 maggio decorra inutilmente, il comma 5-*quinqüies* stabilisce che il contingente organico dei DS e dei DSGA e la sua distribuzione tra le regioni siano definiti con decreto adottato di concerto tra i Ministri dell'istruzione e del merito e dell'economia e delle finanze sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo". Indubbiamente, i commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies* "interferiscono con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito" (sentenze nn. 147 del 2012, 200 del 2009, 34 del 2005, 13 del 2004). Il comma 5-*quater* prescrive, infatti, che le Regioni provvedono al dimensionamento scolastico sulla base dei parametri individuati dal menzionato decreto ministeriale e nei limiti del contingente annuale ivi definito. Tale decreto, che stabilisce i criteri rilevanti per la determinazione del contingente organico dei DS e dei DSGA, è adottato a seguito dell'accordo, ove raggiunto, in sede di Conferenza unificata; ma se in questa sede un contenuto condiviso non matura, all'adozione del decreto provvedono unilateralmente i Ministri. Le previsioni dei commi 5-*quinqüies* e 5-*sexies* richiedono alle Regioni di considerare il contingente organico nello svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico, dovendo organizzare la rete scolastica prevedendo un numero di istituzioni autonome compatibile con quello complessivo dell'organico di DS e DSGA assegnato in forza dell'applicazione della disciplina statale. "Nonostante tale interferenza con la competenza regionale, le disposizioni in esame si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale. (...) sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della scelta del superamento (...) dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico" (sentenze nn. 147 del 2012 e 200 del 2009). "Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»". Nel contempo, "sono qualificabili, sotto un duplice profilo, anche come norme generali sull'istruzione" poiché hanno ad oggetto "la revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici" e "mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale (...) che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura".

## **2.5.6. "Ordine pubblico e sicurezza" (lett. h)**

### **2.5.6.1. Le diverse dimensioni della sicurezza**

La sentenza n. **69** si è soffermata sul "tema della sicurezza, delle funzioni e delle competenze riconosciute, in relazione ad essa, ai vari livelli di governo della Repubblica. In via generale, la sicurezza racchiude un complesso di funzioni che assumono significato in relazione a situazioni e luoghi determinati". La giurisprudenza costituzionale "ha inteso, pertanto, distinguere varie dimensioni della sicurezza".

#### ***i) La sicurezza in senso stretto o "primaria" (collegata alla prevenzione e repressione dei reati nonché alla tutela dell'ordine pubblico)***

La sentenza n. **69** ha evidenziato che la sicurezza in senso stretto, o "primaria", è "collegata alla attività di prevenzione e repressione dei reati o volta alla tutela dell'ordine pubblico, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che tuttavia esclude espressamente dal suo ambito la polizia amministrativa locale" (sentenze nn. 176 del 2021, 177 del 2020, 285 e 116 del 2019).

#### ***ii) La dimensione pluralista e il concetto di sicurezza "integrata"***

In coerenza con il principio autonomistico *ex art. 5 Cost.*, la sentenza n. **69** ha rilevato che "la tutela della sicurezza può ben assumere una possibile dimensione pluralista. Ad essa, in quanto sintesi di una

pluralità di interessi, possono essere affiancate funzioni corrispondenti a plurime e diversificate competenze regionali e locali e alle possibili collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato. Alle regioni, in particolare, può essere richiesto di realizzare, coordinare o promuovere azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze da esse svolte, o in via residuale o in via concorrente, fra cui le politiche sociali e sanitarie, taluni vincoli o interventi a tutela della pubblica incolumità, la polizia locale (cosiddetta 'sicurezza integrata'). L'art. 118, terzo comma, Cost. ha assegnato alla legge statale la disciplina del coordinamento fra le funzioni di Stato e regioni nel campo della sicurezza. In attuazione di tale norma costituzionale, il d.l. n. 14 del 2017 (...) ha dato base legislativa al menzionato campo della 'sicurezza integrata' che viene individuata nell'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". Ferme le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate dal Governo con accordo sancito su proposta del Ministro dell'interno in sede di Conferenza unificata. In attuazione di dette linee generali, lo Stato, le Regioni e le Province autonome possono concludere specifici accordi, sulla base dei quali adottare, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti a interventi di promozione della sicurezza integrata. Inoltre, nel rispetto delle menzionate linee generali, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali sono adottate linee guida, sulla cui base possono essere sottoscritti patti fra prefetti e questori, tramite cui individuare, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, individuata nel bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città da perseguire attraverso interventi di riqualificazione o recupero di zone degradate. Secondo la Corte, dunque, "la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni di degenerazione dell'ordinata e pacifica convivenza, può venire esercitata a livello decentrato, se tale da potere essere collegata, nel rispetto della legge dello Stato, a funzioni di interesse regionale o locale" (sentenze nn. 236 del 2020 e 285 del 2019).

#### ***2.5.6.2. La disciplina della circolazione stradale***

La sentenza n. 69 ha ricondotto "la disciplina della circolazione stradale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e sicurezza, in quanto volta a prevenire la commissione di reati incidenti sulla incolumità personale" (sentenze nn. 129 del 2021, 77 del 2013, 223 del 2010, 428 del 2004).

#### ***2.5.6.3. La disciplina statale dell'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e sostanze psicotrope e del loro impiego a scopi medici***

"La disciplina concernente l'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e di sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono certamente attratte dalla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza»". Così la sentenza n. 57.

#### ***2.5.6.4. Norme della Regione Sardegna in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 57, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

#### ***2.5.6.5. Norme della Regione Lombardia in materia di polizia locale***

##### ***i) La promozione di intese tra Regione, organi decentrati dello Stato, enti locali e gestori del servizio di trasporto pubblico rivolte a favorire il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale***

La sentenza n. 69 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. c), della legge lombarda n. 8 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost, nella parte in cui demanda alla Regione la

promozione di intese con organi decentrati dello Stato, enti locali e gestori del servizio di trasporto pubblico rivolte a favorire il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale. La disciplina della sicurezza, ove “collegata alla attività di prevenzione e repressione dei reati o volta alla tutela dell’ordine pubblico”, rientra nella competenza esclusiva statale, con espressa esclusione della disciplina della polizia amministrativa locale. Siccome la sicurezza rappresenta la “sintesi di una pluralità di interessi”, riconducibili anche a competenze residuali o concorrenti delle Regioni, tra le quali la polizia locale, il d.l. n. 14 del 2017 prevede la possibilità di specifici accordi tra i diversi livelli di governo per l’adozione di “iniziative e progetti volti a interventi di promozione della sicurezza integrata”. Fermo restando che l’esercizio delle funzioni di polizia locale rimane soggetto, ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost. “a forme di coordinamento con la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza”, la riforma del Titolo V ha spostato la materia “polizia amministrativa locale” dalla competenza concorrente alla competenza residuale regionale, come risulta dall’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. che la esclude espressamente dalla competenza esclusiva statale (sentenze nn. 129 del 2021, 236 del 2020, 116 del 2019, 141 del 2012, 167 del 2010). Pertanto, nel rideterminare la “competenza territoriale all’interno della Regione, propria di ciascun corpo di polizia amministrativa locale” – come tale “preposto alla cosiddetta sicurezza secondaria” – senza intersecare profili connessi alla repressione e prevenzione dei reati, la norma censurata risulta riconducibile alla competenza residuale regionale, cui non sono opponibili le disposizioni “poste dal legislatore statale a titolo di principi fondamentali di una materia in precedenza a riparto concorrente”.

***ii) La previsione del patto locale di sicurezza urbana quale strumento per consentire alla polizia municipale di operare al di là dei confini territoriali di riferimento***

La sentenza n. 69 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell’art. 3, comma 1, lett. g), della legge lombarda n. 8 del 2022 ove si prevede che il patto locale di sicurezza urbana possa consentire alla polizia municipale di operare al di là dei confini territoriali di riferimento. La disposizione censurata, che assegna al patto locale di sicurezza una nuova finalità, non viola la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, in quanto è riconducibile alla competenza residuale regionale in materia di polizia amministrativa locale. Inoltre, essa non si pone in contrasto con l’art. 5 del d.l. n. 14 del 2017, in quanto non risulta che quest’ultimo attribuisca “la disciplina della sicurezza urbana, quanto alle forme di cooperazione tra Stato e enti territoriali, ai soli patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco”, escludendo la Regione da ogni intervento in materia. Invero, l’art. 4 del citato d.l. prevede espressamente che al perseguimento della sicurezza urbana “concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni”. La norma censurata “si limita ad attuare tale principio” assegnando alla Regione un ruolo propulsivo e, poiché “consente alla polizia municipale di operare a certe condizioni, al di là del territorio di riferimento”, “supera l’ambito della sola sicurezza urbana”, venendo a intersecare profili di sicurezza integrata, di competenza anche regionale.

***iii) La facoltà della Giunta di prevedere ulteriori strumenti tecnologici idonei ad agevolare il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli inquinanti***

La sentenza n. 69 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, commi secondo, lett. h), e sesto, Cost. – dell’art. 11, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 8 del 2022 che, sostituendo il comma 5 dell’art. 13 della legge regionale n. 24 del 2006, introduce la facoltà della Giunta di prevedere ulteriori strumenti tecnologici idonei ad agevolare il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli inquinanti. Le norme sulla circolazione stradale, se rivolte alla prevenzione di reati incidenti sull’incolumità personale, afferiscono alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza; alla luce delle finalità e degli interessi coinvolti, possono essere altresì ricondotte ad altre materie, come avviene per le disposizioni sulla revisione dei veicoli, inerenti anche alla tutela dell’ambiente (sentenza n. 77 del 2013). La norma impugnata “persegue l’effettività delle misure necessarie a preservare la qualità dell’aria” e risulta riconducibile alle “competenze intrecciate della tutela



dell'ambiente e della tutela della salute". Invero, le misure necessarie a preservare la qualità dell'aria sono espressamente "rimesse alla Regione dal legislatore statale con gli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 155 del 2010, adottato in attuazione della direttiva 2008/50/CE". Inoltre, il successivo comma 6-*bis* dell'art. 13 "impone che gli ulteriori strumenti tecnologici" per il controllo del rispetto dei limiti alla circolazione dei veicoli "siano introdotti non solo nel rispetto della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali, ma anche previa intesa con i competenti organi statali". Ne discende che la Giunta, nell'esercizio della funzione amministrativa assegnata dalla disposizione censurata, deve tenere "necessariamente in conto le esigenze funzionali che lo Stato potrà garantire nell'ambito della propria competenza in materia di circolazione stradale".

***2.5.6.6. La (illegittima) previsione dell'operatività fino al 31 dicembre 2022 della SCIA, presentata dall'interessato al SUAP o ufficio analogo, in luogo dell'atto amministrativo vincolato prescritto per la realizzazione di spettacoli dal vivo (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 136 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. h), Cost. e 43 dello statuto, l'art. 13, comma 71, della legge siciliana n. 16 del 2022 che disponeva l'applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022 dell'art. 38-*bis* del d.l. n. 76 del 2020 il quale, "allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021 (termine poi prorogato di altri due anni), per la realizzazione di spettacoli dal vivo (comprendenti attività culturali quali teatro, musica, danza e musical, svolgentisi tra le ore 8 e le 23, destinati a un massimo di 1.000 partecipanti), ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta, richiesto per l'organizzazione, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, fosse sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) *ex* art. 19 della legge n. 241 del 1990, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo. In seguito il d.l. n. 198 del 2022 ha modificato l'ambito applicativo della norma del 2020, che ricomprende ora anche le proiezioni cinematografiche e, in generale, gli spettacoli che si svolgono tra le ore 8 e le ore 1 del giorno seguente. La semplificazione procedimentale operata dalle disposizioni statali presuppone logicamente che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli artt. 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai Comuni, come accaduto per le Regioni ordinarie con il d.P.R. n. 616 del 1977. In Sicilia tale trasferimento non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle norme di attuazione statutaria indispensabili allo scopo, diversamente da quanto è avvenuto nelle altre Regioni a statuto speciale. Non privo di rilievo è che, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, il Consiglio di Stato, richiesto di un parere sulla possibilità, nel nuovo quadro costituzionale, di attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana con modalità differenti da quelle di cui all'art. 43 dello statuto, ha concluso che, allo stato, "non sono possibili procedure diverse" (parere del 26 giugno 2002, n. 1510). In Sicilia, dunque, le funzioni di polizia amministrativa *ex* artt. 68 e 69 TULPS "non sono state trasferite ai comuni; né potrebbero esserlo se non attraverso l'adozione di apposite norme di attuazione statutaria". Il mancato trasferimento ai Comuni delle funzioni in esame ha fatto sì che, in Sicilia, queste non venissero incise dalle disposizioni di semplificazione adottate fin dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-*bis*, del d.l. n. 91 del 2013, ove è prescritto che le licenze e autorizzazioni previste dai citati artt. 68 e 69 siano sostituite da SCIA, per eventi fino a 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio. Tra queste disposizioni si iscrive l'art. 38-*bis* del d.l. n. 76 del 2020. "Operanti nel resto del territorio nazionale, tali semplificazioni non hanno trovato applicazione in Sicilia, poiché (...) è la stessa legge n. 241 del 1990 a escludere dall'ambito di applicazione della SCIA gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte (...) alla pubblica sicurezza", quali sono, in Sicilia, le autorizzazioni *ex* 68 e 69 TULPS. Il legislatore siciliano ha indebitamente "inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale". In tal modo, da un lato, "ha interferito con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza»". Dall'altro, "ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è *prius* logico rispetto alla loro

semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale”.

### **2.5.7. “Ordinamento civile” (lett. l)**

#### **2.5.7.1. L'avvenuta codificazione nel 2001 del limite del diritto privato già operante nel precedente assetto costituzionale**

La competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile “è sì un limite espressamente introdotto con la riforma del Titolo V, ma che ha perpetuato il precedente limite del diritto privato, il quale è rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117” (sentenze nn. 244 e 189 del 2020). Così la sentenza n. **132**.

#### **2.5.7.2. La garanzia di una disciplina dei rapporti tra privati uniforme sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale**

La sentenza n. **92** ha precisato che integra l'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile “un intervento chiaramente giustificato” dall'esigenza, “sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati” (sentenze nn. 131 del 2013, 123 del 2010, 295 e 160 del 2009, 326 del 2008).

“Quanto alle ragioni sottese alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», esse sono le medesime che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno indotto” la Corte “ad affermare il limite del diritto privato. In particolare, la citata competenza si radica (e tuttora si radica) nella esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati” (sentenze nn. 352 del 2001, 326 e 82 del 1998, 307 del 1996, 462 e 408 del 1995, 441 del 1994; ordinanza n. 243 del 2000). Così la sentenza n. **132**.

#### **2.5.7.3. Le condizioni di legittimità costituzionale di una disposizione regionale che intersechi la materia privatistica**

Sulla scia della sentenza n. 352 del 2001, e proprio in virtù della stretta connessione con il principio di eguaglianza, la Corte ha specificato “le condizioni che consentono a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'ordinamento civile. L'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la *ratio* del limite” (sentenze nn. 283 del 2016 e 295 del 2009). Così la sentenza n. **132**.

#### **2.5.7.4. Il perseguimento di un interesse pubblico rilevante ai sensi dell'art. 41 Cost. quale condizione di legittimità di una misura incidente sull'autonomia contrattuale dei privati, purché assunta dal legislatore statale**

La sentenza n. **132** ha chiarito che “il perseguimento di un interesse pubblico, ascrivibile all'utilità sociale, è sì idoneo a giustificare, in conformità all'art. 41 Cost., una limitazione della libera iniziativa economica, che si esplica attraverso l'autonomia privata, ma lo è solo se la limitazione è effettuata dal legislatore statale e non già da quello regionale. La circostanza che il legislatore persegua la tutela di un superiore interesse pubblico può essere (...) rilevante ad altri effetti, ma non esclude che la materia vada individuata nell'ordinamento civile, perché ciò si deve ritenere connaturato ad ogni limitazione dell'autonomia privata, in quanto condizione della sua legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 41 e 42 Cost. (sentenza n. 245 del 2015)”.

#### **2.5.7.5. La riserva al legislatore statale della disciplina del rapporto contrattuale**

In linea generale, “la disciplina del rapporto contrattuale è riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con i modi di acquisto e di estinzione, con i modi di accertamento, e con le regole sull'adempimento delle obbligazioni

e sulla responsabilità per inadempimento” (sentenze nn. 159 del 2013, 411 e 29 del 2006, 506 del 1991, 391 del 1989). Così la sentenza n. **132**.

#### ***2.5.7.6. L'inerenza alla materia di tutte le disposizioni incidenti sulla regolazione del rapporto di lavoro***

La sentenza n. **53** ha ribadito che “la materia dell’ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro” (sentenze nn. 255 del 2022, 25 del 2021, 257 del 2020, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016, 180 del 2015, 269, 211 e 17 del 2014).

#### ***2.5.7.7. La riserva al legislatore statale della disciplina del rapporto di pubblico impiego***

La sentenza n. **61** ha confermato che “la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come delineata dal d.lgs. n. 165 del 2001, rientra nella materia «ordinamento civile», riservata (...) alla potestà legislativa esclusiva dello Stato” (sentenze nn. 190 e 70 del 2022).

#### ***2.5.7.8. L'inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (l'esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego alle dipendenze delle Regioni)***

La sentenza n. **124** ha richiamato il discrimine, costantemente applicato, “tra la materia dell’ordinamento civile e quella residuale dell’organizzazione amministrativa regionale. Quest’ultima si arresta a monte, cioè alla fase antecedente l’instaurazione del rapporto di lavoro, riguardando solo i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale, mentre ogni intervento legislativo a valle, incidente cioè sui rapporti lavorativi in essere, va ascritto alla materia dell’ordinamento civile” (sentenze nn. 267, 255 e 84 del 2022).

La sentenza n. **140** ha ripreso il principio costantemente affermato secondo cui, se “gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», si devono per converso ricondurre alla materia residuale dell’organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono a monte, in una fase antecedente all’instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze nn. 267, 84, 39 e 9 del 2022, 195 e 25 del 2021).

Similmente la sentenza n. **163** (ove è altresì citata la sentenza n. 70 del 2022).

#### ***2.5.7.9. La riserva al legislatore statale e alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche regionali***

La sentenza n. **84** ha confermato che “la materia dell’ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro” (sentenze nn. 25 del 2021, 257 del 2020, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016, 180 del 2015, 269, 211 e 17 del 2014).

La sentenza n. **176** ha ribadito che deve ricondursi alla materia dell’ordinamento civile “la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 146 del 2019), con la conseguenza che risulta costituzionalmente illegittima una norma regionale che (...) intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego (sentenza n. 155 del 2022)”.

#### ***2.5.7.10. La riserva di contrattazione collettiva quale limite all'autonomia regionale***

“La riserva di contrattazione collettiva, posta dal legislatore statale quale principio fondamentale, comporta che essa operi come limite all’autonomia regionale. In questo contesto, è stato evidenziato il ruolo essenziale riconosciuto dal legislatore all’autonomia collettiva nel regolare aspetti salienti del contratto di lavoro con le pubbliche amministrazioni” (sentenze nn. 153 del 2021, 257 del 2016, 178 del 2015). Così la sentenza n. **53**.

#### ***2.5.7.11. I principi statali sul pubblico impiego quali tipici limiti di diritto privato, vincolanti per le autonomie speciali e fondati sull'esigenza costituzionale dell'uniformità di trattamento***

Con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, la sentenza n. **84** ha ribadito che i principi fissati dalla legge statale “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). “Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati” (sentenze nn. 190 del 2022 e 282 del 2004).

#### ***2.5.7.12. La restrittiva disciplina statale del ricorso delle pubbliche amministrazioni a forme di lavoro flessibile (il contratto a tempo determinato)***

La sentenza n. **53** ha ribadito che “la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione – come rivisitata dal d.lgs. n. 165 del 2001 – rientra nella materia «ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato” (sentenze nn. 43 del 2020 e 160 del 2017). L'art. 36 del citato d.lgs. “disciplina le modalità e i limiti con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di lavoro flessibile” (sentenze nn. 257 e 43 del 2020, 217 del 2012) e regola il contratto di lavoro a tempo determinato, stabilendone limiti e condizioni. “Al comma 1, è previsto, quale principio generale, quello secondo cui per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35. Con formulazione derogatoria rispetto a questa previsione di carattere generale, il successivo comma 2 prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”.

#### ***2.5.7.13. Il divieto per il legislatore regionale di trasformare il rapporto di lavoro pubblico precario in rapporto a tempo indeterminato***

La Corte “ha ricondotto alla materia dell'ordinamento civile le norme regionali che intervengono direttamente a modificare il rapporto di lavoro già in essere del dipendente pubblico, trasformandolo da precario in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con conseguente loro declaratoria di illegittimità costituzionale” (sentenze nn. 53 e 61 del 2023). Così la sentenza n. **163**.

#### ***2.5.7.14. Il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale***

La sentenza n. **124** ha confermato che, “pur essendo inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento” (sentenze nn. 106 del 2022 e 157 del 2019).

#### ***2.5.7.15. La proroga al 31 marzo 2023 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso del 2022 (norme della Provincia di Trento)***

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost., 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia – dell'art. 16 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 22 del 2021, il quale proroga al 31 marzo 2023 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il

31 dicembre 2021 e nel corso del 2022. La disciplina delle graduatorie attiene ai profili pubblicistici organizzativi del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e, quindi, non rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile. La novità recata dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, che ha eliminato dalle procedure di mobilità l'obbligo del preventivo nulla-osta dell'amministrazione di provenienza, non incide direttamente sulla norma censurata e non è idonea ad affermare la "necessità di una omogenea regolazione dei termini di validità della graduatoria" su tutto il territorio nazionale. Infatti, la disciplina della mobilità è "correlata a un rapporto di pubblico impegno già in essere" ed è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, laddove la disposizione impugnata "interviene nella fase antecedente alla costituzione del rapporto" ed è pertanto ascrivibile alla materia di competenza regionale residuale dell'organizzazione degli uffici. La predetta competenza deve comunque essere esercitata dal legislatore regionale nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, in modo che la proroga delle graduatorie non comporti una perdita di professionalità degli idonei.

#### ***2.5.7.16. L'(illegittimo) affidamento alla contrattazione collettiva provinciale dell'individuazione di altre funzioni tecniche, nell'ambito dei contratti pubblici, ammissibili alle retribuzioni incentivanti (norme della Provincia di Trento)***

La sentenza n. 41 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 17, comma 1, lett. a), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 22 del 2021 che affidava alla contrattazione collettiva provinciale l'individuazione di altre funzioni tecniche, nell'ambito dei contratti pubblici, ammissibili alle retribuzioni incentivanti. La norma impugnata declinava nell'ordinamento provinciale quanto previsto a livello statale dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 il quale regola "un aspetto peculiare della disciplina dei lavori pubblici". La "ratio dell'istituto dell'incentivo per funzioni tecniche è ravvisabile (...) nella valorizzazione delle competenze del personale impegnato nelle specifiche fasi di attività connesse agli appalti pubblici individuate dal legislatore", nonché "nel contenimento dei costi dei contratti pubblici" conseguente all'affidamento ai dipendenti di funzioni che altrimenti sarebbero esternalizzate. Il citato art. 113 prevede la destinazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici a un apposito fondo "di risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento" dell'importo dell'appalto, al fine di retribuire esclusivamente le attività ivi tassativamente elencate, svolte dai dipendenti nell'esercizio delle funzioni tecniche correlate all'affidamento. La norma stabilisce altresì che gli incentivi corrisposti dal dirigente al dipendente, "previo accertamento delle specifiche attività svolte", non possono superare "l'importo del cinquanta per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo". Nel descritto quadro normativo, la disciplina statale "attribuisce alla fonte contrattuale – a cui in origine era demandata la possibilità di individuare gli incentivi in oggetto – il solo compito di disciplinare le modalità e i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate" agli incentivi, "sulla base di un apposito regolamento adottato dalla singola amministrazione". La disposizione censurata, invece, nel consentire "alla contrattazione collettiva provinciale di ampliare il novero delle funzioni ammissibili alle retribuzioni incentivanti", contrastava con l'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 che, utilizzando l'avverbio "esclusivamente", esprime "l'intenzione del legislatore statale di limitare il compenso incentivante alle attività espressamente previste". Attenendo al trattamento retributivo del pubblico impiego, la disciplina degli incentivi *de quibus* è riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile.

#### ***2.5.7.17. Il limite di 65 anni per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli IRCCS (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 53 ha dichiarato non fondata, per inconferenza del parametro evocato, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 11 della legge pugliese n. 51 del 2021, il quale prevede il limite di 65 anni per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli IRCCS. La disciplina delle modalità di conferimento e cessazione per sopraggiunti limiti di età degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli enti sanitari, attenendo all'organizzazione e gestione del servizio sanitario, non è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, bensì alla tutela della salute, di competenza concorrente.

**2.5.7.18. *La (illegittima) proroga per un ulteriore anno, fino al 31 dicembre 2022, della facoltà dei Comuni di avvalersi, per la prosecuzione delle attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002, di personale esterno contrattualizzato a tempo determinato (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **53** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 55 della legge pugliese n. 51 del 2021 che prorogava di un ulteriore anno, fino al 31 dicembre 2022, la facoltà dei Comuni di avvalersi, per la prosecuzione delle attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002, di personale esterno contrattualizzato a tempo determinato. La norma recava la nona proroga della disposizione che, "nel limite di spesa e nel numero di contratti in essere alla data del 30 aprile 2012", consentiva ai Comuni pugliesi "sia la stipula di nuovi contratti a tempo determinato con personale esterno, sia la reiterazione di precedenti contratti di lavoro a termine". La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, che comprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto, incluse quelle relative al contratto a tempo determinato. Il comma 2 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 "pone (...) limiti stringenti al ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato", prevedendo che le pubbliche amministrazioni possono ricorrervi "soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale"; il successivo comma 2-bis pone una "riserva di contrattazione collettiva" che limita l'autonomia regionale, demandando "ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina". L'art. 60 del contratto collettivo del comparto enti locali detta "disposizioni in ordine alle tipologie flessibili del rapporto di lavoro nel settore e alla durata massima dei contratti a termine", individuata in 36 mesi. La norma censurata non conteneva "alcuna indicazione della durata massima dei contratti a termine", di cui consentiva la stipula o il rinnovo, "né correlava il ricorso a questo tipo di contratti a effettive esigenze eccezionali e temporanee", consentendo così ai Comuni pugliesi di "estendere il ricorso ai contratti di lavoro a termine, senza rispettare le condizioni e i limiti" previsti dal citato art. 36, comma 2. Invero, la Regione, con le descritte reiterate proroghe, aveva perpetuato, "nel corso di più di un decennio, una modalità derogatoria di regolazione del rapporto di lavoro con il proprio personale", trasformandola "da forma contrattuale riservata a esigenze temporanee eccezionali a modulo ordinario di assunzione".

**2.5.7.19. *L'(illegittima) estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 dell'autorizzazione all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani, attingendo ad apposito albo (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **61**, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

**2.5.7.20. *L'(illegittima) estensione delle misure di stabilizzazione di personale precario ai lavoratori inseriti in apposito elenco regionale, impiegati da Regione e Comuni anche in base a convenzioni e protocolli (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **84** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 14, comma 1, lett. q), dello statuto e 117, secondo comma, lett. l), Cost., gli artt. 36 della legge siciliana n. 9 del 2021, 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge regionale n. 13 del 2022, recanti misure a favore dei lavoratori precari inseriti in un apposito elenco di cui alla legge regionale n. 5 del 2014. Tali disposizioni applicavano "il regime delle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020 (...) ai lavoratori inseriti nell'elenco" predetto, e pertanto anche a quelli impiegati non "in virtù di un contratto di lavoro stipulato con l'ente utilizzatore" ma in base a protocolli e convenzioni con la Regione, e consentivano ai "soggetti che avevano optato per la fuoriuscita dall'elenco", che non avessero percepito l'indennità all'uopo prevista, di esservi, a domanda, riammessi. Inoltre, le norme prorogavano al 31 dicembre 2023 i contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario inserito nell'elenco, potenzialmente beneficiario delle misure di stabilizzazione. Investendo la regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali che utilizzavano i lavoratori precari e avrebbero dovuto provvedere all'assunzione di quelli stabilizzati, le disposizioni impugnate esulavano dalla competenza del legislatore siciliano in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di

ordinamento civile. L'estensione delle misure di stabilizzazione a soggetti impiegati dagli enti locali in base a convenzioni e protocolli con la Regione comportava un indebito "ampliamento dell'ambito soggettivo delle misure di stabilizzazione di personale previste dal legislatore statale" che ne consente l'applicazione "esclusivamente ai lavoratori socialmente utili e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità già titolari di un contratto di lavoro con l'amministrazione pubblica".

**2.5.7.21. La (illegittima) facoltà di Irfis FinSicilia spa di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. 92 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 13, comma 6, della legge siciliana n. 13 del 2022 che consentiva *ope legis* a Irfis FinSicilia spa, società interamente partecipata dalla Regione, di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio. Anche per attenuare le differenze di disciplina tra i trattamenti di fine rapporto e di fine servizio in merito a tempistiche e modalità di erogazione, l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019 ha previsto, per tutti i dipendenti pubblici che cessano o sono cessati dal servizio per collocamento a riposo, la possibilità di ottenere, a condizioni economiche vantaggiose, l'immediata anticipazione di una quota del trattamento di fine servizio (nei limiti dell'importo di 45.000 euro). In base a tale disciplina, che opera anche per i dipendenti regionali, ogni dipendente pubblico, che ne faccia richiesta e sia in possesso di apposita certificazione degli enti erogatori del trattamento pensionistico, può accedere a un finanziamento agevolato a tasso fisso, stipulato sotto forma di prestito personale e garantito, oltre che da un fondo statale, dalla cessione *pro solvendo*, automatica e nel limite dell'importo finanziato, senza alcuna formalità, dei crediti derivanti dal trattamento di fine servizio maturato. La concreta operatività delle condizioni giuridiche ed economiche più vantaggiose di quelle di mercato è assicurata dalla necessaria adesione, da parte di banche e intermediari che intendano erogare il finanziamento, a un accordo quadro stipulato tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana. Tale accordo, recepito con decreto ministeriale del Dipartimento della funzione pubblica del 19 agosto 2020, ha regolato i profili procedurali, la disciplina giuridica e le condizioni economiche del contratto di finanziamento, a partire dal tasso di interesse. La norma statale ha quindi disciplinato in maniera uniforme le condizioni di accesso a un finanziamento che, pur traendo origine dalla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, è riconducibile ai contratti di credito *ex art. 122, comma 1, lett. n), del d.lgs. n. 385 del 1993*. L'intervento "si è reso necessario al fine di assicurare una tutela omogenea in favore di tutti quei dipendenti pubblici che, essendo stati assunti antecedentemente al 1° gennaio 2001, non hanno la possibilità di ottenere la liquidazione del trattamento di fine rapporto secondo le modalità e le tempistiche operanti nel settore privato. In definitiva, sia il contenuto (cioè la disciplina del contratto di credito), sia le finalità dell'intervento statale costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile". A fronte di tale disciplina, la Regione, pur affermando di volervi dare applicazione, ha introdotto un regime "chiaramente derogatorio e, per di più, dai confini del tutto incerti". Irfis FinSicilia spa era ammessa *ope legis* tra i soggetti abilitati ad applicare la disciplina statale, "senza tuttavia sottostare alle regole procedurali e sostanziali che la disciplina medesima ha previsto a garanzia dei dipendenti pubblici che richiedono il finanziamento" e "prescindendo, tra l'altro, dalla preliminare adesione al sopramenzionato accordo quadro". In ragione di ciò, in relazione ai finanziamenti erogati da Irfis FinSicilia in favore dei dipendenti regionali in quiescenza, non avrebbero potuto trovare applicazione "le garanzie e le condizioni giuridiche ed economiche previste dalla normativa statale e regolate, in maniera puntuale, proprio dall'accordo quadro". La disposizione impugnata si poneva, pertanto, in contrasto con l'intera *ratio* della disciplina statale, intesa a "regolare, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, le modalità di anticipazione del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici, non solo statali".

**2.5.7.22. L'autorizzazione ai Comuni siciliani ad avviare procedure per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, valorizzando la professionalità maturata con forme contrattuali flessibili (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. 92 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. 13, comma 21, della legge siciliana n. 13 del 2022 che autorizza i Comuni siciliani ad avviare procedure di

reclutamento per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, per le quali sia consentito valorizzare, con apposito punteggio, la professionalità maturata con contratti a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa, di collaborazione autonoma libero professionale ovvero con altre forme contrattuali di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione. La disposizione si inserisce nel solco della recente disciplina statale che ha inteso favorire l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali a livello locale, con l'obiettivo di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali (art. 1, comma 797, della legge n. 178 del 2020); a questi fini, sono stati individuati i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi sociali, per il cui raggiungimento lo Stato ha previsto un contributo per ogni assistente sociale assunto. Il legislatore regionale, lungi dal sovrapporsi o derogare alla normativa statale, ha regolato le specifiche modalità di svolgimento delle procedure di reclutamento, consentendo ai Comuni di valorizzare con apposito punteggio anche l'esperienza professionale maturata con forme contrattuali di lavoro flessibile nell'amministrazione. L'intervento regionale non appare riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, "non incidendo su rapporti lavorativi già in essere o, comunque, su profili attinenti alla regolazione giuridica ed economica del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. La disposizione impugnata, piuttosto, riguarda le vicende propedeutiche alla costituzione del rapporto di lavoro – quali sono quelle inerenti alle procedure di reclutamento – che esulano dalle competenze statali in materia di ordinamento civile" (sentenza n. 195 del 2021). D'altra parte, non rileva che la disciplina riguardi le assunzioni di personale da parte dei Comuni e non della Regione. Lo statuto, infatti, assegna in via esclusiva alla Regione Siciliana la competenza in materia di regime e ordinamento degli enti locali; a quest'ultima, anziché all'ordinamento civile, va ricondotta la disciplina regionale riguardante le modalità di assunzione di dipendenti degli enti locali siciliani (sentenza n. 70 del 2022).

**2.5.7.23. La (illegittima) previsione, in deroga al piano triennale di fabbisogno, della procedura di stabilizzazione e dell'avvio di selezioni riservate in favore del personale precario diverso da quello sanitario e socio-sanitario, contrattualizzato a qualunque titolo e in servizio da 18 mesi al 31 dicembre 2022 (norme della Regione Molise)**

La sentenza n. 99 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., l'art. 1 della legge molisana n. 13 del 2022, nella parte in cui prevedeva procedure di stabilizzazione e selezioni riservate nel settore sanitario caratterizzate, in contrasto con la disciplina statale, dalla possibilità di deroga al piano triennale di fabbisogno del personale (a fronte della richiesta coerenza con esso), dall'ampliamento del loro ambito soggettivo di applicazione (tale da ricomprendere il personale previamente reclutato con qualunque forma contrattuale, anziché soltanto con contratti a tempo determinato, e appartenente anche al ruolo tecnico e amministrativo) nonché dall'estensione al 31 dicembre 2022 della finestra temporale utile ai fini della maturazione del requisito dei 18 mesi di servizio (in luogo del 30 giugno 2022 stabilito dalla normativa statale vigente *ratione temporis*). La legge impugnata è intervenuta in ambiti di competenza esclusiva statale (ordinamento civile) e concorrente (coordinamento della finanza pubblica), mentre al legislatore regionale è consentito solo dare attuazione alle procedure previste dall'art. 1, comma 268, della legge n. 234 del 2021. La normativa statale, nel limitare la possibilità di stabilizzazione ai soli lavoratori preliminarmente reclutati con contratto a tempo determinato e che abbiano superato un concorso, non comporta un'irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei lavoratori reclutati con altre forme contrattuali flessibili, poiché questi ultimi non vengono inseriti, mediante procedure selettive, nell'organizzazione dell'ente (sentenza n. 250 del 2021). Nella specie, si consentiva invece un'illegitima "trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato" (sentenze nn. 195 del 2021, 194 del 2020, 51 del 2012) e l'avvio di procedure in violazione dei criteri fissati dal legislatore statale per contemperare una pluralità di opposte esigenze, quali il rafforzamento strutturale dei servizi sanitari regionali, la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, il contenimento della spesa per il personale e il rispetto dei principi in materia di pubblico concorso (sentenza n. 76 del 2023).

**2.5.7.24. La facoltà degli specializzandi di prestare, con forme di lavoro flessibile e nel triennio 2022-2024, attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza (norme della Regione Veneto)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 112, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.



**2.5.7.25. La priorità di scelta in fase di trasferimento riconosciuta dalle aziende sanitarie ai medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni e abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 124, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

**2.5.7.26. La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)**

La sentenza n. 124 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. e 5, primo comma, n. 16, dello statuto speciale – dell'art. 128, commi da 1 a 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, il quale dispone che, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza, gli enti sanitari regionali possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza. Il comma 4 assoggetta la facoltà di conferire tali incarichi al previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno e reperire medici specializzati: si tratta di una "condizionalità aderente alla *ratio* del divieto statale, quella di prevenire abusi nel ricorso al lavoro flessibile da parte degli enti pubblici, tanto che il comma 6, lettera b), dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 indica tra i presupposti di legittimità della deroga al divieto, appunto, che l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno". Circa la proiezione temporale della deroga, l'art. 4, commi 3 e 3-bis, del d.l. n. 198 del 2022 ha prorogato al 31 dicembre 2023 la possibilità di conferire incarichi flessibili ai laureati abilitati e agli specializzandi, determinando un allineamento tra norma impugnata e norma interposta. In ordine alla posizione degli specializzandi, il principio di esclusività dell'attività formativa non è da intendere in modo astratto, bensì in funzione della *ratio* orientata alla qualità della formazione (sentenza n. 112 del 2023). Inoltre, il comma 3 impugnato garantisce che lo svolgimento degli incarichi straordinari avvenga fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, sicché non vi è alcuna evidenza di una lesione effettiva del nucleo finalistico del principio di esclusività del rapporto di impiego. Condizionato all'impossibilità oggettiva di provvedere altrimenti, limitato nella durata fino al 31 dicembre 2023 e rispettoso del canone di esclusività dell'impegno formativo, il conferimento degli incarichi disciplinato dalla norma impugnata si giustifica come un rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti, espressione della competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute (sentenza n. 174 del 2020). Va infatti esclusa una violazione del limite dell'ordinamento civile ove possano ritenersi sostanzialmente osservate le condizioni stabilite dal legislatore nazionale (sentenza n. 250 del 2020).

**2.5.7.27. La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 124, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

**2.5.7.28. La facoltà degli infermieri dipendenti degli enti sanitari di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 124, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

**2.5.7.29. Norme della Regione Calabria tese a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 (la stipula di contratti di lavoro autonomo con medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta ovvero privi di specializzazione; la previsione di percorsi formativi negli ambiti di potenziale impiego di medici non specializzati)**

La sentenza n. 125 ha dichiarato inammissibili, per genericità e omessa indicazione della pertinente legislazione statale, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – dell'art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6, della legge calabrese n. 22 del 2022. I commi 3, secondo periodo, 4 e 6 prevedono la possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta nonché privi di specializzazione, salve talune limitate ipotesi; il comma 5 consente alla Regione di organizzare e riconoscere percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione. La legge in esame, come risulta dal titolo, detta "misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria" dovuta alla pandemia da COVID-19, integrando temporaneamente la disciplina a regime recata dalla legge regionale n. 24 del 2008. La temporaneità della normativa "è dichiarata espressamente nell'art. 1, che (...) fa riferimento alla condizione emergenziale in cui versa la sanità in Calabria, derivante anche dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, ed è implicitamente ripresa dall'art. 2, che prevede, come presupposto per la sua applicazione, l'esistenza di specifiche esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale. Si ha, quindi, che la legge, oggetto di impugnazione, ha, nel suo complesso, un orizzonte temporale limitato, insito nella finalità di fronteggiare le straordinarie esigenze di incrementare le risorse del settore sanitario a seguito dell'emergenza pandemica; limite che, quanto alla transitoria ed eccezionale possibilità di ricorrere all'apporto di medici mediante incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, si rinviene anche nella disciplina posta dal legislatore statale per far fronte alle medesime esigenze con il ricorso a tale tipologia di incarichi" (art. 2-bis del d.l. n. 18 del 2020). "Si tratta, quindi, di una normativa *ad tempus*, destinata ad esaurirsi". Il ricorrente ha però mancato di confrontarsi "con il complessivo quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria che ha previsto in più occasioni, anche per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato, la possibilità di stipulare contratti a termine anche di lavoro autonomo, talora per i soli specializzandi e talaltra per i laureati abilitati, così da fronteggiare l'emergenza con soluzioni temporanee" (sentenza n. 36 del 2022, che, in ragione di ciò, ha dichiarato inammissibili questioni incidentali riguardanti una legge di altra Regione dal contenuto analogo).

**2.5.7.30. L'(illegittimo) onere per l'appaltatore di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi del collaudo, correlati alla verifica delle riserve iscritte sui documenti contabili in ragione dell'aumento dell'importo dell'opera, a pena di decadenza dalle relative pretese (norme della Regione Puglia)**

La sentenza n. 132 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 23, comma 2, della legge pugliese n. 13 del 2001, il quale prevedeva che l'appaltatore avesse l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovasse a sopportare per il collaudo dell'opera, a condizione che l'iscrizione di riserve comportasse un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera. Premesso che l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, così come dalla sua *ratio* e dalla finalità che persegue (sentenze nn. 116 del 2019, 287 del 2016, 245 del 2015, 167 e 121 del 2014), non essendo, viceversa, rilevante il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile (sentenza n. 401 del 2007), la disposizione impugnata comportava la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, introducendo istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale. Sotto il profilo dell'oggetto, infatti, la norma regolava profili che attenevano all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata (sentenze nn. 79 e 44 del 2023, 23 del 2022, 269 del 2014, 74 del 2012). Sotto il profilo del contenuto, essa non atteneva ad aspetti organizzativi (sentenze nn. 137 del 2013 e 401 del 2007) o a profili marginali delle riserve ma, al contrario, introduceva un'autonoma e peculiare disciplina che imputava all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, così incidendo sull'efficacia del contratto (sentenze nn. 79 e 44 del 2023, 109 del 2021, 283 del 2016, 18 del 2013, 401 del 2007). Proprio il meccanismo della decadenza dimostrava che la norma aveva il potere

– precluso al legislatore regionale (sentenza nn. 265 e 159 del 2013) – di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare l'estinzione di tali diritti che nell'autonomia privata rinvergono la loro fonte. La disposizione impugnata, inoltre, non trovava alcuna corrispondenza nella legislazione statale vigente o successiva al momento della sua emanazione, fermo restando che l'illegittimità costituzionale della disposizione opera *ab initio*. Altrettanto eccentrica era la previsione del meccanismo decadenziale che dipendeva da un onere del tutto estraneo ai contenuti e alla *ratio* propri della disciplina delle riserve, la cui tempestiva iscrizione serve a consentire la prosecuzione dell'opera, rinviando a un momento successivo la composizione di eventuali contenziosi, e, soprattutto, vale ad assicurare un'immediata e costante evidenza delle spese correlate alla realizzazione dei lavori pubblici, il che potrebbe indurre la stazione appaltante finanche ad avvalersi del recesso (sentenza n. 109 del 2021). La disposizione introduceva, invece, un inedito istituto latamente ispirato a una finalità deterrente, che non mirava alla tempestiva informazione sui costi dell'appalto, quanto piuttosto a inibire l'iscrizione di riserve e, comunque, a ottenere che parte dei costi di collaudo gravassero sull'appaltatore, secondo una *ratio* del tutto inidonea a giustificare una competenza legislativa regionale.

***2.5.7.31. La previsione di indicazioni del competente assessorato regionale alle ASL al fine di potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening del tumore al colon-retto (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **134**, la voce *La previsione di indicazioni del competente assessorato regionale alle ASL al fine di potenziare le risorse delle strutture coinvolte nel programma di screening e di organizzare una rete regionale hub e spoke in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria – Norme della Regione Puglia per la prevenzione, la diagnosi e la sorveglianza del tumore al colon-retto.*

***2.5.7.32. L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (norme della Regione Valle d'Aosta)***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **140**, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta.*

***2.5.7.33. L'autorizzazione alle aziende sanitarie a liquidare un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, previo accordo tra l'assessorato regionale alla salute e i sindacati (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge siciliana n. 16 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto autorizza le aziende sanitarie a liquidare un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, previo accordo tra l'Assessorato regionale alla salute e i sindacati. Le norme censurate non stabiliscono "l'attribuzione diretta di un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza", ma si limitano ad autorizzare le aziende sanitarie a liquidarla, collocandosi in una fase "distinta e a monte rispetto a quella volta alla determinazione del trattamento economico accessorio del personale". Pertanto, non incidendo direttamente "sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva", le disposizioni non ledono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

***2.5.7.34. L'eventuale ricorso, per ragioni di opportunità, a figure esterne all'amministrazione regionale per l'espletamento di funzioni di accertamento, vigilanza e controllo nel settore della formazione professionale (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **163** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 6, comma 3, della legge molisana n. 7 del 2022 che consente l'eventuale ricorso, per ragioni di opportunità, a figure esterne all'amministrazione regionale per l'espletamento di funzioni di accertamento, vigilanza e controllo nel settore della formazione

professionale. La disposizione, “pur perseguendo l’analogo obiettivo dell’internalizzazione, si pone tuttavia su un piano parzialmente diverso” rispetto alle previsioni della legge regionale n. 16 del 2019, dichiarate illegittime dalla sentenza n. 257 del 2020, che istituivano una “struttura di supporto all’attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro, volta a sopperire la carenza di organico degli uffici regionali”. In particolare, la menzionata legge del 2019 introduceva “una peculiare ipotesi di distacco del personale (...) priva dei suoi connotati essenziali”, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, comportando anche una “tendenziale internalizzazione di personale privato nell’organico regionale”, in contrasto con il principio di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione. La norma censurata, invece, si pone su un piano diverso “in quanto il ricorso a figure esterne all’amministrazione è adesso previsto in maniera eventuale, essendo rimesso ad apposita valutazione di opportunità da parte del dirigente (...) e soprattutto non forma oggetto di disciplina lungo il versante della costituzione del relativo rapporto di lavoro”. Invero, il ricorso a figure esterne è riferito “solo all’espletamento di funzioni (...) in relazione allo specifico settore della formazione professionale, che per il resto rimangono istituzionalmente affidate agli uffici amministrativi già esistenti”. Inoltre, non indicando le modalità con cui le unità di personale esterno sono utilizzate per il compimento delle predette attività, la norma censurata “attiene alla sfera organizzativa interna della struttura amministrativa della Regione, rientrando nel titolo di competenza regionale esclusivo che attiene all’organizzazione delle risorse umane” e quindi ai “profili pubblicistici-organizzativi che si collocano a monte” dell’instaurazione del rapporto di lavoro (sentenze nn. 195 del 2021 e 70 del 2022). Tuttavia, atteso che la scelta del ricorso a figure esterne viene rimessa a una mera valutazione di opportunità del dirigente, occorre scongiurare interpretazioni secondo cui ricorrere a personale esterno “costituirà il modello ordinario della gestione delle risorse umane nel particolare settore considerato”, in violazione del riparto di competenze legislative o dei principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione. Pertanto, il “ricorso a figure esterne dovrà (...) essere interpretato nel senso che, qualora il dirigente competente ne ravvisi l’opportunità, dovranno comunque essere rispettati i requisiti e le modalità che le norme statali di settore – e, in specie, l’art. 7, commi 6 e 6-bis, nonché, quanto agli incarichi dirigenziali, l’art. 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, t.u. pubblico impiego – impongono per il conferimento di incarichi individuali a soggetti esterni”.

***2.5.7.35. La (illegittima) copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell’Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio mediante procedura selettiva riservata a soggetti in possesso di specifica esperienza professionale (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 163 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 6, comma 12, lett. d), della legge molisana n. 7 del 2022, nella parte in cui introduceva il comma 2-ter dell’art. 15 della legge regionale n. 8 del 2015, che prevedeva la possibilità per l’Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio di coprire ulteriori posti della dotazione organica – rispetto a quelli già coperti con ordinarie procedure selettive di cui al comma 2-bis – con procedure riservate a soggetti in possesso di specifica esperienza professionale. In particolare, la norma censurata consentiva “di completare la dotazione organica dell’Agenzia anche mediante la stabilizzazione dei rapporti di lavoro cosiddetti precari, al di fuori tuttavia dei limiti entro i quali simile operazione è consentita dalle fonti statali”. La disposizione impugnata derogava all’art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 in base al quale la stabilizzazione del personale mediante procedure selettive è condizionata dal rispetto “della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale”.

***2.5.7.36. La (illegittima) stabilizzazione del personale precario dell’Azienda sanitaria regionale del Molise (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 163 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., l’art. 8, comma 1, della legge molisana n. 7 del 2022, limitatamente alle parole “e nell’A.S.Re.M.”, in quanto consentiva la stabilizzazione del personale precario dell’Azienda sanitaria regionale del Molise. La norma richiamava le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, ma non quelle di cui al comma 11-bis, sicché, nel consentire “la trasformazione del rapporto di lavoro da precario a rapporto a tempo indeterminato, stabiliva “un limite temporale diverso rispetto a quello prescritto, per le procedure di stabilizzazione dalla normativa statale” (sentenza n. 99 del 2023). La

disposizione censurata incideva, così, sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti e, dunque, sull'ordinamento civile, in violazione della relativa competenza esclusiva statale; inoltre, derogava agli obblighi incombenti sulla Regione Molise connessi alla sottoposizione alla procedura di rientro dal disavanzo sanitario. Al riguardo, il punto IX) del mandato del Commissario *ad acta* del 31 marzo 2021 richiama, in materia di spesa per il personale sanitario, “i principi di corretta gestione e di efficientamento, in coerenza con l’effettivo fabbisogno, in applicazione della normativa in materia” (sentenza n. 20 del 2023). Pertanto, la previsione “dell’attuazione automatica della stabilizzazione del personale cosiddetto precario afferente all’ASREM, senza il rispetto delle tempistiche indicate dalla norma statale” integrava una violazione “del preciso impegno cristallizzato nel mandato commissariale, ridondando in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (...) posti alla base delle norme statali regolanti il piano di rientro e i relativi vincoli”.

#### ***2.5.7.37. La (illegittima) previsione di un contributo una tantum, non inferiore a 1.000 euro, in favore dei dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona impiegati nelle attività di contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 176 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., l’art. 26, comma 1, della legge abruzzese n. 24 del 2022 che prevedeva un contributo *una tantum*, non inferiore a 1.000 euro, in favore dei dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona impiegati nelle attività di contrasto alla pandemia da COVID-19. La norma aveva “l’effetto di riconoscere direttamente un emolumento economico, nell’importo minimo indicato, ai dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) il cui rapporto di lavoro (...) ha natura privatistica ed è disciplinato dalle norme sul pubblico impiego privatizzato”. Pertanto, la disposizione non coinvolgeva in alcun modo la contrattazione collettiva e si poneva in contrasto con la relativa riserva *ex artt.* 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, atteso che il suo tenore letterale non lasciava “alcuno spazio alla possibilità di ritenere che le risorse” dovessero “transitare nei fondi per la contrattazione integrativa presenti nei bilanci delle ASP”. La norma differiva da altre che, rinviando “vuoi al previo accordo tra l’Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali (...) vuoi alla concertazione con le organizzazioni sindacali per la individuazione del personale destinatario e la quantificazione della relativa indennità”, non attribuiscono direttamente il riconoscimento economico (sentenze nn. 155 del 2023, 155 e 5 del 2022).

#### ***2.5.8. “Ordinamento penale” (lett. 1)***

##### ***2.5.8.1. La regola della prevalenza della legge penale statale sulle sanzioni amministrative regionali***

La sentenza n. 121 ha chiarito che “l’eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali e delle relative sanzioni con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé (...) una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. Di regola infatti, nel caso in cui uno stesso fatto sia punito tanto da una disposizione penale quanto da una disposizione amministrativa regionale”, trova applicazione l’art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, a tenore del quale, “quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome (...) che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest’ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali. Tale disposizione fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato: il che esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate” (sentenze nn. 201 del 2021 e 121 del 2018). Pertanto, il citato art. 9 deve essere considerato espressivo della competenza statale in materia di ordinamento penale. Esso, infatti, “detta la regola fondamentale che stabilisce, in maniera uniforme per l’intero ordinamento giuridico nazionale, le condizioni di applicabilità della legge penale allorché il suo ambito si intersechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi, configurati dalla stessa legge dello Stato (primo comma) o da leggi regionali (secondo comma). E ciò a maggior ragione in un contesto ordinamentale come quello odierno, nel quale le esigenze di tutela del diritto al *ne bis in idem* di cui è titolare l’autore dell’illecito rischierebbero di paralizzare la stessa azione penale, nell’ipotesi in cui l’inflizione della sanzione amministrativa preceda lo stesso procedimento penale per un fatto previsto, assieme, quale illecito amministrativo dalla legge regionale e quale reato dalla legge statale”.

### ***2.5.8.2. La riserva alla discrezionalità del legislatore statale delle scelte in tema di sanzionabilità penale, estinzione del reato o della pena e improcedibilità, anche in occasione di sanatorie amministrative (il versamento dell'oblazione quale elemento della fattispecie estintiva dei reati edilizi in sede di condono)***

La sentenza n. 44 ha confermato che “il condono edilizio straordinario disciplinato dall’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 (...) opera su due piani distinti: sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l’estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l’estinzione dell’illecito amministrativo)” (sentenza n. 70 del 2008). In questo quadro, il pagamento dell’oblazione costituisce il presupposto per l’estinzione non solo dei reati edilizi ma anche dei procedimenti di esecuzione delle relative sanzioni amministrative, oltre a integrare uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria. “Ai fini della estinzione del reato, in particolare, l’art. 32, comma 36, del d.l. n. 269 del 2003 (...) richiede il concorso di tre elementi: la presentazione della domanda di definizione dell’illecito nei termini, il pagamento integrale dell’oblazione (...) e, infine, il decorso di trentasei mesi da tale pagamento. Il versamento integrale dell’oblazione è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l’unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale” (sentenze nn. 178 e 2 del 2019) “ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, di assoluta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze nn. 196 del 2004, 327 del 2000, 149 del 1999, 167 del 1989). La disciplina dell’oblazione “si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla misura dell’oblazione, ai relativi termini di versamento, ed in genere alle relative articolazioni procedurali ed organizzative (sentenza n. 198 del 2004). Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote (...) anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell’oblazione si impongono alle regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti – nell’ambito del complessivo procedimento – i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l’autorità giurisdizionale (sentenza n. 196 del 2004). Una collaborazione, quest’ultima, dovuta anche al fatto che il giudice penale non ha competenza istituzionale per compiere l’accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici” (sentenze nn. 146 del 2021 e 370 del 1988).

### ***2.5.8.3. L'utilizzo delle risorse derivanti dall'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono edilizio per finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle contemplate dalla legislazione statale (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 44 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell’art. 1 della legge della Regione Veneto n. 27 del 2021 che, nel sostituire il comma 1-*bis* dell’art. 4 della legge regionale n. 21 del 2004, consente l’utilizzo delle risorse derivanti dall’incremento dell’oblazione prevista dalla legge sul condono edilizio per finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle contemplate dalla legislazione statale. Nell’ambito della disciplina dell’oblazione, l’art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003 ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di emanare norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e di prevedere, tra l’altro, un incremento dell’oblazione fino al massimo del 10% della misura determinata in un’apposita tabella. Tale disciplina si impone alle Regioni, in quanto riconducibile al monopolio statale sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla “misura dell’oblazione, ai relativi termini di versamento, ed in genere alle relative articolazioni procedurali ed organizzative (sentenza n. 198 del 2004)”. Tuttavia, alla disciplina dell’oblazione, di competenza esclusiva statale, “resta con ogni evidenza estranea la destinazione degli introiti che le regioni riscuotono per effetto dell’incremento consentito dall’art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003 (...). Non venendo in discussione, nella fattispecie in esame, la destinazione dei proventi della fattispecie ordinaria di oblazione, ma solo l’impiego della quota incrementale liberamente modulabile dalle regioni, assume rilievo dirimente la circostanza che la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere non è correlata – tanto nella normativa statale, quanto in quella regionale in esame – alle attività procedurali e organizzative concernenti le singole domande di condono, ma unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente a valle della fattispecie estintiva del reato. Ne discende, pertanto, l’inconferenza del

parametro dedotto nel ricorso rispetto all'ambito materiale cui deve essere ascritta la disposizione impugnata”.

**2.5.8.4. La (illegittima) sanatoria extra ordinem di edifici provvisori, non conformi agli originari strumenti urbanistici, realizzati per sostituire immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma del 1997 (norme della Regione Umbria)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 93, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

**2.5.8.5. La (illegittima) previsione di sanzioni amministrative in materia di tutela degli animali concorrenti (anziché subordinate) con quelle penali nonché di una sanzione amministrativa per fatti di abbandono già riconducibili a una figura di reato (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. 121 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., degli artt. 12, comma 5 – limitatamente alla lett. a), nel testo vigente anteriormente alla sua soppressione ad opera dell'art. 45, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2 del 2023 – e 34, comma 1 – limitatamente all'inciso “Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale” – della legge della Regione Siciliana n. 15 del 2022, recanti la disciplina di sanzioni amministrative in materia di tutela degli animali, concorrenti con quelle penali. Le norme censurate, nel fare salve le sanzioni contemplate dal diritto nazionale, manifestavano la volontà di introdurre anche per le sanzioni amministrative ivi previste un regime di doppio binario rispetto al regime penale stabilito dalla legge dello Stato, applicabile ai medesimi fatti illeciti, in deroga all'art. 9 della legge n. 689 del 1981, che stabilisce “in maniera uniforme per l'intero ordinamento giuridico nazionale, le condizioni di applicabilità della legge penale” quando il suo ambito “si intersechi con quello coperto da leggi” statali o regionali configuranti illeciti amministrativi. In particolare, il censurato art. 34, comma 1, ledendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale, derogava al comma 2 dell'art. 9 citato che introduce, quale regola fondamentale, il meccanismo della “prevalenza, in ciascun caso concreto, della legge penale statale rispetto alla disciplina regionale”, evitando che possa trovare applicazione il divieto di *bis in idem*. L'ablazione dall'art. 34 dell'inciso sopra riportato ha determinato “in via automatica la riespansione della regola generale, con conseguente riconduzione della disciplina sanzionatoria regionale censurata ad uno schema di rapporto con la legge penale” costituzionalmente legittimo. La ristabilita prevalenza della legge penale statale su quella amministrativa, quando “entrambe convergono sul medesimo fatto”, consente di risolvere eventuali interferenze tra gli ambiti applicativi delle disposizioni recate dall'art. 12, comma 5, e delle norme penali. Tuttavia, il descritto meccanismo di prevalenza non risultava applicabile alla censurata lett. a) che configurava una fattispecie di illecito amministrativo, concernente l'abbandono di animali domestici o di affezione, “coincidente con quella di cui all'art. 727, secondo comma, cod. pen., che incrimina il fatto di chi abbandoni animali domestici o che abbiano acquisito abitudini dalla cattività”. Invero, applicando il meccanismo *ex art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981*, la disposizione regionale, in quanto pressoché sovrapponibile a quella statale, veniva privata di qualsiasi ambito autonomo di operatività. Si rischiava in tal modo “di pregiudicare l'effettività della corrispondente disposizione penale per effetto del generale divieto di *ne bis in idem*” (sentenza n. 149 del 2022), laddove le sanzioni amministrative fossero state in ipotesi applicate dall'autorità amministrativa prima che potesse svolgersi il processo penale, frustrando in ambito regionale le stesse finalità di politica criminale del legislatore statale.

**2.5.9. “Norme generali sull'istruzione” (lett. n)**

**2.5.9.1. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente): la prevalenza dei titoli di competenza esclusiva statale**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 223, l'analogo voce in *Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

## **2.5.10. “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)**

### **2.5.10.1. Profili competenziali**

#### ***i) Il divieto per il legislatore regionale di alterare l’assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale a tutela dell’ambiente, inteso come bene unitario e di valore primario***

La potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lett. s)*, Cost. “esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l’ambiente, unitario e di valore primario” (sentenze nn. 189 del 2021, 246 del 2017, 641 del 1987), “che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l’individuazione del livello regionale”. A tale iniziativa “si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell’assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale all’esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia”. Così la sentenza n. **160**.

#### ***ii) La facoltà delle Regioni di innalzare i livelli statali di tutela ambientale nell’esercizio delle proprie attribuzioni legislative per la cura di interessi funzionalmente collegati***

La tutela ambientale e paesaggistica, “gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (sentenza n. 367 del 2007), rimanendo comunque salva la facoltà delle regioni di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell’ambiente” (sentenze nn. 272 e 12 del 2009). Così la sentenza n. **163**.

### **2.5.10.2. Le acque**

#### ***i) L’autorizzazione alle strutture territorialmente competenti della Giunta a effettuare taluni interventi di prevenzione e riduzione del rischio idraulico (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. **44** 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. 20 della legge veneta n. 27 del 2021, che autorizza le strutture territorialmente competenti della Giunta a effettuare taluni interventi di prevenzione e riduzione del rischio idraulico. Tali interventi, pur idonei ad incidere su ambiti oggetto di vincolo paesaggistico *ex lege* (art. 142, comma 1, lett. b, c e g, cod. beni culturali), in realtà risultano sostanzialmente equivalenti alle attività contemplate dal punto A.25. dell’Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, che espressamente esonera dall’autorizzazione paesaggistica “interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d’acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d’insieme della morfologia del corso d’acqua; interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo”. L’ambito e la finalizzazione degli interventi di cui alla disposizione impugnata “coincidono in modo pressoché integrale con quanto la norma statale ora richiamata espressamente sottrae all’autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che l’attività demandata alle strutture della Giunta (...) non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore letterale”.

### **2.5.10.3. La gestione dei rifiuti**

#### ***i) La riconducibilità alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema***

La sentenza n. **50** ha ribadito che “la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», affidata dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza



legislativa esclusiva dello Stato” (sentenze nn. 191 del 2022, 227 del 2020, 289, 231, 142, 129 e 28 del 2019, 215 e 151 del 2018).

***ii) La riduzione della “tariffa al cancello”, corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, attraverso lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e degli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico (norme della Regione Emilia-Romagna)***

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lett. e) ed s), e 119, secondo comma, Cost., dell’art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2011, che prevede una riduzione della “tariffa al cancello” corrisposta dai Comuni conferenti rifiuti urbani ai proprietari di termovalorizzatori, in quanto consente di scomputare dal relativo calcolo i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico. La suddetta tariffa si compone di una parte fissa (determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti) e di una parte variabile (rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all’entità dei costi di gestione). La disciplina censurata non determina un’indebita interferenza sulla *ratio* che giustifica gli incentivi statali in quanto essa non deve essere letta come “diretta a beneficiare unicamente il titolare dell’impianto di termovalorizzazione”, potendo riferirsi, “in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari”. In questo contesto, “la riduzione, a valle, della tariffa al cancello (...) corrisposta dai comuni che utilizzano il termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani, determina quindi un minor peso dei costi da questi sostenuti e di conseguenza, per un principio di vasi comunicanti, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini”. Si tratta, pertanto, “di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore”. Inoltre, la norma regionale “inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della tariffa al cancello e si pone su un piano che, di per sé, è concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un’imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta”.

***2.5.10.4. La bonifica dei siti inquinati***

***i) La riserva alla disciplina statale della considerazione di altri interessi costituzionalmente rilevanti***

La giurisprudenza costituzionale ha “costantemente inquadrato nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» anche, e in modo specifico, la disciplina della bonifica dei siti contaminati” (sentenze nn. 251 del 2021, 126 del 2018, 247 del 2009, 214 del 2008), “negando fondamento alla rivendicazione, in tale ambito, di una competenza legislativa della regione in relazione alla tutela della salute (...) e rilevando come spetti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente”. Così la sentenza n. **50**.

***ii) La (illegittima) previsione della realizzazione della messa in sicurezza permanente in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale fissati dalla disciplina statale, anziché secondo i criteri e le modalità ivi stabilite (norme della Regione Lombardia)***

La sentenza n. **50** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell’art. 12, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 9 del 2022, che ha sostituito il secondo periodo del comma 12 dell’art. 21 della legge regionale n. 26 del 2003. Il primo periodo del comma 12, non censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, prevede che le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti, realizzati nell’area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati, non sono soggetti ai comuni criteri di localizzazione delle discariche di rifiuti stabiliti a livello regionale. L’impugnata disposizione aveva sostituito il secondo periodo, prescrivendo che tale messa in sicurezza permanente dovesse essere realizzata “in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale” fissati dal d.lgs. n. 36 del 2003. La formulazione originaria ne stabiliva invece la realizzazione “secondo i criteri e le modalità previste” dal predetto d.lgs. La messa in sicurezza permanente, come ridefinita dal d.lgs. n. 152 del 2006,

si concreta nell'insieme degli interventi finalizzati a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e l'ambiente. La Corte ha ritenuto corretto il presupposto interpretativo del ricorrente, in base al quale il secondo periodo della disposizione censurata verteva sullo stesso oggetto del primo, ovvero le discariche per la messa in sicurezza permanente e gli impianti di trattamento dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica. È stata così disattesa la prospettazione della difesa regionale, secondo cui il secondo periodo avrebbe avuto ad oggetto soltanto i "volumi confinati in sito" contenenti matrici ambientali, ossia impianti per i quali non sarebbe necessario osservare le modalità e i criteri previsti dalla normativa statale. Così precisato l'ambito di applicazione della norma censurata, l'attenuazione del vincolo al rispetto del d.lgs. n. 36 del 2003 costituiva una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in cui è inquadrabile la disciplina della bonifica dei siti contaminati, a prescindere da ogni rilievo circa la possibilità per la Regione di prevedere, in vista della tutela della salute umana, una disciplina più rigorosa per gli interventi di messa in sicurezza permanente non aventi ad oggetto rifiuti.

### ***iii) L'(illegittima) attribuzione di funzioni amministrative ai Comuni (norme della Regione Lombardia)***

La sentenza n. **160** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5 della legge lombarda n. 30 del 2006, nella parte in cui attribuiva ai Comuni le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati. La norma introduceva un modello di distribuzione delle competenze decisionali in contrasto sia con gli artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 che le attribuiscono alle Regioni, sia con la riserva di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sentenze nn. 50 del 2023, 251 e 86 del 2021). Il censurato art. 5 aveva trasferito ai Comuni le funzioni che l'art. 242 cod. ambiente attribuisce alle Regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i Comuni intervengono, ai sensi del comma 4 del citato art. 198, solo rilasciando un parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati. La sentenza n. 189 del 2021, nel dichiarare illegittima una norma regionale che trasferiva dalla Regione ai Comuni le funzioni amministrative in tema di gestione dei rifiuti, ha precisato che la prima aveva inciso, senza esservi abilitata dalla fonte normativa statale, su una competenza ad essa attribuita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà esclusiva. Inoltre, la modifica della competenza regionale fissata dal cod. ambiente introduceva una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia, in assenza, sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente, di una disposizione che abilita a tale riallocazione. La previsione nella norma censurata di un differente modulo organizzativo non è neppure legittimata dalla disciplina della bonifica dei siti "orfani", funzionale al recupero e alla riqualificazione della superficie del suolo, contenuta nel PNRR là dove si distingue tra "soggetti attuatori pubblici", Regioni e Province autonome, che svolgono attività di indirizzo, coordinamento e supporto, e "soggetti attuatori esterni", definiti come soggetti pubblici, quali i Comuni, di cui si avvalgono i primi per la realizzazione operativa degli interventi. Infatti, in questo caso è la stessa legge statale che, con riferimento esclusivo a tale materia, attribuisce alle Regioni il potere di conferire ai soggetti attuatori esterni attività e funzioni di natura amministrativa. La volontà del legislatore regionale di modificare l'assetto delle competenze voluto dalla Costituzione emerge, del resto, anche dagli stessi lavori preparatori della legge n. 30 del 2006, laddove nella relazione illustrativa è indicato che il titolo V del d.lgs. 152/2006, assegnando alla Regione le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ha di fatto annullato lo svolgimento delle funzioni amministrative a livello di governo locale e l'art. 5 "ha lo scopo di riconsegnare all'ente locale (il Comune), le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ad essi già attribuite dalla normativa previgente al d.lgs. 152/2006".

#### ***2.5.10.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico***

##### ***i) Il punto di equilibrio stabilito dalla legge n. 157 del 1992, derogabile solo in melius dalla legislazione regionale, tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria***

La sentenza n. **148** ha affermato che la materia della caccia "rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia

dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse (...) all'esercizio dell'attività venatoria (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (...). L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela" (sentenze nn. 174 e 139 del 2017, 278 del 2012). Qualora "le norme legislative regionali censurate abbiano determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia (sentenza n. 7 del 2019)".

***ii) La riserva di provvedimento amministrativo per l'adozione dei calendari venatori e dei piani regionali per l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani quale standard minimo di tutela inderogabile in peius dal legislatore regionale***

La sentenza n. 148 ha rammentato che numerose pronunce "hanno ritenuto non conforme alla Costituzione l'approvazione dei calendari venatori con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, e hanno affermato l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992. Tale disposizione prevede che siano approvati dalla regione il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria". Il legislatore statale, "prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del regolamento sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere", ha inteso "realizzare un procedimento amministrativo" (sentenze nn. 178 del 2020, 258 del 2019, 20 del 2012). Infatti, il citato art. 18, comma 4, "garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa". Con specifico riguardo al controllo giurisdizionale, la sentenza n. 20 del 2012 ha sottolineato che "il legislatore statale può preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, e ciò in ragione sia della disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate, sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone, sia dell'ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative". In casi come quello del calendario venatorio, "il regime dell'atto amministrativo – e del relativo procedimento – garantendo una maggiore flessibilità, rispetto alla legge, è idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato (...). Ne deriva la riduzione *in peius* dello standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, (...) con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 258 del 2019)". Analoghe conclusioni sono state raggiunte in relazione all'attività di individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili, che rientra tra i contenuti del piano faunistico-venatorio. L'individuazione in parola è il frutto di "un'attività procedimentale articolata e complessa, che include più momenti di interlocuzione tecnica con l'ISPRA e che presuppone l'adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l'adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l'esercizio dell'attività venatoria, inclusa l'attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell'esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili" (sentenze nn. 10 del 2019 e 193 del 2013). Pertanto, "l'adozione con legge dei sopra menzionati atti (i calendari venatori e i piani regionali per l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani), previsti dalla legge n. 157 del 1992 con il fine di protezione della fauna e caratterizzati dalla natura tecnica del provvedere, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in simili ambiti, infatti, il ricorso allo strumento della legge, in luogo del provvedimento amministrativo, non assicura le garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici (sentenza n. 139 del 2017)".

***iii) L'(illegittima) approvazione con legge del piano faunistico-venatorio regionale 2022-2027 e l'(illegittima) esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 148 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1 della legge veneta n. 2 del 2022, che approvava il piano faunistico-venatorio regionale 2022-2027, con l'esclusione, agli Allegati B e C, del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi (ZFA). L'approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio contrastava con la riserva di amministrazione imposta dal legislatore statale in una materia di competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di tutela ambientale. La caccia rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. L'approvazione del piano faunistico-venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo, modificava *in peius* gli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, violando i principi che regolano la disciplina statale del prelievo venatorio. La "procedimentalizzazione" della pianificazione faunistica assicura garanzie funzionali all'equilibrio degli interessi in gioco (sentenza n. 10 del 2019). La norma censurata, nel prevedere l'integrale approvazione con legge del piano faunistico-venatorio, non assicurava il rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge statale, integrando "una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza" (sentenza n. 193 del 2013). La disciplina statale concorre alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenze nn. 90 del 2013 e 278 del 2012). La previsione dell'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 della ripartizione da parte delle Regioni, con apposite norme, del territorio agro-silvo-pastorale in ambiti territoriali di caccia non può comportare che il potere di pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale *ex art. 10* della legge n. 157 del 1992 possa essere interamente esercitato per atto legislativo. L'approvazione del piano con atto amministrativo consente una tutela più efficace e adeguata alle peculiari esigenze dell'ambiente e della fauna, dal punto di vista della completezza dell'istruttoria, dell'effettività della tutela giurisdizionale e della maggiore flessibilità nell'adeguamento a eventuali mutamenti della situazione di fatto. Inoltre, la legge veneta è risultata illegittima anche nel contenuto, in quanto la Regione, nel modificare i confini della ZFA escludendo il territorio del Comune di Rivoli Veronese, aveva applicato un criterio di tipo altimetrico di individuazione dei territori, discostandosi dai principi posti dal legislatore statale che, nell'art. 11 della legge n. 157 del 1992, fa riferimento solo alla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina. La scelta, riportata all'Allegato C, è stata assunta accogliendo la proposta della Provincia di Verona in considerazione delle caratteristiche territoriali del Comune di Rivoli Veronese e di altri Comuni veneti, ritenute incompatibili con la definizione di ZFA a causa della quota altimetrica. Il legislatore statale, che ha dettato standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente, non ha fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA. Dunque, la decisione della Regione di affidarsi unicamente al dato altimetrico per escludere il territorio di alcuni Comuni dalla ZFA, senza valutare l'effettiva presenza di flora e fauna alpina, comportava un abbassamento degli standard minimi di protezione.

***2.5.10.6. I beni culturali e paesaggistici***

***i) Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica***

***– L'opzione, ove praticabile, per un'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale (anche attuativa del Piano casa); la condizione dell'operatività di un piano paesaggistico codeciso***

Secondo la sentenza n. 17, "in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa regionale deve essere interpretata, in assenza di deroghe espresse, in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, sempre che una tale pianificazione esista (...), e può quindi ritenersi implicitamente rispettosa della disciplina di tutela del paesaggio" (sentenze nn. 240, 187 e 24 del 2022, 124 e 54 del 2021).

In forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, "una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle

previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (...) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge” (sentenze nn. 240, 187 e 24 del 2022, 124 e 54 del 2021). Così le sentenze nn. **53** e **59**.

La sentenza n. **163** ha chiarito che, “qualora la legge regionale di proroga (o, comunque, di ampliamento oggettivo degli interventi assentibili secondo il piano casa) non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa può e deve essere interpretata in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico” (sentenza n. 59 del 2023); ciò, tuttavia, “a condizione che (...) si tratti di regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del cod. beni culturali”. Infatti, “l’omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non determina di per sé l’illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali” (sentenze nn. 251, 187 e 24 del 2022, 124 e 54 del 2021). Conseguentemente, la Corte “ha predicato la necessità di una maggiore cautela nel valutare le norme regionali che intersechino profili attinenti alla pianificazione paesaggistica, qualora ci si trovi di fronte alla mancanza di un piano paesaggistico codicistico tra lo Stato e la regione; e ciò, non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse (...) permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica” (sentenze nn. 251 e 187 del 2022).

#### ***– La preclusione al legislatore regionale di deroghe unilaterali ai piani paesaggistici***

I principi di prevalenza della tutela paesaggistica e di co-pianificazione (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali) “non elidono la competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, ma semplicemente ne condizionano l’esercizio, nel senso di precludere deroghe unilaterali ai piani paesaggistici, pena la violazione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”. Così la sentenza n. **17**.

#### ***ii) La pianificazione paesaggistica***

##### ***– Il sistema di pianificazione quale attuazione dell’art. 9, secondo comma, Cost. e la sua finalità di apprestare una tutela organica e di ampio respiro***

La sentenza n. **163** ha confermato che “il sistema di pianificazione paesaggistica, come delineato dal codice di settore, costituisce attuazione dell’art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti” (sentenze nn. 229, 187, 45 e 24 del 2022, 219 e 74 del 2021).

##### ***– L’impronta unitaria della pianificazione quale valore imprescindibile e non derogabile dal legislatore regionale***

La sentenza n. **163** ha sottolineato che l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge “a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale” (sentenze nn. 187 e 45 del 2022, 74 del 2021, 240 del 2020) ed “è espressione delle scelte del legislatore nazionale, dotato in materia di competenza legislativa esclusiva”.

##### ***– La forza imperativa e la prevalenza della pianificazione paesaggistica sulle leggi regionali attuative del Piano casa, espressive della competenza concorrente in materia di governo del territorio***

La sentenza n. **17** ha precisato che “una norma regionale che consenta deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 124 del 2021)”. Tale principio è stato applicato “anche con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa, che – in quanto attinenti alla normativa edilizia e urbanistica – vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio” (sentenza n. 217 del 2020). In particolare, la sentenza n. 170 del 2021 ha affermato

che “una disciplina regionale volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica (...) mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del Piano casa, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria” (sentenza n. 229 del 2022).

“Con specifico riguardo alle norme regionali che, successivamente all’adozione della legge sul piano casa di una determinata regione, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga”, la sentenza n. **163** ha rammentato che “il conseguente ampliamento degli interventi assentibili non interferisce, di per sé solo considerato, con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica (...) mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del Piano casa, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria” (sentenze nn. 17 del 2023, 229 del 2022, 170 e 124 del 2021).

### *iii) I tratturi quali beni di interesse archeologico del demanio regionale accidentale*

La sentenza n. **163** ha sinteticamente chiarito “la natura e il regime giuridico applicabile ai tratturi, come beni in origine appartenenti al cosiddetto demanio armentizio”. Ascritti dapprima al demanio dello Stato, e posti sotto la diretta amministrazione delle relative articolazioni ministeriali, i tratturi sono successivamente transitati al demanio regionale, nel quadro del trasferimento alle Regioni delle funzioni concernenti il demanio armentizio. La tradizionale funzione economica dei tratturi, “quali beni indispensabili per l’allevamento e la pastorizia del bestiame”, “con il passare del tempo, è andata sempre più ridimensionandosi, soprattutto a causa dell’irreversibile trasformazione dei suoli cagionata dalle attività antropiche. Alla tradizionale rilevanza economica si è quindi, via via, sostituita una funzione culturale dei tratturi, quale retaggio e testimonianza delle antiche abitudini e della storia del territorio”. Ad oggi, essi “in quanto beni appartenenti al demanio regionale, e in virtù del riconoscimento del loro interesse archeologico, hanno natura giuridica di beni del demanio accidentale”, ai sensi degli artt. 822, secondo comma, e 824 cod. civ. “La relativa normativa è oggi contenuta negli artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono il regime della assoluta inalienabilità dei beni culturali aventi interesse archeologico”.

### *iv) L’inesistenza di un principio generale di irrevocabilità dei vincoli di tutela paesaggistica*

La sentenza n. **115** ha rammentato che negli ultimi anni la Corte si è più volte occupata di “questioni connesse alla ripermimetrazione dei parchi naturali regionali da parte dei legislatori regionali”. Prescindendo dalle decisioni concernenti la tipologia di atto con cui le Regioni possono modificare il perimetro dei parchi (sentenze nn. 221 e 115 del 2022, 276 del 2020) e il procedimento che in questi casi deve essere seguito (sentenze nn. 235, 221 e 115 del 2022, 134 del 2020), si è sottolineato come sia stata respinta la tesi dell’esistenza di “un presunto principio generale di irrevocabilità dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto (...) alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all’art. 140, comma 2, cod. beni culturali”. In proposito, la sentenza n. 135 del 2022 ha precisato che “un siffatto principio (...) non esiste nell’ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione *ex lege* di interesse paesaggistico di determinati beni”, dal citato art. 140, comma 2, che, “nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi, sicché, solo per questa ipotesi, e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l’irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi. (...) una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l’effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela” – secondo la logica “incrementale delle tutele” connessa al carattere primario del bene ambientale – “e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse. La menzionata pronuncia ha “definito come erroneo il presupposto dell’esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si

risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale”.

**v) *L'idoneità della disciplina regolamentare sull'esonero e sulla semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica (d.P.R. n. 31 del 2017) a vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni, anche ad autonomia speciale, in quanto espressiva di principi costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale***

La sentenza n. **44** ha confermato che, benché le disposizioni del d.P.R. n. 31 del 2017 concernente l'esonero e la semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica, in quanto contenute in un atto regolamentare, “non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, a veicolare le grandi riforme economico-sociali, esse costituiscono senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che (...) costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria” (sentenze nn. 21 del 2022 e 160 del 2021).

**vi) *I rischi per l'ordinato sviluppo edilizio e per la tutela ambientale e paesaggistica derivanti da reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria come quella sul Piano casa***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

**vii) *La subordinazione del piano regolatore portuale al piano paesaggistico***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – La tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

**viii) *La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **17** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo (in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio) e secondo, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – degli artt. 1 e 2 della legge pugliese n. 38 del 2021, i quali prevedevano la possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione contemplati dal Piano casa, anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire. Le norme censurate prorogavano l'efficacia dell'art. 3 della legge regionale n. 39 del 2021 con riferimento al quale la sentenza n. 240 del 2022, pronunciandosi sulla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., ha ritenuto adeguata, al fine di evitare possibili deroghe alle previsioni del piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR), “la clausola di salvaguardia contenuta nella stessa disposizione, secondo cui gli interventi straordinari sono consentiti nelle aree indicate dal PPTR a condizione che siano conformi alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR”. Poiché “si può ravvisare un carattere lesivo della proroga, con riguardo alle attribuzioni legislative dello Stato solo se tale carattere sia insito anche nella disposizione differita nel suo termine iniziale di efficacia” (sentenza n. 170 del 2021), le norme impugnate, contenendo la proroga di una disposizione non lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, non risultavano neppure esse lesive della predetta competenza. Inoltre, siccome, in forza del principio di prevalenza paesaggistica, “non è corretto inferire dalla mera previsione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici inevitabili deroghe ai piani paesaggistici già approvati”, le disposizioni censurate, non contenendo deroghe espresse al piano paesaggistico pugliese, dovevano essere interpretate in termini compatibili con il medesimo e, di riflesso, anche con la Convenzione europea sul paesaggio. Quanto alla lesione del principio di leale collaborazione nell'elaborazione del piano paesaggistico regionale, atteso

che quello pugliese è stato approvato nel 2015 difettava “il dato della sopravvenienza dell’ennesima proroga all’attivazione di un procedimento condiviso tra la regione e lo Stato”. Per la declaratoria di illegittimità delle norme censurate, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., si veda la voce *La (illegittima) possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell’istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica.*

***ix) La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 17 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi primo (in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio) e secondo, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell’art. 3 della legge della pugliese n. 38 del 2021, il quale prevedeva la possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data. La disposizione censurata reiterava il differimento “della data di esistenza degli immobili sui quali sono permessi gli interventi di recupero volumetrico e abitativo”, consentendone in modo sostanzialmente permanente la realizzazione anche su immobili costituenti beni culturali, in deroga agli artt. 20 e 21 del codice di settore. Al contempo, tuttavia, la norma non consentiva “affatto deroghe espresse al divieto posto dal citato art. 20 di distruggere, deteriorare e danneggiare beni culturali o adibirli a usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico” e, anche se non recava clausole di salvaguardia, ben poteva essere “interpretata in termini compatibili con le previsioni di tutela dei beni culturali”. Inoltre, la disposizione censurata non ledeva i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione in quanto non è dato affermare che “su immobili costituenti beni culturali siano sempre vietati interventi di recupero volumetrico e abitativo”. Infine, anche a ritenere che la reiterata proroga recata dalla disposizione censurata dettasse “una stabile disciplina d’uso del territorio anche in funzione di pianificazione paesaggistica”, non può ipotizzarsi una violazione della competenza esclusiva statale in materia ambientale, né del principio di leale collaborazione. I principi di prevalenza paesaggistica e di co-pianificazione condizionano ma non annullano la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio, precludendo al legislatore territoriale di introdurre deroghe unilaterali ai piani paesaggistici. La norma impugnata, pur non recando una clausola di salvaguardia, non conteneva deroghe espresse al piano paesaggistico regionale. Per la declaratoria di illegittimità della norma censurata, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., si veda la voce *La (illegittima) possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’urbanistica.*

***x) L’(illegittima) ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica (norme della Regione Calabria)***

La sentenza n. 19 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione, l’art. 1 della legge della Regione Calabria n. 23 del 2021 che prevedeva un’ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica. Per effetto di una prolungata successione di proroghe, il legislatore calabrese ha finito per stabilizzare irragionevolmente la disciplina di carattere derogatorio introdotta dalla legge regionale n. 21 del 2010 per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo. In linea con la sentenza n. 219 del 2021 – che ha giudicato illegittimo il precedente differimento del medesimo termine operato dalla legge regionale n. 10 del 2020 – la Corte ha ribadito che “la reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un’organica pianificazione, che è funzionale all’ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell’ambiente”. La violazione dei



menzionati parametri, “che può sussistere indipendentemente dal fatto che sia stato adottato un piano paesaggistico co-deciso tra Stato e regione” (sentenze nn. 229 e 24 del 2022), “si manifesta con maggiore evidenza con riguardo ad una Regione, come la Calabria, che ha interrotto il percorso avviato per l’elaborazione congiunta del PPR e ne è tuttora sprovvista”. La declaratoria di illegittimità “fa sì che restino prive di contenuto precettivo le norme dettate” dalle altre disposizioni della medesima legge regionale (sentenze nn. 161 e 124 del 2022), aventi “mero carattere strumentale”.

***xi) L’incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all’esercizio dell’attività agricola e di quelle connesse (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 53 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli art. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell’art. 54, comma 1, lett. s), della legge pugliese n. 51 del 2021, il quale include le variazioni degli strumenti urbanistici derivanti dall’incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all’esercizio dell’attività agricola e di quelle connesse, tra quelle non soggette ad approvazione regionale o a verifica di compatibilità regionale, provinciale o metropolitana. La disposizione non introduce modifiche alla pianificazione urbanistica “sottratte alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica”. Invero, in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica ex art. 145 cod. beni culturali, non prevedendo “alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR”, la norma censurata “ben può essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall’incremento dell’indice edificatorio (...) debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni” del suddetto piano.

***xii) L’attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 59 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell’art. 10 della legge pugliese n. 3 del 2022, il quale prevede l’attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume. La norma non introduce una procedura semplificata che sottrae le varianti urbanistiche “al regime previsto dall’art. 97 NTA per l’adeguamento al piano paesaggistico dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e provinciali e le loro varianti” e, quindi, al procedimento che “assicura la partecipazione degli organi ministeriali”. La procedura *de qua* “è stata introdotta dall’art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010” e non dalla legge impugnata e la sua natura semplificata “non comporta affatto la sottrazione delle varianti alla disciplina di cui al citato art. 97 NTA”. In assenza di deroghe espresse circa “il rispetto delle previsioni del PPTR in tema di copianificazione” e, in particolare, di quelle che assicurano la partecipazione degli organi ministeriali competenti, la norma censurata, in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica ex art. 145, comma 3, cod. beni culturali, deve essere interpretata “in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico” (sentenze nn. 187 e 24 del 2022, 124 e 54 del 2021). Infine, la Corte ha osservato che la diversa conclusione cui era pervenuta la sentenza n. 240 del 2022 (pronunciando sulla censura di violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s, Cost. in relazione al previgente comma 2 dell’art. 4 della legge regionale n. 39 del 2021) discendeva dal fatto che l’espressa qualificazione degli interventi come non appartenenti alla categoria delle varianti urbanistiche (data dal predetto comma 2) e la conseguente esclusione dal procedimento per l’adeguamento al piano paesaggistico impedivano di “assegnare in via interpretativa al silenzio della norma il significato di rinvio al generale vincolo di rispetto della disciplina in tema di co-pianificazione”.

***xiii) La ripermimetrazione per sottrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell’Antola, dell’Aveto e del Beigua (norme della Regione Liguria)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 115, l’analogo voce in *Le aree protette*.

***xiv) La proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, delle misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge siciliana n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici dei Comuni (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 147, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

***xv) La (illegittima) proroga al 30 aprile 2023 dell'eccezionale e transitoria possibilità di realizzare interventi edilizi per il recupero di sottotetti, locali interrati e seminterrati e porticati, comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di vigenti decreti ministeriali (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 163 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 6, comma 2, lett. a), della legge molisana n. 7 del 2022 che prorogava al 30 aprile 2023 l'eccezionale e transitoria possibilità di realizzare interventi edilizi per il recupero di sottotetti, locali interrati e seminterrati e porticati, comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di vigenti decreti ministeriali. La disposizione ha violato il principio della copianificazione paesaggistica poiché protraeva la possibilità di realizzare dette modifiche "prescindendo, in modo esplicito, dal necessario percorso condiviso con lo Stato, finalizzato a confluire nel piano paesaggistico". La proroga riguardava anche beni il cui rilievo paesaggistico risulta "attestato da apposito provvedimento ministeriale e che, come tali, richiedono la pianificazione congiunta". Peraltro, la Regione, che non ha ancora un piano paesaggistico, si era formalmente impegnata a "introdurre modifiche legislative (...) dirette a contenere – e non a ulteriormente aggravare – la deroga al principio di pianificazione congiunta", introdotta con la legge regionale n. 1 del 2021, che, proprio in ragione di tale impegno, non era stata impugnata.

***xvi) L'(illegittima) estensione, oggettiva e temporale, della disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui al Piano casa (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 163 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 6, comma 6, lett. b) e d), nn. 1 e 2, della legge molisana n. 7 del 2022 che estendeva la portata della disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui alla legge regionale sul piano casa in relazione sia alla "tipologia di costruzioni" che potevano subire ampliamenti della volumetria edilizia, sia al "margine temporale" entro il quale gli interventi in deroga venivano consentiti. Siccome l'omessa indicazione da parte del legislatore regionale della necessità di rispettare il piano paesaggistico non determina illegittimità di una norma se la Regione è dotata di piano paesaggistico, in mancanza dello stesso, invece, le norme regionali che intersecano profili paesaggistici devono essere interpretate con maggiore cautela, per evitare "il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica". Il Molise non ha neppure concluso accordi prodromici all'approvazione del piano paesaggistico e, "ad aggravare il precario contesto di tutela", una delle norme impuginate prorogava l'efficacia di una disposizione che, ammettendo modifiche all'aspetto esteriore degli edifici anche in zone tutelate, comportava "una deroga espressa al principio di tutela paesaggistica". Le clausole di salvezza contenute nelle norme censurate facevano "salve unicamente le specifiche forme di tutela attualmente vigenti derivanti quindi da una cornice pianificatoria che non è frutto della condivisione con lo Stato" e, conseguentemente, non si riferivano "a quelle situazioni che – pur potenzialmente tutelabili all'esito del procedimento di pianificazione regolato dal codice di settore – rischiano di rimanere definitivamente compromesse per l'assenza di attuali protezioni". Pertanto le disposizioni impuginate, in quanto non assistite da adeguate clausole di salvaguardia paesaggistica, violavano la competenza esclusiva statale in materia ambientale e determinavano una diminuzione del livello di tutela ambientale.

***xvii) L'affidamento ai Comuni della redazione dei piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con esclusiva finalità di valorizzazione (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 163 ha dichiarato non fondate 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. 6, comma 14, lett. b), della legge molisana n. 7 del 2022 che, sostituendo il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2020, affida ai Comuni la redazione dei piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con esclusiva finalità di valorizzazione dei medesimi. Il previgente art. 2, al comma 1, affidava ai Comuni la redazione dei piani *de quibus* e, al comma 2, prevedeva che gli stessi confluissero nel piano paesaggistico regionale. La sentenza n. 45 del 2022 ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sostenendo che il "trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale" si poneva in contrasto con la "cogenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni" e con la "sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici" ai sensi dell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. Invero, la "motivazione che ha sorretto l'accoglimento di cui alla richiamata sentenza" si riferiva, nel suo nucleo centrale, "proprio alla previsione del recepimento dei piani comunali in seno al piano paesaggistico" contenuta nel comma 2, essendo, pertanto, la declaratoria di illegittimità del comma 1 strettamente legata a quella del comma 2. Attesa la mancata riproduzione del comma 2 da parte della norma impugnata, il comma 1, nella sua attuale formulazione, "assume un senso del tutto differente: i piani comunali sui trabucchi sono volti non alla tutela più propriamente paesaggistica di tali manufatti, ma semplicemente a delinearne le modalità di recupero, ripristino, conservazione e costruzione (...) solo per le finalità di valorizzazione di tali beni". Mantenendosi nell'ambito della valorizzazione dei trabucchi, "la norma censurata è riconducibile alla competenza del legislatore regionale in materia di disciplina delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, fruizione e utilizzazione del patrimonio culturale"; pertanto, non viola la competenza esclusiva del legislatore statale, né comporta una diminuzione del livello di tutela ambientale.

#### ***2.5.10.7. Le aree protette***

##### ***i) La ripermimetrazione per sottrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. 115 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 18, comma 1, della legge ligure n. 7 del 2022 che dispone una nuova perimetrazione dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, con l'esclusione di alcune zone dalle aree protette, successivamente a quella conseguente alla sentenza n. 134 del 2020. In tale pronuncia si è affermato che il mancato coinvolgimento degli enti locali costituisce un vizio della fase procedimentale che si trasferisce alla legge provvedimento con cui essa è stata conclusa e di cui conosce la Corte (sentenze nn. 2 del 2018, 241 del 2008, 311 del 1999) Il ricorrente muove dall'assunto per cui la rimozione di alcune aree da quelle in precedenza rientranti nei parchi naturali regionali pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica e determinerebbe, di riflesso, la violazione del principio di copianificazione paesaggistica. Tuttavia, in questo modo, è operata una forzata commistione tra la decisione – di esclusiva competenza della Regione – di istituire e ripermimetrare un parco naturale regionale e la valutazione dell'interesse paesaggistico affidata, invece, congiuntamente agli organi regionali e statali e da effettuare in sede di pianificazione paesaggistica del territorio regionale. La perimetrazione dell'area del parco operata dalla Regione nell'esercizio della sua competenza in materia condiziona la pianificazione paesaggistica regionale, rimessa all'elaborazione congiunta di Stato e Regione, nel senso che il piano non può non includere l'area del parco fra quelle oggetto di pianificazione paesaggistica. Ad ogni modo, ciò non comporta di per sé alcun vincolo, per la Regione stessa, quanto alla possibilità di riesercitare i suoi poteri di individuazione dell'area del parco. Simmetricamente, la perimetrazione operata dalla Regione costituisce solo un vincolo minimo per il piano paesaggistico, il quale può includere fra le aree paesaggisticamente tutelate quelle che per i loro caratteri siano ritenute meritevoli di tutela. Né la disposta riduzione del perimetro dei parchi liguri può pregiudicare la futura pianificazione paesaggistica congiunta poiché nulla impedisce che, in sede di elaborazione del piano paesaggistico, i soggetti copianificatori concordino di inserire fra quelle paesaggisticamente vincolate, al pari di ogni altra area a tal fine meritevole, anche le aree in precedenza espunte da un parco. Per queste ragioni, la circostanza che in Liguria non sia stato ancora approvato un piano paesaggistico condiviso, elaborato secondo quanto prescritto dall'art. 135 cod. beni culturali, non può comunque vanificare le competenze regionali in materia di classificazione e istituzione dei parchi naturali regionali. Infine, non

pertinente è il riferimento del ricorrente a quanto deciso con la sentenza n. 210 del 2014, in ragione della peculiarità del suo oggetto, costituito dagli usi civici.

## **2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)**

### **2.6.1. La portata dell'intervento statale: l'individuazione dei principi fondamentali e le ipotesi di chiamata in sussidiarietà**

Nelle materie di legislazione concorrente le norme poste dallo Stato possono “trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà”. Così la sentenza n. 193.

### **2.6.2. L'identificazione dei principi fondamentali alla stregua del contenuto e della funzione della norma statale**

Secondo la sentenza n. 6, “la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema” (sentenze nn. 166 e 44 del 2021, 78 del 2020, 94 del 2018, 16 del 2010), “in considerazione delle esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina (sentenza n. 166 del 2021)”.

### **2.6.3. “Rapporti con l'Unione europea delle Regioni”**

#### **2.6.3.1. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali (norme della Regione Siciliana)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 75, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

### **2.6.4. “Istruzione”**

#### **2.6.4.1. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)**

##### **i) La prevalenza dei titoli di competenza esclusiva statale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, la corrispondente voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

##### **ii) Il carattere non tassativo dei criteri per la definizione del contingente**

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, impugnato dalle Regioni Toscana e Puglia, in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, 34, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, commi primo e secondo, Cost., in quanto, nella parte in cui inserisce il comma 5-*quater* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, non consentirebbe di tenere conto, per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, di criteri ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati, sulla base delle scelte delle Regioni, né delle peculiarità delle aree interne e del contesto socio-economico svantaggiato in cui si collocano gli istituti scolastici. La disposizione è stata adottata nell'esercizio dei titoli di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e di norme generali sull'istruzione. Pertanto, “non può lamentarsene il carattere di dettaglio, né ravvisarsi, stante la prevalenza di quelle stesse competenze, un difetto di leale collaborazione perché le suddette norme lambiscono il dimensionamento scolastico regionale. Inoltre, l'indicazione dei criteri (...) – riferita alle peculiarità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche – non determina un *numerus clausus* (...) e quindi non preclude

né che l'accordo in sede di Conferenza unificata, disciplinato dalla disposizione in esame, possa prendere in considerazione situazioni ulteriori ritenute meritevoli, né che questo avvenga nell'ambito della programmazione delle singole regioni, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità connessa alla natura di atto generale del piano di dimensionamento scolastico”.

***iii) L'adozione del decreto ministeriale di definizione del contingente, anche in assenza di accordo in sede di Conferenza unificata***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, l'analogo voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

***iv) L'invarianza o progressiva riduzione del contingente***

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, impugnato dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 3, 34, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, commi primo e secondo, Cost., nella parte in cui inserisce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, stabilendo che il contingente degli organici dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi sia progressivamente ridotto, in relazione al calo demografico, o comunque resti invariato. L'intervento legislativo si è svolto nell'esercizio prevalente delle competenze esclusive statali relative all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e alle norme generali sull'istruzione. Inoltre, le disposizioni in esame “esprimono un criterio tendenziale che rispecchia la previsione del PNRR che richiede di adeguare il sistema scolastico agli sviluppi demografici, anche con riferimento al numero di istituzioni scolastiche autonome. In questa prospettiva, la lamentata assenza di strumenti di flessibilità della disciplina non si rivela a ben vedere irragionevole, considerata la (non contestata) tendenza, da tempo in atto in maniera marcata, alla diminuzione della popolazione studentesca, non a caso alla base delle linee di riforma contenute nel PNRR. Proprio una valutazione di tale fenomeno, coerente con il principio di buon andamento, non può che condurre, nella specie, a riconsiderare le dotazioni organiche nel senso indicato”. A ogni modo, “la complessiva disciplina con cui sono definiti, su base triennale, i contingenti organici dei DS e dei DSGA fa salvi gli eventuali aggiornamenti annuali dei criteri, ipotesi che ben può applicarsi laddove eventualmente si verificasse, in completa controtendenza, un incremento della popolazione scolastica regionale rispetto a quella inizialmente stimata”.

***v) La ripartizione del contingente dei dirigenti ad opera degli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni***

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, impugnato dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, e 120 Cost., nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, prevedendo che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti assegnato. Le norme “disciplinano, all'esito sia della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici, sia della individuazione delle istituzioni scolastiche autonome risultante dal dimensionamento approvato dalla regione, la ripartizione del contingente stesso tra le istituzioni distribuite sul territorio. Si tratta (...) di una funzione da ricondurre – allo stato attuale della legislazione, non essendosi realizzate, nello sviluppo dell'ordinamento, le ipotetiche condizioni prefigurate dall'ormai risalente pronuncia (...) n. 13 del 2004 (...) –, sotto un profilo tanto organizzativo, quanto di svolgimento del singolo rapporto di lavoro dei dipendenti statali in esame, all'ambito della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato”. Infatti, “coessenziale alla qualifica di dirigente scolastico è l'assegnazione di un incarico dirigenziale, quale tipicamente la gestione di una istituzione scolastica autonoma”, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Ai fini del conferimento di tali incarichi, il titolare dell'ufficio scolastico regionale, organo territoriale del Ministero, deve tenere conto dei criteri indicati in via di principio dall'art. 19, comma 1, del suddetto decreto e delle ulteriori previsioni dei contratti collettivi nazionali, acquisendo le disponibilità degli interessati mediante la pubblicazione di avvisi di interpello sui posti disponibili. “Non vi è quindi spazio per un potere discrezionale da poter condividere, tramite intesa, con le regioni. La previsione che l'ufficio territoriale del Ministero dell'istruzione e del merito provvede «sentite le regioni» sta quindi essenzialmente a significare che tali

uffici acquisiscono la ‘fotografia’ del dimensionamento deciso dalle regioni – al cui interno le stesse ben possono motivare e chiarire le ragioni delle scelte effettuate – e che in base ad essa provvedono all’assegnazione degli incarichi”.

***vi) La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del parere della Conferenza unificata sulla ripartizione, predisposta con decreto ministeriale, del fondo di transito, alimentato anche dai risparmi conseguenti al nuovo sistema***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **223**, l’analogo voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

***vii) La consultazione delle sole organizzazioni sindacali sull’impiego del fondo per la valorizzazione del personale scolastico***

La sentenza n. **223** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, 119 e 120, secondo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 561, secondo periodo, della legge n. 197 del 2022. Il primo periodo della disposizione ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione e del merito un fondo “finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, con particolare riferimento alle attività di orientamento, di inclusione e di contrasto della dispersione scolastica, ivi comprese quelle volte a definire percorsi personalizzati per gli studenti, nonché di quelle svolte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”. La valorizzazione del personale scolastico “è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., e che non dà luogo, pertanto, ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni (sentenza n. 284 del 2016)”. In questo contesto, “risulta dunque coerente la sola consultazione delle organizzazioni sindacali, (...) trattandosi di emolumenti retributivi di natura accessoria”.

## ***2.6.5. “Professioni”***

### ***2.6.5.1. La riserva allo Stato dell’individuazione delle figure professionali e l’ammissibilità di discipline regionali per gli aspetti specificamente collegati con le corrispondenti realtà (il divieto di istituire nuovi e diversi albi regionali che non abbiano funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e aggiornamento)***

La sentenza n. **127** ha confermato 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. 209 del 2020 e 98 del 2013). Conseguentemente, “esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» l’istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l’esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell’ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale (sentenza n. 271 del 2009). Infine, si è precisato che tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione vi è quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze nn. 93 del 2008, 300 e 57 del 2007, 355 del 2005), “prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento” (sentenze nn. 217 del 2015, 178 del 2014, 98 del 2013, 300 del 2007). In conclusione, “non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all’unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328

del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta" (sentenze nn. 230 del 2011, 93 del 2008, 449 del 2006).

**2.6.5.2. Norme della Regione Calabria tese a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19 (la stipula di contratti di lavoro autonomo con medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta ovvero privi di specializzazione; la previsione di percorsi formativi negli ambiti di potenziale impiego di medici non specializzati)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 125, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**2.6.5.3. L'(illegittima) istituzione dell'Albo unico regionale degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (norme della Regione Molise)**

La sentenza n. 127 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge molisana n. 10 del 2022, che istituivano presso la Giunta regionale, Assessorato alle Politiche sociali, l'Albo unico regionale degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (AAC), da cui gli enti locali erano obbligati ad attingere in via esclusiva. L'AAC è un assistente *ad personam* che svolge la funzione di facilitare la comunicazione dello studente disabile con i soggetti che interagiscono con lui nel contesto scolastico e non solo; opera in *team* con le altre figure del sistema scolastico, si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale e si discosta sia dall'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia dall'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario. Pur non essendo stata disciplinata in modo organico a livello nazionale, l'attività dell'AAC ha assunto un crescente rilievo per effetto degli interventi volti a rafforzare i processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità. In assenza di una disciplina statale che prescriva i titoli e i requisiti per poter svolgere l'attività di AAC, la loro individuazione è demandata alle amministrazioni competenti cui la legge impone la fornitura del servizio, con la conseguenza che sul territorio nazionale gli enti preposti hanno adottato le più diversificate soluzioni. Analoga diversità si registra in ordine alle modalità di reclutamento degli AAC e alle modalità del rapporto lavorativo. L'incremento delle funzioni degli AAC e l'assenza di una disciplina in grado di uniformare le eterogenee regole territoriali hanno sollecitato l'adozione di una normativa omogenea. A tal fine, l'art. 3 del d.lgs. n. 66 del 2017 ha previsto, con intesa in sede di Conferenza Unificata, l'individuazione dei criteri per una progressiva uniformità sul territorio nazionale della definizione dei profili professionali, anche attraverso specifici percorsi formativi, nel rispetto degli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e nei limiti dell'autorizzazione di spesa *ex art. 1, comma 947, della legge n. 208 del 2015* e delle altre risorse disponibili. Ad oggi, l'intesa risulta inattuata, sicché l'attività dell'AAC continua a essere priva di una compiuta e organica disciplina nazionale. La legge molisana è intervenuta nella persistente carenza di regolazione con l'intento di disciplinare tale attività, violando però i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30 del 2006 e le statuizioni giurisprudenziali della Corte in ordine al riparto di competenze fra Stato e Regioni. Ai sensi dell'art. 1 del citato d.lgs., le Regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni già individuate e definite dalla normativa statale nel rispetto dei principi fondamentali. Peraltro, la potestà 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, e tale limite è invalicabile: perciò, è precluso alle Regioni dar vita a nuove figure professionali. Esula dai limiti della competenza regionale l'istituzione di nuovi albi delle professioni, con funzione individuatrice e non meramente ricognitiva, rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali. Le disposizioni censurate, unitamente all'intera legge regionale, ponendosi in evidente contrasto con le illustrate coordinate normative e giurisprudenziali, assegnavano all'albo non una mera funzione ricognitiva/comunicativa, bensì un ruolo essenziale per lo svolgimento dell'attività di AAC e la sua qualificazione giuridica di "professione", stabilendo i requisiti necessari per l'iscrizione e l'obbligo di attingere tali figure dall'albo, che assumeva una funzione individuatrice della professione. In via consequenziale la dichiarazione di illegittimità è stata estesa alla restante parte della legge, essendo evidente la funzione meramente complementare degli altri suoi articoli rispetto all'istituzione e alla disciplina dell'albo. La Corte, nel dichiarare illegittime singole disposizioni regionali per lesione della competenza statale in materia di professioni, si è sovente pronunciata in tal

senso allorché le disposizioni residue della legge siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, meramente accessorie alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse (sentenze nn. 228 del 2018, 132 del 2010, 93 del 2008, 57 del 2007 e 424 del 2005).

## **2.6.6. “Tutela della salute”**

### **2.6.6.1. L’organizzazione sanitaria**

#### ***i) La disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria***

La sentenza n. **76** ha ribadito che “la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria deve essere ricondotta alla materia «tutela della salute» e alla relativa competenza legislativa” (sentenze nn. 155 del 2022, 129 del 2012, 233 e 181 del 2006).

#### ***ii) La disciplina statale di principio sui requisiti per l’iscrizione negli elenchi degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie regionali (il principio di buon andamento dell’azione amministrativa)***

La sentenza n. **76**, nel richiamare la sentenza n. 155 del 2022, ha precisato che le disposizioni dell’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 in tema di requisiti per l’iscrizione negli elenchi degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie regionali “costituiscono, indubbiamente, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell’azione amministrativa. (...) la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all’esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari e (...) tale esigenza deve ritenersi espressione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, data l’incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese” (sentenza n. 159 del 2018).

#### ***iii) La disciplina statale di principio sulle modalità di conferimento e cessazione degli incarichi di direttore amministrativo e sanitario degli enti del SSN***

La sentenza n. **53** ha affermato che “la disciplina statale delle modalità di conferimento e di cessazione degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli enti del SSN e, in particolare, degli IRCCS, per sopraggiunti limiti di età, attiene all’organizzazione e alla gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche all’efficienza degli stessi, esprimendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute” (sentenze nn. 189, 155 e 139 del 2022, 209 e 195 del 2021, 295 del 2009, 422 del 2006).

#### ***iv) I requisiti statali di professionalità del personale medico quali inderogabili principi fondamentali posti a presidio della salute dei cittadini***

La sentenza n. **112** ha ribadito che “i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale (...) integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull’adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini” (sentenze nn. 9 del 2022, 179 del 2021, 38 del 2020). “Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell’esercizio della propria competenza concorrente” (sentenze nn. 106 del 2022, 179 e 36 del 2021).

#### ***v) Il possesso del titolo di formazione specialistica ai fini dell’accesso al ruolo della dirigenza medica quale principio fondamentale della materia***

“La disciplina nazionale che impone il possesso del titolo di formazione specialistica quale requisito per accedere al ruolo della dirigenza medica, essendo volta a garantire la professionalità e la competenza tecnico-scientifica degli esercenti la professione sanitaria e, di conseguenza, la qualità delle prestazioni dagli stessi rese all’utenza, concerne in via ordinaria un aspetto basilare dell’organizzazione del servizio



sanitario così inscrivendosi tra i principi fondamentali della materia della tutela della salute”. Così la sentenza n. 112.

***vi) Il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale ai fini dell'esercizio dell'attività quale principio fondamentale della materia***

La sentenza n. 112 ha ravvisato la natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute, derogabile solo dal legislatore statale, nell'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 che “condiziona l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale (sentenza n. 38 del 2020)”.

***vii) La formazione degli specializzandi: il principio fondamentale espresso dall'obiettivo della qualità della formazione specialistica e la regola, non assoluta, dell'impegno a tempo pieno***

La sentenza n. 112 ha precisato che la regola dell'esclusività dell'impegno formativo del medico iscritto alla scuola di specializzazione ha origine sovranazionale. “L'impegno a tempo pieno risponde all'esigenza di assicurare le condizioni affinché il medico acquisisca conoscenze teoriche avanzate e abilità pratiche di elevato livello qualitativo e, quindi, una specifica idoneità professionale che gli consenta di fornire, al termine del percorso formativo, prestazioni sicure ed efficaci. Nella disciplina statale la regola dell'impegno esclusivo è presidiata dal divieto, per gli specializzandi, di esercitare attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si svolge la loro formazione, nonché di instaurare ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private”. Tuttavia, tali prescrizioni non hanno carattere assoluto. Innanzitutto, è “compatibile con la formazione a tempo pieno l'esercizio della libera professione intramuraria”. Inoltre, i partecipanti al corso di specializzazione possono sostituire a tempo determinato medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica, ma occupati solo in caso di carente disponibilità di medici già iscritti. Al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, gli specializzandi possono altresì prestare la propria collaborazione volontaria a titolo gratuito e occasionale a enti e associazioni che, senza scopo di lucro, svolgono attività di raccolta di sangue ed emocomponenti sulla base di convenzioni stipulate con le Regioni o con gli enti del SSN. La recente legislazione statale ha introdotto ulteriori deroghe alla regola di esclusività dell'impegno richiesto ai medici in formazione specialistica. Dal terzo anno di corso, i medici regolarmente iscritti sono ammessi ai concorsi per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina bandita e collocati, all'esito positivo delle procedure, in graduatoria separata. Gli specializzandi utilmente collocati in graduatoria, fermo il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo relativamente al possesso del titolo di formazione specialistica, sono assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale in ragione delle esigenze formative. La legislazione volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha previsto che i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il SSN ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza; e che i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, durante il percorso formativo, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il SSN. In definitiva, il principio fondamentale posto dalle norme statali va individuato “nel perseguimento dell'obiettivo della qualità della formazione medica specialistica, da attuarsi, di regola, attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività teorico-pratiche prescritte dal programma del corso”.

***viii) La formazione dei medici di medicina generale: il principio fondamentale espresso dall'obiettivo della qualità della formazione e la regola, strumentale e non assoluta, della frequenza a tempo pieno***

La sentenza n. 112 ha puntualizzato che il principio della formazione a tempo pieno “trae origine dalla disciplina europea sulla formazione specifica dei medici di medicina generale approntata al dichiarato fine di garantire, a livello comunitario, un grado di preparazione adeguato a soddisfare i bisogni formativi

peculiari dei professionisti destinati a operare nell'area delle cure primarie. L'istituzione di un apposito corso di formazione *post lauream* mira, inoltre, a favorire la libera circolazione dei professionisti in ambito comunitario, assicurando *standard* di formazione professionale uniformi per il reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli tra gli Stati membri". Nell'ordinamento italiano l'attuazione dei principi sovranazionali ha condotto a ridisegnare la disciplina della formazione dei medici di medicina generale "collocandola, in un sistema più ampio ed organico, accanto a quella dei corsi di formazione specialistica". Si è perseguita la finalità di indirizzare le energie professionali e di apprendimento dei medici iscritti al corso di medicina generale nell'esclusivo impegno di studio, frequenza ed affinamento professionale richiesto dal corso formativo. L'esclusività dell'impegno richiesto risponde all'esigenza di "garantire un adeguato livello qualitativo della preparazione professionale dei medici di base – da cui dipende la sicurezza e l'efficacia delle cure che gli stessi sono chiamati a dispensare – e costituisce una delle condizioni minime dettate dall'ordinamento comunitario ai fini del rilascio dei titoli comprovanti la formazione specifica in medicina generale e del reciproco riconoscimento degli stessi da parte degli stati membri". Peraltro, la frequenza a tempo pieno identifica "la modalità di svolgimento ordinaria, ma non esclusiva della formazione dei medici di medicina generale". La disciplina europea ha previsto, accanto al modello organizzativo generale imperniato sull'esclusività dell'impegno degli iscritti, "la possibilità, per le autorità nazionali, di autorizzare la formazione a tempo ridotto, alla duplice condizione che siano rispettati determinati limiti quantitativi e sia, in ogni caso, assicurato un livello qualitativo equivalente a quello conseguibile mediante il corso a tempo pieno". Il legislatore nazionale ha così riconosciuto a Regioni e Province autonome la facoltà di organizzare corsi a tempo parziale purché siano soddisfatte determinate e stringenti condizioni. "La legislazione più recente ha ulteriormente articolato le modalità della partecipazione a tempo pieno, mediante disposizioni che, sia pure in via transitoria e al precipuo scopo di far fronte a situazioni di grave carenza di personale sanitario, hanno previsto la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti convenzionali a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale, di assumere incarichi temporanei di assistenza primaria o incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, nonché di iscriversi negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica". Inoltre, "la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale è stata riconosciuta, nell'ambito delle misure urgenti rivolte a fronteggiare l'emergenza pandemica". La logica di fondo della disciplina statale della formazione in medicina generale "è quella di imporre l'obiettivo dell'acquisizione, da parte degli esercenti la professione sanitaria, di una preparazione teorico-pratica di livello adeguato e uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea, indicando nella frequenza a tempo pieno la modalità organizzativa preferenziale per il suo raggiungimento". D'altro canto, nello stesso disegno comunitario, "l'articolazione a tempo pieno rappresenta la forma ottimale, ma non esclusiva, in cui può essere strutturato il corso di medicina generale, ben potendo optarsi, a fronte di specifiche esigenze, per il modulo del tempo ridotto, purché venga garantito un risultato qualitativo equivalente. (...) È dunque nell'obiettivo della qualità della formazione – e non nella regola strumentale che indica nella frequenza a tempo pieno la formula organizzativa più idonea a conseguirla – che deve individuarsi un principio fondamentale della materia «tutela della salute»".

***ix) Il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti quale principio fondamentale della materia (la diversità delle relative valutazioni)***

La sentenza n. 32 ha confermato che "il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute" e che occorre "distinguere (...) gli aspetti che attengono all'autorizzazione, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'accreditamento delle strutture autorizzate" (sentenza n. 36 del 2021). Infatti, quanto all'autorizzazione, "gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie"; quanto all'accreditamento, "occorrono, invece, requisiti ulteriori (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992" (sentenza n. 292 del 2012). La differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dal d.lgs. n. 502 del 1992 mostra che "per la prima i profili rilevanti sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti, così da garantire la corretta distribuzione sul

territorio in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte (...). Ai fini dell'accreditamento rileva invece il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Ora, mentre nel procedimento di autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni ulteriori rispetto a quelle rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e le strutture private non accreditate, nel caso, invece, dell'accreditamento di strutture sanitarie, la valutazione ha ad oggetto unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies, senza quindi considerare le strutture private non accreditate" (sentenza n. 7 del 2021).

***x) Il divieto per il legislatore regionale di anettere all'autorizzazione di strutture sanitarie effetti vincolanti ai fini dell'accreditamento istituzionale, in ragione dell'autonomia dei relativi procedimenti***

In linea con la sentenza n. 36 del 2021, la sentenza n. 32 ha ribadito che "i due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai (...) principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. Conseguentemente, deve ritenersi preclusa al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti (*id est* automatici) da attribuire all'autorizzazione ai fini dell'accreditamento istituzionale".

***xi) La configurazione del rapporto pubblico-privato nell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, fondato sulla netta autonomia dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento***

La sentenza n. 74 ha rammentato che i tratti fondamentali della disciplina attinente all'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie sono delineati dal d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999, il quale "ha significativamente rimodulato, nel solco di una logica programmatica, il sistema sanitario, che configura i rapporti fra pubblico e privato secondo un sistema progressivo (sentenza n. 195 del 2021). Esso contempla l'autorizzazione, per poter realizzare strutture sanitarie e per poter esercitare, in regime privatistico, attività sanitarie e sociosanitarie; l'accreditamento, che presuppone l'autorizzazione e rende il soggetto potenziale erogatore di prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale; e l'accordo, che consente di effettuare tali prestazioni, nei limiti di spesa ivi previsti. Simile progressione si fonda su una netta autonomia tra il procedimento di autorizzazione e quello di accreditamento, in quanto quest'ultimo non segue necessariamente il primo, si limita ad avere fra i suoi presupposti l'autorizzazione e richiede differenti verifiche, incentrate, fra l'altro, su un diverso parametro di fabbisogno" (sentenze nn. 195 e 7 del 2021).

***xii) La duplice autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie quale filtro allo svolgimento dell'iniziativa economica privata nel settore***

"Sul versante dell'attività svolta in regime privatistico, l'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede (...) due distinte e autonome autorizzazioni, che sono necessarie affinché i soggetti, individuati nel medesimo articolo, possano, rispettivamente, realizzare nuove strutture ed esercitare attività sanitarie e sociosanitarie. L'autorizzazione all'esercizio delle attività è subordinata, ai sensi dell'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, al rispetto di requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi, che vengono specificati dall'atto di indirizzo e coordinamento emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, e approvato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 (...). Quanto all'autorizzazione alla realizzazione di strutture – disciplinata dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 – essa viene rilasciata dal comune, competente in materia di urbanistica e di edilizia, sul presupposto che la regione abbia verificato la compatibilità del progetto (...) in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale. La duplice autorizzazione serve, dunque, a filtrare nello specifico settore delle prestazioni sanitarie, l'accesso all'esercizio dell'iniziativa economica privata. Nel caso dell'autorizzazione all'esercizio, il controllo

relativo ai requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi opera in via di automatismo ed è direttamente correlato alla tutela della sicurezza dei pazienti e alla protezione del diritto alla salute. Relativamente, invece, all'autorizzazione alla realizzazione delle strutture sanitarie, il provvedimento comunale è subordinato a una valutazione discrezionale di compatibilità del progetto, che risulta finalizzata anche a meglio garantire l'accessibilità ai servizi e a valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture". Così la sentenza n. 74.

***xiii) La vincolatività dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria e dei programmi operativi, per la Regione che li abbia sottoscritti, e l'attivazione del potere sostitutivo straordinario del Governo in caso di persistente inerzia regionale***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 20, l'analoga voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

***xiv) Il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale***

***– La predisposizione del Piano quale onere per le Regioni al fine di accedere alle quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale***

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – dell'art. 1, comma 269, lett. c), della legge n. 234 del 2021 il quale, modificando l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, onera le Regioni della predisposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale al fine di accedere a quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale. Nonostante l'autoqualificazione dell'emendato art. 11 quale disposizione in materia di personale del servizio sanitario nazionale, la norma censurata risulta riconducibile a più ambiti di competenza legislativa sia esclusiva che concorrente. In primo luogo, essendo "finalizzata a una graduale revisione della disciplina delle assunzioni del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale", la disposizione incide sull'organizzazione sanitaria e attiene alla materia della tutela della salute (sentenza n. 9 del 2022). Inoltre, rileva "indirettamente anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sotto l'aspetto finanziario" (sentenza n. 62 del 2020), atteso che l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 "prevede la possibilità di aumentare il valore della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato". Vengono poi in rilievo anche i principi fondamentali della finanza pubblica, in ragione soprattutto della "sottoposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale alle valutazioni del Tavolo e del Comitato paritetico per la verifica dei LEA, anche al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa sanitaria". Alla luce del descritto intreccio di competenze, la norma impugnata risulta costituzionalmente legittima in quanto adottata nel rispetto del principio di leale collaborazione. Infatti, essa recepisce quanto convenuto circa l'innalzamento della percentuale di incremento della spesa per il personale degli enti sanitari nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019-2021, il cui scopo era "di fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione per le risorse umane in campo sanitario, che consentisse di assicurare standard qualitativi e quantitativi uniformi". Conseguentemente, in ragione del comprovato rispetto del principio di leale collaborazione, che ha garantito la partecipazione effettiva delle Regioni alla sua adozione, la norma censurata non viola le competenze regionali in materia di tutela della salute e organizzazione del personale.

***– La previsione di un termine ordinatorio per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni degli enti del servizio sanitario regionale***

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lett. c), della legge n. 234 del 2021, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui non introduce un termine perentorio per l'adozione del decreto interministeriale recante la metodologia di calcolo per la determinazione dei fabbisogni degli enti del servizio sanitario regionale. La previsione di un termine ordinatorio, anziché perentorio, "non rappresenta (...) un impedimento per l'erogazione delle prestazioni essenziali da parte delle regioni, ma, al contrario, la favorisce", poiché anche dopo lo spirare del termine ordinatorio la prosecuzione dell'*iter* di adozione

del decreto interministeriale è assicurata. Al contrario, fissando un termine perentorio, “la mancata acquisizione dell’intesa allo spirare del termine non renderebbe possibile l’adozione stessa del decreto”.

***– La sottoposizione del Piano alla valutazione e all’approvazione del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA (con riguardo alle Regioni sottoposte a piano di rientro)***

La sentenza n. **70** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 269, lett. c), della legge n. 234 del 2021, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all’art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nella parte in cui sottopone il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale alla valutazione e all’approvazione del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA. La disposizione determina “una diretta ingerenza di tali organismi nei profili organizzatori del sistema sanitario” delle Regioni le quali, dovendo redigere il Piano *de quo* “secondo la metodologia di calcolo stabilita e applicata in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, predispongono un documento che già garantisce (e consente di verificare) l’oggettività degli ulteriori fabbisogni di spesa per il personale”. Pertanto, essendo finalizzata precipuamente a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, la norma deve “considerarsi applicabile solo alle regioni sottoposte al Piano di rientro”. La peculiare composizione del Tavolo e del Comitato “improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all’analisi del proprio piano di rientro” (sentenza n. 168 del 2021). Per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, invece, è sufficiente “la valutazione congiunta dei predetti organismi”, conformemente anche a quanto stabilito nell’intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019-2021.

***xv) L’(illegittima) attribuzione di effetti vincolanti, ai fini dell’accreditamento istituzionale, all’autorizzazione di strutture sanitarie già accreditate, nei casi di modifiche, ampliamento e trasformazione (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **32** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 19, comma 3, della legge pugliese n. 9 del 2017 (nel testo antecedente alle modifiche introdotte dalle leggi regionali nn. 52 del 2019 e 18 del 2020), limitatamente alle parole “, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all’articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate”, in quanto attribuiva effetti vincolanti, ai fini dell’accreditamento istituzionale, all’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio di strutture sanitarie già accreditate nei citati casi di modifiche, ampliamento e trasformazione. La norma – che prevedeva, nell’inciso finale, una sostanziale coincidenza tra il provvedimento di autorizzazione di una struttura sanitaria e quello di accreditamento istituzionale – applicava lo stesso principio che era alla base delle disposizioni dichiarate illegittime dalle sentenze nn. 195 e 36 del 2021, venendo “nuovamente in rilievo una deroga incentrata su un’autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento”. Invero, il provvedimento di autorizzazione e quello di accreditamento di una struttura sanitaria non sono equiparabili ma “tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili” in base al principio generale della legislazione statale ricavabile dalla lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che ne stabilisce l’autonomia e le differenze. Conseguentemente, è preclusa al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti dell’autorizzazione ai fini dell’accreditamento istituzionale. La disposizione impugnata trasformava i provvedimenti di accreditamento, che la disciplina statale configura come discrezionali e fondati su presupposti diversi da quelli stabiliti per l’autorizzazione, in atti dovuti e a contenuto vincolato nelle ipotesi di modifiche, ampliamento e trasformazione inerenti a strutture già accreditate.

***xvi) La facoltà delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili di svolgere parte delle attività, per un limitato periodo e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **53** 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, terzo comma, Cost. – dell’art. 16 della legge pugliese n. 51 del 2021, il quale introduce la facoltà delle RSA e

dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili di svolgere parte delle attività, per un limitato periodo e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura. Siccome il comma 1 della norma impugnata “contiene un espresso richiamo ai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 che, in attuazione dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 502 del 1992, disciplinano a livello regionale l’attività delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili”, “il mancato richiamo delle disposizioni statali che regolano l’autorizzazione e l’accreditamento delle strutture sanitarie” non comporta una deroga alle prescrizioni degli artt. 8-ter e 8-quater del citato d.lgs. Ne discende che “anche l’attività svolta presso le sedi secondarie delle RSA deve (...) ritenersi soggetta alla disciplina dell’autorizzazione e dell’accreditamento posta dagli artt. 8-ter e 8-quater”, oltre che ai menzionati regolamenti regionali.

***xvii) La (illegittima) previsione della pregressa esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario quale requisito (alternativo) per l’inserimento nell’elenco regionale degli idonei alla carica di direttore amministrativo delle aziende sanitarie (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 76 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., l’art. 13, comma 53, della legge siciliana n. 13 del 2022, limitatamente alle parole “o settennale in altri settori”, in quanto individuava la pregressa esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario quale requisito alternativo per l’inserimento nell’elenco regionale degli idonei alla carica di direttore amministrativo delle aziende sanitarie. La norma impugnata aveva sostituito il comma 1-bis dell’art. 122 della legge regionale n. 2 del 2002, introdotto dall’art. 11 della legge regionale n. 22 del 2021 che la sentenza n. 155 del 2022 aveva giudicato illegittimo in quanto includeva tra i requisiti per l’inserimento nel predetto elenco “l’esperienza quinquennale anche in settori diversi da quello sanitario”. Tale pronuncia ha ricondotto l’art. 11 citato alla competenza concorrente di cui, ai sensi dell’art. 17 dello statuto, è titolare il legislatore siciliano in materia di sanità pubblica, di ampiezza coincidente con la tutela della salute attribuita alle Regioni ordinarie. La sentenza del 2022 ha stabilito che la norma allora impugnata si poneva in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante anche per le autonomie speciali, fissato dall’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 che annovera tra i requisiti *de quibus* la “pregressa esperienza quinquennale, consistente in una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private”. L’art. 11 della legge regionale n. 22 del 2021 non solo modificava “la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti” che intendono accedere all’elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma ampliava significativamente l’area in cui tale esperienza poteva essere acquisita, “estendendola a settori del tutto estranei all’ambito della sanità”, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese e sul buon andamento della pubblica amministrazione. L’art. 13 censurato, che, nelle more della pubblicazione della sentenza n. 155 del 2022, aveva sostituito il testo del citato comma 1-bis, innalzando a sette anni l’esperienza in settori diversi da quello sanitario, al pari del predetto art. 11, contrastava con l’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, “che ha inteso limitare all’ambito sanitario il periodo di pregressa esperienza, al fine dell’inserimento negli elenchi degli idonei a ricoprire la carica di direttore amministrativo”, e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

***xviii) La facoltà delle aziende sanitarie regionali di innalzare da 1.000 a 1.200 il massimale di pazienti che, dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici in formazione in medicina generale (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 112 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 12, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022 che consente alle aziende sanitarie regionali di innalzare da 1.000 a 1.200 il massimale di pazienti che, dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici in formazione in medicina generale. La fissazione di un massimale superiore a quello stabilito dall’art. 9, comma 2, del d.l. n. 135 del 2018 non viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute previsti dal legislatore statale poiché la limitazione del massimale degli assistiti “costituisce (...) al pari della riduzione del monte ore degli incarichi di continuità assistenziale” solo “uno strumento teso a contenere l’incidenza che l’impegno in attività di assistenza primaria, pur imposta dalla carenza di personale sanitario, può avere sul percorso didattico dei medici in formazione”. La disciplina statale, infatti, ha quale obiettivo l’acquisizione, “da parte degli esercenti la professione sanitaria, di una

preparazione teorico-pratica di livello adeguato e uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea" e indica "nella frequenza a tempo pieno la modalità preferenziale" per il suo raggiungimento, consentendo, tuttavia, di optare "a fronte di specifiche esigenze per il modulo a tempo ridotto, purché venga garantito un risultato qualitativo equivalente". Costituisce, pertanto, principio fondamentale in materia di tutela della salute il "vincolo a garantire adeguati standard qualitativi di formazione, individuando modalità di organizzazione dell'attività formativa adeguata allo scopo", rispetto al quale ha portata meramente strumentale la previsione che fissa "in mille assistiti il limite quantitativo dell'assegnazione di incarichi di assistenza primaria ai medici in formazione".

***xix) La (illegittima) proroga al 31 gennaio 2024 di un sistema di reclutamento della dirigenza sanitaria che valorizza, in luogo del diploma di specializzazione, la concreta esperienza del candidato nei servizi di emergenza-urgenza (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 112 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 21, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022 che prorogava al 31 gennaio 2024 un sistema di reclutamento della dirigenza sanitaria che valorizzava, in luogo del diploma di specializzazione, la concreta esperienza del candidato nei servizi di emergenza-urgenza. Tale sistema di reclutamento consentiva al personale medico del servizio sanitario regionale che avesse maturato, negli ultimi quindici anni e fino al 30 giugno 2022, "almeno quattro anni di servizio anche non continuativo (...) presso i sistemi di emergenza-urgenza ospedaliera" di accedere alle procedure concorsuali per la disciplina di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza. Inoltre, il comma 2 dell'impugnato art. 21 abrogava la previsione che i medici privi di specializzazione che avessero superato il concorso, una volta assunti, "accedessero in soprannumero al corso di specializzazione", conseguendo "sia pure successivamente all'instaurazione del rapporto di servizio, il titolo di formazione specialistica". Tanto premesso, la norma censurata si discostava "dal principio generale espresso dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come disciplinato dal d.P.R. n. 483 del 1997", che, all'art. 24, indica tra i requisiti specifici di ammissione, oltre alla laurea in medicina e chirurgia e all'iscrizione all'ordine dei medici, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso. Anche la disciplina emergenziale recata dalla legge n. 145 del 2018, che consente agli iscritti al corso di specializzazione di partecipare al concorso a partire dal terzo anno, "pur ammettendo in deroga alla regola generale l'ingresso del medico nel Servizio sanitario nazionale in via anticipata rispetto alla conclusione del percorso di specializzazione, stabilisce un vincolo di condizionamento tra l'assunzione a tempo indeterminato e il conseguimento del titolo", subordinando la prima al secondo. Invero, "il possesso del diploma di specializzazione costituisce un requisito indefettibile per l'accesso al ruolo della dirigenza sanitaria" e integra un principio fondamentale in materia di tutela della salute rispetto al quale la norma impugnata, che travalicava altresì la portata precettiva delle disposizioni emergenziali, si poneva in contrasto.

***xx) La facoltà degli specializzandi di prestare, con forme di lavoro flessibile e nel triennio 2022-2024, attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 112 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., in quanto prevede la facoltà degli specializzandi di prestare, con forme di lavoro flessibile e nel triennio 2022-2024, attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza. La norma, "peraltro in linea con quanto previsto dalla legislazione statale in materia sanitaria per far fronte ad esigenze straordinarie e urgenti" (sentenza n. 36 del 2022), "appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale". Essa investe "un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale (...) costituisce componente fondamentale della tutela della salute" (sentenze nn. 113 e 9 del 2022, 192 del 2017); pertanto, la censura riferita all'invasione della potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile risulta inconferente. Ciò posto, l'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999 prevede che, "per la durata della formazione a tempo pieno, al medico è inibito l'esercizio di attività libero-professionali all'esterno delle strutture assistenziali (...) e ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private", ma "non istituisce vere e proprie ipotesi di

incompatibilità”, in quanto l’attività dei medici specializzandi non è inquadrabile nell’ambito di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo. Invero, l’art. 40, evocato quale parametro interposto in relazione alla materia concorrente della tutela della salute, esprime il principio fondamentale del “perseguimento dell’obiettivo della qualità della formazione medico-specialistica, da attuarsi, di regola, attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività (...) prescritte dal programma del corso”. La disposizione censurata è risultata conforme alla *ratio* del menzionato principio, in quanto contiene una clausola che fa salve le norme del d.lgs. n. 368 del 1999 e precisa che l’attività di supporto *de qua* “deve essere prestata al di fuori dell’orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l’assolvimento degli obblighi formativi”.

***xxi) La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 124, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***xxii) La (illegittima) previsione di un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 176, l’analogo voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

#### ***2.6.6.2. La salute dei cittadini***

***i) La disciplina statale di principio sull’autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e sostanze psicotrope e sul loro impiego a scopi medici quale livello uniforme di tutela del diritto alla salute***

La sentenza n. 57 ha ribadito che la disciplina statale “concernente l’autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e di sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici (...) vanno a comporre il quadro dei principi fondamentali che devono presidiare, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute” (sentenze nn. 190 del 2022 e 141 del 2013).

***ii) Norme della Regione Sardegna in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 57, l’analogo voce e le pertinenti sottovoci in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

#### ***2.6.7. “Protezione civile”***

***2.6.7.1. La competenza dell’apposito ufficio tecnico regionale a esprimere preventivamente il parere di compatibilità sismica sull’atto pianificatorio comunale quale principio fondamentale della materia***

La sentenza n. 164 ha chiarito che l’art. 89 t.u. edilizia – ove si prescrive che il parere di compatibilità sismica sull’atto pianificatorio comunale debba essere reso dall’apposito ufficio tecnico regionale – è “norma di principio nelle materie del governo del territorio e della protezione civile, in forza della posizione fondante, che essa riveste nell’ordinamento, attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali” (sentenze nn. 264 del 2022, 68 del 2018, 167 del 2014): ciò “anche con specifico riferimento alle funzioni ascritte agli uffici tecnici della regione”. Inoltre, la *ratio* dell’art. 89 “consistente nella tutela dell’interesse generale alla sicurezza delle persone (...), può essere soddisfatta solo se, nel corso del procedimento pianificatorio e prima della finale emanazione delle relative previsioni urbanistiche, sia possibile rendere queste ultime consone alle condizioni geomorfologiche del territorio municipale, nei termini indicati dall’organo tecnico competente”. Quindi, la norma ha natura di principio fondamentale



nelle predette materie “anche in relazione al tempo di acquisizione del parere di compatibilità sismica, prescrivendo che esso intervenga quanto meno in una fase antecedente l’approvazione, alla condizione che possano essere recepite dalle norme urbanistiche le relative prescrizioni. Ciò avuto riguardo al suo contenuto e allo scopo assolto di uniformità della disciplina a livello nazionale” (sentenze nn. 6 del 2023, 166 e 44 del 2021, 78 del 2020, 94 del 2018, 16 del 2010).

#### ***2.6.7.2. La (illegittima) previsione del rilascio in sanatoria del parere comunale di compatibilità sismica sul piano regolatore generale già approvato (norme della Regione Umbria)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **164**, l’analogia voce in *Governo del territorio – L’urbanistica*.

### **2.6.8. “Governo del territorio”**

#### ***2.6.8.1. Il riparto di competenza tra Stato e Regioni***

La sentenza n. **7** ha richiamato il costante insegnamento secondo cui “l’urbanistica e l’edilizia vanno ricondotte alla materia ‘governo del territorio’, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.” (sentenze nn. 217 del 2022, 86 del 2019, 140 e 68 del 2018, 84 del 2017, 233 del 2015). “In tale materia di legislazione concorrente (...) lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio”.

#### ***2.6.8.2. Le disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa***

La sentenza n. **163** ha ricondotto “le disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, (...) in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica” (sentenza n. 17 del 2023).

#### ***2.6.8.3. L’edilizia***

##### ***i) La riserva allo Stato della definizione degli interventi edilizi e del regime dei relativi titoli abilitativi***

La sentenza n. **59** ha ribadito che la definizione degli interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi identificano ambiti “riservati allo Stato ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.” (sentenze nn. 240 del 2022, 282 e 231 del 2016, 259 del 2014, 309 del 2011).

##### ***ii) La disciplina di principio sui titoli edilizi e la facoltà del legislatore regionale di estendere i casi di attività edilizia libera a ipotesi ulteriori (e non integralmente nuove) rispetto a quelle previste dalla normativa statale***

“Il t.u. edilizia – dopo aver offerto all’art. 3 le definizioni degli interventi edilizi – all’art. 6 propone un elenco di quelli che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo; all’art. 10 indica quali interventi sono subordinati al permesso di costruire; all’art. 22 stabilisce quali interventi sono assoggettati alla SCIA; all’art. 23 individua gli interventi che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA; all’art. 6-*bis*, infine, dispone che gli interventi non riconducibili all’elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22 sono realizzabili previa CILA. Al contempo, l’art. 6, comma 6, prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina concernente l’esecuzione di interventi senza alcun titolo abilitativo a interventi edilizi ulteriori, salvo che non rientrino nelle ipotesi di cui all’art. 10 o all’art. 23. L’art. 6-*bis*, comma 4, similmente dispone che la disciplina concernente gli interventi edilizi realizzabili previa CILA può essere estesa dalle regioni a statuto ordinario a interventi edilizi ulteriori”. Così la sentenza n. **90** la quale ha rammentato che il t.u. edilizia racchiude una “normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di governo del territorio” e che “l’attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (...). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito,

proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo (sentenza n. 139 del 2013)". Ne consegue che il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lett. a), del d.P.R. n. 380 del 2001 consiste nella "possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma ulteriori, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6" (sentenza n. 282 del 2016). In sede di scrutinio, occorre "valutare, di volta in volta, se la previsione regionale impugnata abbia coerentemente sviluppato le definizioni del t.u. edilizia, nell'ambito di quanto espressamente ammesso dagli artt. 6, comma 6, e 6-bis, comma 4, (...) o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato in un diverso regime giuridico il sotteso intervento edilizio (sentenza n. 68 del 2018)".

***iii) I principi fondamentali sulla formazione del titolo edilizio a seguito di DIA o SCIA (la struttura complessa delle relative fattispecie)***

La Corte – “nel considerare la disciplina sulla formazione del titolo edilizio a seguito di dichiarazione di inizio di attività (DIA) o di SCIA come rientrante tra i principi fondamentali della materia concorrente «governo del territorio» – ha precisato che la DIA, così come la SCIA, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi” (sentenze nn. 121 del 2014, 188 e 164 del 2012): “una fattispecie avente struttura complessa, che non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa (sentenza n. 49 del 2016). Le modalità di intervento della pubblica amministrazione costituiscono, dunque, il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi, sicché la disciplina di questa fase ulteriore (...) è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile”. Così la sentenza n. 58.

***iv) La riserva al legislatore statale della disciplina di principio sulla durata dei titoli abilitativi (i termini di inizio e ultimazione dei lavori, le eventuali eccezionali proroghe)***

Per quel che concerne la durata dei titoli abilitativi prevista dal t.u. edilizia, la sentenza n. 147 ha affermato che il relativo principio fondamentale individua “un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico (sentenza n. 245 del 2021). Se spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori – comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini – non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio: è quanto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il legislatore statale ha ritenuto di fare con diverse disposizioni (...) con ciò rispondendo a esigenze sociali ed economiche che riguardavano l'intero territorio nazionale, bilanciando l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro”.

***v) La “doppia conformità” richiesta per il rilascio del permesso in sanatoria quale principio della materia e norma fondamentale di riforma economico-sociale***

Secondo la sentenza n. 93, il requisito della doppia conformità *ex art. 36 t.u. edilizia* “costituisce principio fondamentale nella materia governo del territorio” (sentenze nn. 77 del 2021, 70 del 2020, 68 del 2018, 232 e 107 del 2017) nonché “norma fondamentale di riforma economico-sociale (sentenza n. 24 del 2022). La norma statale prescrive, invero, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al

momento della presentazione della relativa istanza. Ai fini della regolarizzazione è dunque necessario l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza", sicché "risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sentenza n. 165 del 2022)".

***vi) Le differenti nozioni di titolo edilizio in sanatoria e di condono; la fondamentale scelta del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso***

La sentenza n. 90, nel richiamare la sentenza n. 24 del 2022, ha osservato che "la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa" sul piano casa, "in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia" (sentenza n. 50 del 2017), "il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda" (sentenza n. 107 del 2017). "A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative".

***vii) La riserva alla legislazione statale delle scelte di principio relative all'an del condono***

"Spettano (...) alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all'*an* del condono, con la conseguenza che esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale" (sentenze nn. 70 del 2020, 68 del 2018, 73 del 2017, 233 del 2015). Così la sentenza n. 93.

***viii) I rischi per l'ordinato sviluppo edilizio e per la tutela ambientale e paesaggistica derivanti da reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria come quella sul Piano casa***

La sentenza n. 90 ha osservato che "reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (sentenze nn. 19 e 17 del 2023, 229 del 2022). "Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, di autorizzare interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, di trascurare l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così di danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale" (sentenze nn. 24 del 2022 e 219 del 2021).

***ix) La necessaria eccezionalità e transitorietà delle normative sul recupero volumetrico a fini abitativi e l'esigenza di evitare una legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e gli operatori giuridici***

La sentenza n. 147 ha confermato che "il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenza n. 54 del 2021). Normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi – tanto più se frutto (...) di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività – aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico (sentenza n. 17 del 2023)". Il succedersi di "plurime, frammentarie e contraddittorie"

modifiche legislative di testi normativi – tanto più se già oggetto d’impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale – rende “la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico” (sentenza n. 76 del 2023), “con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta (sentenza n. 110 del 2023). Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell’edilizia e dell’urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l’ambiente e il paesaggio”.

***x) L’incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all’esercizio dell’attività agricola e di quelle connesse (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 53 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 54, comma 1, lett. s), della legge pugliese n. 51 del 2021, il quale include le variazioni degli strumenti urbanistici derivanti dall’incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati strumentali alla conduzione del fondo o all’esercizio dell’attività agricola e di quelle connesse, tra quelle non soggette ad approvazione regionale o a verifica di compatibilità regionale, provinciale o metropolitana. La disposizione impugnata ha sostituito la lett. e-ter dell’art. 12, comma 3, della legge regionale n. 20 del 2001, in relazione alla quale la sentenza n. 240 del 2022 aveva ritenuto non fondate questioni sollevate in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost. Nella sua precedente formulazione, la citata lett. e-ter prevedeva che gli incrementi dell’indice di fabbricabilità fondiaria, dal quale discendevano variazioni degli strumenti urbanistici non soggette a verifiche di compatibilità regionale, potevano essere finalizzati alla realizzazione di tutti gli interventi di cui all’art. 51 della legge regionale n. 56 del 1980. La norma impugnata ha delimitato “con chiarezza l’ambito applicativo delle esclusioni dalla verifica di compatibilità regionale e provinciale, circoscrivendolo espressamente agli interventi di realizzazione in zona agricola di nuovi fabbricati, qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all’esercizio dell’attività agricola e delle attività a questa connesse”. Dalla riformulazione della lettera emerge chiaramente la riferibilità degli incrementi *de quibus* a “fabbricati che non hanno destinazione residenziale e che pertanto non sono contemplati dall’art. 7, numero 4) del d.m. n. 1444 del 1968” il quale, in attuazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio *ex art. 41-quinquies* della legge n. 1150 del 1942, detta i limiti inderogabili di densità edilizia per le zone agricole in cui è consentita l’edificazione.

***xi) L’attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 59 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli art. 3 e 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 10 della legge pugliese n. 3 del 2022, il quale prevede l’attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume. La norma ha sostituito il comma 1 dell’art. 4 della legge regionale n. 39 del 2021, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 240 del 2022, in base al quale, nell’ambito dello speciale procedimento *ex art. 8* del d.P.R. n. 160 del 2010, era consentito l’ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e volume, e, pertanto, anche in violazione dei limiti massimi di densità edilizia di cui al d.m. n. 1444 del 1968. Come riformulato dalla norma impugnata, il citato comma 1 prevede che, ai fini dei procedimenti semplificati di variante urbanistica *ex art. 8* del d.P.R. n. 160 del 2010, l’ampliamento dell’attività produttiva è rappresentato da “qualsiasi aumento di superficie e di volume, senza che, in questo medesimo contesto, rilevi la percentuale dello stesso aumento”. Dalla riformulazione si può inferire solamente che l’attivazione dello speciale procedimento *de quo* “non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi, quando si tratti di ampliamento dell’attività produttiva già esistente”, ma non che nell’ambito dei predetti procedimenti speciali sia data la possibilità di effettuare “ampliamenti in

violazione degli inderogabili limiti di densità edilizia stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968”. Invero, la disposizione censurata ha la funzione di chiarire i presupposti di applicabilità delle linee guida contenute nella delibera della Giunta regionale n. 2332 del 2018 che definiscono quale ampliamento dell’attività produttiva, soggetto alla procedura di cui al citato art. 8, “l’aumento della dimensione dell’attività in atto sino al limite massimo del 100% dell’esistente superficie coperta e volume” e stabiliscono che, nei suddetti casi di ampliamento, non è necessaria “la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree”. Ne discende che, a seguito della modifica legislativa, eliminato il predetto limite del 100% dell’esistente, “ogni aumento dimensionale deve essere valutato nell’ambito dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica (...), senza necessità della previa verifica dell’assenza o dell’insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico in vigore”. Non risulta, invece, che la descritta semplificazione procedimentale consenta ampliamenti in violazione degli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968. Inoltre, atteso che “non incide in alcun modo sulla definizione come nuove costruzioni degli interventi edilizi in essa disciplinati né sul conseguente regime dei relativi titoli abilitativi”, la norma censurata neppure deroga al principio fondamentale in materia di governo del territorio in base al quale “l’ampliamento costituisce in ogni caso nuova costruzione ai sensi e per gli effetti” dell’art. 3, comma 1, lett. e.1), del t.u. edilizia. Infine, non è dato affermare che la disposizione impugnata costituirebbe norma interpretativa del comma 1 dell’art. 4 della legge regionale n. 39 del 2021 (dichiarato illegittimo), in quanto, pur utilizzando la perifrasi “per ampliamento (...) si intende”, essa non ha finalità definitoria, ma “sostituisce integralmente il precedente comma 1”, nell’intento di chiarire “i presupposti dell’applicabilità della disciplina regionale di settore”. Pertanto, la norma censurata, non avendo natura interpretativa, in assenza di previsione contraria sul punto, non ha efficacia retroattiva e produce effetti solo *pro-futuro*, non violando il principio di ragionevolezza.

***xii) La (illegittima) previsione di interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 68 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 7, comma 1, della legge toscana n. 15 del 2022 che, aggiungendo il n. 3-*bis*) all’art. 17, comma 1, lett. c), della legge n. 30 del 2003, consentiva di realizzare interventi di addizione edilizia per lo svolgimento di attività agrituristiche mediante trasferimenti di volumetrie, all’interno del medesimo territorio comunale o della proprietà aziendale. La disposizione contrastava con l’art. 3 della legge n. 96 del 2006 che costituisce un principio fondamentale in materia di governo del territorio; in particolare, il comma 1 esclude che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti *ex novo* al fine di prevenire il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano per prevalere su quelle agricole, con l’effetto di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell’impresa agricola (sentenza n. 96 del 2012). L’art. 3 garantisce un ragionevole equilibrio tra l’attività turistica e il mantenimento della funzione agricola del territorio; delimita l’utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche ponendo la condizione della necessaria “preesistenza” dell’edificio, o di una sua parte, e la sua ubicazione nel fondo da adoperare. La norma censurata permetteva di destinare all’attività agriturbistica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni, anche non limitrofi, rispetto a quello in cui è svolta l’attività imprenditoriale, così estendendo l’ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello del fondo in cui è ubicata l’attività agriturbistica – l’unico consentito dalla norma statale – a quello dell’intero comune in cui tale fondo è localizzato. L’art. 17, comma 1, lett. c), n. 1), già prevedeva – prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata – che tali interventi potessero “comportare una diversa collocazione dell’edificio ricostruito rispetto a quello preesistente”. Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita ma solo all’interno del medesimo fondo agricolo. Il legislatore regionale, con la modifica, ha voluto espressamente consentire l’utilizzo di volumetrie provenienti da fondi che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all’attività agriturbistica. La volontà di estensione delle possibilità edificatorie a favore delle imprese agrituristiche si desume anche dalla relazione illustrativa che accompagna la relativa proposta di legge. Con l’intervento censurato è stato quindi consentito l’utilizzo per finalità edificatorie di volumetrie “trasferite” provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l’attività agriturbistica, in contrasto con il principio fondamentale dell’art. 3 della legge n. 96 del 2006, che impone il requisito della

preesistenza dell'edificio nel fondo. Inoltre, la disposizione impugnata – pur richiamando l'art. 71, comma 2, della legge regionale n. 65 del 2014, che per i trasferimenti di volumetrie fissa il limite quantitativo del 20% del volume esistente – non prevedeva il limite stabilito dal comma 1-bis del medesimo art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta; sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consentiva di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata. La nuova formulazione del comma 2 (introdotta dall'art. 25, comma 3, della legge regionale n. 43 del 2016) ha eliminato il previgente divieto di cumulo dei volumi trasferiti, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici, consentendo interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già aumentata ed eludendo così il limite posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell'utilizzabilità dei soli edifici già esistenti.

***xiii) La (illegittima) sanatoria extra ordinem di edifici provvisori, non conformi agli originari strumenti urbanistici, realizzati per sostituire immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma del 1997 (norme della Regione Umbria)***

La sentenza n. 93 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. 1), e terzo, Cost., dell'art. 66 della legge umbra n. 11 del 2005 che dettava una disciplina "preordinata a dare stabile regime agli edifici provvisori realizzati per sostituire gli immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma" del 1997. L'art. 66 prevedeva l'adozione da parte dei Comuni di apposita variante urbanistica, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree ove sorgono tali edifici tramite raccordo con gli insediamenti esistenti (comma 3); dettava prescrizioni per il contenuto della variante (commi da 4 a 6), esigendo la pianificazione di interventi sia di urbanizzazione al servizio di detti immobili, sia di loro adeguamento per un razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; consentiva la sanatoria delle strutture provvisorie al solo riscontro della loro conformità alle previsioni della variante (comma 8); gli altri commi recavano disposizioni preparatorie, consequenziali o di dettaglio. Il censurato complesso normativo ha avuto vigenza fino al 28 gennaio 2015, in quanto abrogato dalla legge regionale n. 1 del 2015, ed è tornato in vigore dal 26 novembre 2016 per effetto della reviviscenza disposta dalla legge regionale n. 13 del 2016; tuttavia, la relativa disciplina non ha avuto soluzione di continuità. A seguito della sua abrogazione, è stata integralmente trasposta nell'art. 258 della legge regionale n. 1 del 2015, a sua volta abrogato dalla legge regionale n. 13 del 2016 che ha contestualmente previsto la reviviscenza dell'art. 66. La sentenza n. 68 del 2018 ha giudicato illegittimo l'abrogato art. 258 che introduceva "una fattispecie non riconducibile all'accertamento di conformità" ex art. 36 t.u. edilizia in quanto, per edifici non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici vigenti al momento della realizzazione, prevedeva il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria "al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante appositamente approvata". La norma regolava, dunque, un "condono edilizio straordinario (...) non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio" e con conseguente invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale. Tali ragioni sono state ritenute estensibili all'impugnato art. 66. Le norme ivi contenute, infatti, nella loro portata principale, consentivano il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per immobili edificati in difetto di conformità, totale o parziale, agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti, condizionando il permesso a costruire postumo al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante successivamente e appositamente approvata. La sufficienza di questo riscontro rendeva la disciplina contraria al requisito della doppia conformità delle opere alle prescrizioni urbanistico-edilizie vigenti tanto al momento della realizzazione quanto al momento della presentazione dell'istanza di permesso in sanatoria, come richiesto dall'art. 36 t.u. edilizia che identifica un principio fondamentale in materia di governo del territorio nonché una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La disciplina regionale, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'edificazione, si discostava dall'istituto dell'accertamento di conformità ex art. 36 t.u. edilizia e introduceva, piuttosto, un condono edilizio straordinario (sentenze nn. 68 del 2018, 232 e 50 del 2017), consentendo la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio (abusi formali) ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali). La previsione di una sanatoria *extra ordinem* ha violato i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio e si è tradotta nella lesione di un principio fondamentale in materia di governo del territorio. D'altro canto, i profili penalistici relativi agli abusi edilizi, ivi compresa l'estinzione dei reati derivante dalla sanatoria, "sono integralmente sottratti al legislatore regionale" in

quanto afferenti all'ambito di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale (sentenze nn. 68 del 2018, 49 del 2006, 70 del 2005, 196 del 2004). Né è sostenibile che gli edifici provvisori non integrerebbero ordinari abusi edilizi. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione di manufatti consentiti o tollerati per fronteggiare l'emergenza alloggiativa causata da eventi sismici, in attesa del recupero di quelli danneggiati, è caratterizzata da un regime di provvisorietà ed è legata alla permanenza della situazione emergenziale. Tali manufatti costituiscono, pertanto, deroga al solo obbligo di edificare previa autorizzazione e non anche alla disciplina sulla vigilanza e controllo dell'attività urbanistica ed edilizia. Ne consegue che, venuto meno lo stato di emergenza, le opere provvisorie sono pienamente soggette al controllo amministrativo e possono essere mantenute solo se sanabili secondo l'ordinario regime. L'illegittimità della disposizione concernente la speciale sanatoria si è ripercossa non solo sulle norme che disciplinavano la variante, ma anche sui restanti, strettamente funzionali, commi dell'art. 66.

#### **2.6.8.4. L'urbanistica**

##### ***i) Il principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio e l'ammissibilità di leggi regionali derogatorie dei piani urbanistici, purché eccezionali e temporanee: le criticità insite in proroghe reiterate che favoriscono interventi parcellizzati***

La sentenza n. 17 ha richiamato “il principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio” e il suo “necessario rispetto, come condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione”. Questo principio trova espressione nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 che, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio. “Corollario di esso è che tutti i singoli interventi di trasformazione devono rinvenire la loro base in un presupposto atto di pianificazione (...) e devono rispettarne le prescrizioni. Solo attraverso una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto, è possibile garantirne un ordinato sviluppo. Ciò non significa che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili. Per un verso, lo stesso testo unico dell'edilizia disciplina, all'art. 14, (...) un complesso procedimento di rilascio del permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano. Per altro verso, l'ordinamento conosce ipotesi di deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, deroghe che anche le regioni possono introdurre con legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente in materia di governo del territorio. Interventi regionali di questo tipo, tuttavia, sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica”. Invero, “reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprecindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (sentenza n. 229 del 2022). Per la giurisprudenza costituzionale, “il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo” (sentenze nn. 24 del 2022 e 170 del 2021) poiché “la previsione di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica” (sentenze nn. 24 del 2022 e 219 del 2021).

Sul punto si veda altresì la sentenza n. 19.

##### ***ii) Gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana***

La Corte “ha ricondotto gli interventi in ambito di urbanistica, di riqualificazione e rigenerazione urbana (...) alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio»” (sentenze nn. 24 del 2022, 202, 124 e 115 del 2021, 70 del 2020). Così la sentenza n. 70.

**iii) La disciplina statale di principio sulle misure di salvaguardia di piani adottati ma non ancora approvati e la sua preordinazione al contemperamento di contrapposti interessi pubblici e privati**

“L’art. 12, comma 3, t.u. edilizia prevede che in caso di contrasto dell’intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell’ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all’amministrazione competente all’approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione”. La *ratio* della normativa statale è “quella di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità (...) consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e l’approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L’adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l’effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell’art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato all’adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione”. Nella sentenza n. 102 del 2013 si è altresì affermato, da un lato, che “la disciplina sulle misure di salvaguardia è principio fondamentale nella materia «governo del territorio», incidendo tanto sui tempi dell’attività edificatoria quanto sulla salvaguardia degli assetti urbanistici *in itinere* e dell’ordinato assetto del territorio; dall’altro, che il principio espresso dall’art. 12, comma 3, (...) è quello secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l’*iter* procedimentale conseguente all’adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione”. Quello delle misure di salvaguardia “è, dunque, un istituto volto a trovare un contemperamento tra interessi contrapposti: da un lato, l’interesse pubblico a che, nelle more dell’approvazione definitiva dello strumento urbanistico, non siano realizzati interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere difficile o impossibile l’attuazione del nuovo piano non ancora approvato; dall’altro, l’interesse del privato a vedere esaminata dal comune la sua richiesta di permesso di costruire, che è conforme allo strumento urbanistico vigente ma non anche a quello non ancora approvato, che potrebbe anche non entrare mai in vigore (di qui, la mera sospensione, e non già il diniego, della determinazione comunale). Tale contemperamento è realizzato dall’art. 12, comma 3, t.u. edilizia con due distinte norme, in rapporto tra loro di genere a specie: la norma generale fissa la durata delle misure di salvaguardia in tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico; la norma speciale estende tale durata a cinque anni, laddove, entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, lo strumento urbanistico sia sottoposto all’amministrazione competente all’approvazione. La norma speciale ha, evidentemente, natura premiale verso le amministrazioni comunali: ove lo strumento urbanistico adottato sia tempestivamente inviato all’autorità competente alla sua approvazione, e dunque il comune si sia adoperato affinché il nuovo piano acquisti presto vigenza, l’interesse pubblico a preservarne la portata gode di un regime di favore, che si sostanzia nella durata delle misure di salvaguardia nel maggior termine di cinque anni”. Così la sentenza n. 147.

**iv) La competenza dell’apposito ufficio tecnico regionale a esprimere preventivamente il parere di compatibilità sismica sull’atto pianificatorio comunale quale principio fondamentale della materia**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 164, l’analoga voce in *Protezione civile*.

**v) La (illegittima) possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell’istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia)**

La sentenza n. 17 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 1 e 2 della legge pugliese n. 38 del 2021 i quali prevedevano la possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione contemplati dal Piano casa, anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa



presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire. Le norme impugnate, reiterando la proroga delle previsioni derogatorie agli strumenti urbanistici contenute nel Piano casa regionale, contrastavano con il principio fondamentale in materia di governo del territorio della necessaria pianificazione urbanistica. In proposito, l'art. 2-bis del testo unico dell'edilizia prevede un "principio di inderogabilità degli standard urbanistici, in quanto limitazioni indistintamente comuni a tutto il territorio", mentre il successivo art. 14 introduce "il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici" il quale può essere rilasciato "solo all'esito di un procedimento variamente aggravato e sulla base di una valutazione concreta caso per caso", riferita anche agli interessi pubblici che ciascun intervento è diretto a soddisfare. Deroghe generali, relative a determinati interventi edilizi, possono essere introdotte solo con leggi regionali di carattere eccezionale e temporaneo, che non possono assurgere a disciplina stabile in spregio del principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica. Nella specie, mentre l'originaria disciplina pugliese del Piano casa rispettava i requisiti di temporaneità ed eccezionalità, le sue reiterate proroghe, compresa quella recata dalle norme impugnate, rendevano "sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria", favorendo "la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento" e compromettendo l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio.

***vi) La (illegittima) possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 17 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dell'art. 3 della legge pugliese n. 38 del 2021 che prevedeva la possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data. La norma recava un'ulteriore proroga dell'originaria disciplina derogatoria contenuta nella legge regionale n. 33 del 2007, di natura transitoria ed eccezionale e, in quanto tale, applicabile solo "a edifici e sottotetti esistenti alla data della sua entrata in vigore". Il reiterarsi delle proroghe, "coinvolgendo edifici di costruzione di volta in volta successiva alla stessa disciplina di deroga", dilatava "oltremodo la portata derogatoria dell'originaria disciplina", proiettandone l'efficacia temporale per oltre tredici anni. In particolare, la disposizione in esame, protraendo la "generalizzata possibilità (...) di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici", comportava "evidenti effetti di incentivazione degli interventi difformi dai piani urbanistici", in violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica. La norma violava altresì il principio di ragionevolezza poiché, reiterando le precedenti proroghe, contribuiva a trasformare "una disciplina nata come eccezionale" in disciplina definitiva, in radicale contrasto con l'originaria finalità della legge regionale n. 33 del 2007 di "contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente". Inoltre, il reiterato succedersi di proroghe esponeva "a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio".

***vii) La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto interministeriale recante la determinazione del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun Comune***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

***viii) La (illegittima) previsione del rilascio in sanatoria del parere comunale di compatibilità sismica sul piano regolatore generale già approvato (norme della Regione Umbria)***

La sentenza n. 164 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dell'art. 22, comma 2, della legge umbra n. 5 del 2014, ove si prevedeva che, a determinate condizioni ed entro un certo termine, i Comuni potessero esprimere il parere di compatibilità sismica sul piano regolatore generale (PRG) già approvato, con valore di conferma in via retroattiva della sua validità. La norma contrastava con il principio fondamentale nella materia del governo del territorio,

contenuto nell'art. 89 t.u. edilizia, il quale, da un lato, prescrive espressamente che il parere di compatibilità sismica sull'atto pianificatorio comunale debba essere reso dall'apposito ufficio tecnico regionale, dall'altro, esplicitamente impone che l'atto debba essere richiesto prima della delibera di adozione, con il conseguente dovere posto a carico di tale ufficio di pronunciarsi entro sessanta giorni, scaduti i quali si forma il silenzio-rigetto. La norma censurata, nel consentire il parere di compatibilità sismica dopo l'avvenuta approvazione con valore di conferma retroattiva del PRG, senza margini di modifica delle previsioni urbanistiche già vigenti, si poneva dunque in palese contrasto con la disciplina statale di principio in ordine a modalità, tempi e forma dell'atto in parola, che si impone al legislatore regionale (sentenza n. 68 del 2018). Inoltre, nel consentire l'acquisizione del parere posticipata rispetto al provvedimento da valutare, con effetti sananti, il legislatore umbro prevedeva una scansione procedimentale palesemente incongrua rispetto al fine perseguito della tutela dell'incolumità pubblica; tale atto è, infatti, strumentale alla determinazione stessa della decisione e l'organo consultivo deve rendere il parere senza essere influenzato dal provvedimento già adottato.

## **2.6.9. “Porti civili”**

### **2.6.9.1. La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP)**

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Toscana e Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo comma, Cost. (anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), 4, primo comma, nn. 9, 11 e 12, dello statuto friulano, nonché al principio di leale collaborazione – dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, nelle parti in cui sostituisce i commi 1, lett. b), c) e d), 1-*bis*, 1-*quater*, 1-*quinquies* e 1-*sexies* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, e dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. b), ed e), del d.l. n. 121 del 2021, nelle parti in cui sostituisce i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 5 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994. Le disposizioni impugnate modificano i contenuti e i procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori portuali (PRP), incidendo contestualmente sulle materie “porti civili” e “governo del territorio”; tuttavia, in ragione del loro nucleo essenziale, applicando il criterio della prevalenza (sentenze nn. 35 del 2021, 170 del 2019, 126 del 2014), risultano riconducibili alla materia “porti civili”. In proposito, la pianificazione portuale costituisce una “regolamentazione settoriale dell'assetto dell'area portuale preordinata al corretto svolgimento e allo sviluppo dei relativi traffici”, prevalente, in ragione della sua specialità, “sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell'urbanistica”, la quale, infatti, non esclude “la configurabilità di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e globalità” (sentenza n. 359 del 1985). Del resto, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, rispetto al quale il DPSS deve essere coerente e a cui il PRP deve dare attuazione, è stato ricondotto alla materia dei porti civili (sentenza n. 261 del 2015). Ai fini del rispetto dei criteri di riparto della competenza legislativa, le disposizioni censurate, in quanto riconducibili a una materia di legislazione concorrente, devono recare principi fondamentali o essere giustificate dalla chiamata in sussidiarietà, in ragione di esigenze di carattere unitario che “abilitano lo Stato ad accentrare l'esercizio delle funzioni amministrative”. Esse apportano modifiche alla programmazione dei sistemi portuali, intese ad “accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori (...) e a razionalizzarne il contenuto”. Simili modifiche risultano riconducibili agli “interventi di rilancio economico e infrastrutturale del paese previsti nel PNRR” la cui puntuale realizzazione viene “normativamente definita di preminente valore di interesse nazionale”, in coerenza con la constatazione che la rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti può “giustificare la competenza legislativa e amministrativa dello Stato su di essi e sulle connesse aree portuali” (sentenze nn. 412 del 2008, 255 del 2007, 90 e 89 del 2006). Le descritte esigenze unitarie, non sproporzionate né irragionevoli, giustificano, pertanto, l'attrazione in sussidiarietà da parte del legislatore statale (sentenze nn. 170 del 2017 e 142 del 2016). Quanto alla necessità di un'intesa con le Regioni interessate ai fini dell'adozione dei documenti programmatici *de quibus*, è inconferente il richiamo all'art. 11, comma 1, lett. aa), del d.lgs. n. 111 del 2004, contenente norme di attuazione dello statuto speciale friulano, che disciplina il trasferimento delle funzioni in materia di viabilità e trasporti, richiedendo l'intesa tra Stato e Regione. Infatti, il predetto art. 11 non attiene alla “regolazione territoriale in termini di ripartizione di essa in aree (zonizzazione) e di individuazione di future opere (localizzazione) propria dei piani

urbanistici”, cui è riconducibile la disciplina recata dalle disposizioni impugnate, ma alla regolazione dell’attività distinta e successiva di previsione e progettazione di opere pubbliche. Invero, in assenza di puntuali previsioni, anche di rango costituzionale, che richiedono l’intesa (sentenza n. 214 del 2006), stante la “non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate”, non è “possibile individuare, in termini generali, l’adeguatezza di una forma collaborativa che va valutata in concreto con riferimento all’oggetto della disciplina”.

### ***2.6.9.2. La prevalenza dei piani regolatori dei porti nazionali e internazionali sui piani urbanistici***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 4, comma 1-*septies*, lett. a) e b), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalle Regioni Toscana e Friuli Venezia-Giulia, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., nelle parti in cui sostituisce i commi 1-*quinquies*, primo periodo, 2-*bis* e 2-*ter* dell’art. 5 della legge n. 84 del 1994, conferendo prevalenza sui piani urbanistici al piano regolatore dei porti (PRP), quale “unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza”, rispetto al quale gli enti territoriali esprimono una “valutazione consultiva (...) di mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici”. Le disposizioni in esame si limitano “a riportare il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico di prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati su quelli generali”, correggendo “l’originaria distonia della previgente subordinazione (...) al piano regolatore generale”. Pertanto, esse, in coerenza con l’assunto in base al quale “la regola della prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica” (sentenza n. 408 del 1995), affermano nella materia dei porti civili il principio della prevalenza dei piani regolatori portuali, nel rispetto dei criteri di riparto della potestà concorrente. La sentenza ha dichiarato altresì non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-*septies*, lett. a) ed e), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., nelle parti in cui sostituisce i commi 1-*quater* e 5 dell’art. 5 della legge n. 84 del 1994. Le disposizioni impugnate limitano “il potere pianificatorio dell’Autorità portuale nell’area di sua competenza” e, quale necessario corollario di quanto previsto dal precedente comma 2-*bis* circa la “necessità della sola coerenza tra pianificazione perimetrale portuale e pianificazione urbanistica delle aree perimetrali”, abrogano l’obbligo di effettuare alcune delle verifiche tecniche necessarie ai fini dell’adozione di modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP. Invero, le norme in esame risultano collegate al menzionato principio fondamentale in materia di porti civili della prevalenza del piano regolatore del porto sui piani urbanistici da un “evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” (sentenze nn. 272 del 2013, 16 del 2010, 237 del 2009, 430 del 2007), e, pertanto, rispettano il criterio di ripartizione della competenza legislativa concorrente.

### ***2.6.9.3. L’applicabilità della novella (d.l. n. 121 del 2021) ai PRP già approvati***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4, primo comma, nn. 9, 11 e 12, dello statuto speciale, 3, 97, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 4, comma 1-*octies*, del d.l. n. 121 del 2021. La Corte ha precisato “la portata della regola intertemporale di immediata applicabilità della novella ai piani regolatori portuali già approvati. Essa, infatti, implica che le future modifiche (sostanziali e non sostanziali adottate rispettivamente con varianti o adeguamenti tecnico-funzionali) ai PRP vigenti saranno adottate con i nuovi procedimenti che, in applicazione del principio della prevalenza, consentono interventi nel perimetro portuale in deroga agli atti pianificatori generali (...). Per contro, la disposizione transitoria non modifica il contenuto dei piani già vigenti. Questi, infatti, risultano ormai approvati con i previgenti procedimenti fortemente partecipati da regioni e comuni (intesa con i comuni e approvazione regionale), secondo la regola del «non contrasto» con la pianificazione territoriale. Salvo loro future modifiche, i piani già vigenti non risultano, dunque, intaccati dalla novella”. Tanto chiarito, anzitutto, una disposizione sul regime temporale “è per definizione in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con la norma della cui applicazione si occupa. Il comma 1-*octies* (...) consente, dunque, l’immediata applicazione del principio fondamentale della prevalenza del piano settoriale nella materia «porti (...) civili» su quelli pianificatori generali”. Inoltre, la norma intertemporale “non comporta deviazioni dal principio *tempus regit actum* e non è irragionevole nel semplificare le prossime scelte pianificatorie, anche in variazione ai piani già approvati, in ragione degli evidenziati scopi perseguiti (ordinata e celere

pianificazione dei porti nazionali e internazionali, oltre che alle esigenze unitarie di realizzazione delle infrastrutture previste nel PNRR)”.

#### **2.6.9.4. L'obbligo di adeguamento degli ordinamenti regionali entro tre mesi**

La sentenza n. **6** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4, primo comma, nn. 9, 11 e 12, dello statuto speciale, 9, 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 4, comma 1-*novies*, del d.l. n. 121 del 2021, il quale impone l'obbligo di adeguamento degli ordinamenti regionali alla novella entro tre mesi. La clausola di adeguamento in esame non opera in relazione alle disposizioni dichiarate illegittime e, pertanto, non risulta affetta da illegittimità derivata.

#### **2.6.10. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”**

##### **2.6.10.1. Le energie rinnovabili**

##### ***i) Il principio della massima diffusione degli impianti per il contrasto ai cambiamenti climatici***

La sentenza n. **27** ha ribadito “la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenze nn. 221, 216 e 77 del 2022, 177 del 2021, 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018, 13 del 2014, 44 del 2011), “nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenze nn. 46 del 2021, 237 del 2020, 148 del 2019, 275 e 85 del 2012), “onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici” (sentenza n. 121 del 2022).

##### ***ii) Il favor del legislatore per gli impianti di produzione di biogas***

La sentenza n. **58** ha richiamato il *favor* del legislatore (d.lgs. nn. 28 del 2011 e 199 del 2021) per gli impianti che producono biogas e “per la provenienza delle sostanze di alimentazione dell'impianto dall'azienda agricola, in chiave di collegamento funzionale tra l'esercizio dell'impianto e lo sfruttamento delle aree agricole”. Nell'occasione, la Corte ha dichiarato inammissibili, per eccessiva genericità, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 4 e 8 dello statuto speciale – dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 che stabilisce le modalità di alimentazione e funzionamento degli impianti di biogas nelle aree destinate all'agricoltura.

##### ***iii) Il favor del legislatore europeo e nazionale per le comunità di energia rinnovabile***

La sentenza n. **48** ha evidenziato che le comunità di energia rinnovabile (CER) sono definite dalla direttiva UE 2018/2001 come un “soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari”. La direttiva impone agli Stati membri una serie di obblighi finalizzati a promuovere e agevolare lo sviluppo delle CER. La direttiva è stata attuata in due tempi. In un primo momento, l'art. 42-*bis* del d.l. n. 162 del 2019 ha dettato una disciplina transitoria e sperimentale, consentendo, nelle more del completo recepimento della direttiva, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni ivi stabilite. In seguito, il d.lgs. n. 199 del 2021 ha dato piena e stabile attuazione alla direttiva, fissando, all'art. 31, i requisiti per la partecipazione alle CER e le condizioni alle quali esse possono operare e assegnando, all'art. 32, comma 3, ad ARERA il compito di adottare, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto, i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni in materia di CER. Tanto il legislatore europeo quanto quello italiano esprimono “un mercato *favor* nei confronti delle CER, quali strumenti, ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali”.

***iv) L'evoluzione della disciplina statale sull'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti***

La sentenza n. **58** ha ricostruito i “tratti fondamentali del quadro normativo nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio – tuttora in atto – dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e successivamente attuata con le linee guida ministeriali adottate nel 2010, a quella recentemente dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021”.

***– Il disegno originario del d.lgs. n. 387 del 2003, attuato dalle linee guida ministeriali del 2010: l'individuazione delle aree non idonee da parte delle Regioni all'esito di apposito procedimento amministrativo***

La sentenza n. **58** ha rammentato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, “nell'introdurre principi che (...) non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale” (sentenze nn. 77 del 2022, 177 del 2021, 286 del 2019, 69 del 2018, 99 del 2012), “con l'obiettivo di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili, ha previsto lo svolgimento di un unico procedimento amministrativo, nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi, confluiscono le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'autorizzazione unica”. Per lo svolgimento del procedimento, “l'art. 12 ha previsto l'approvazione di apposite linee guida ministeriali” volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione delle linee guida, “le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti”. Le Regioni sono chiamate a svolgere “un'apposita istruttoria per individuare le aree non idonee, da intendersi quali obiettivi di protezione ambientale e paesaggistica non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti energetici. In definitiva, nell'impianto delineato nel 2003 dal legislatore nazionale, come attuato dalle linee guida del 2010, le regioni sono chiamate a individuare le aree non idonee all'esito di un apposito procedimento amministrativo, operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale”.

***– La riforma operata dal d.lgs. n. 199 del 2021 (in attesa di definizione con l'adozione dei decreti interministeriali e l'aggiornamento delle linee guida): l'individuazione delle aree idonee in sede legislativa da parte delle Regioni***

La sentenza n. **58** ha evidenziato le rilevanti novità introdotte dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Anzitutto, “le regioni sono ora chiamate a individuare le aree idonee all'installazione degli impianti; ciò, pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali (...). Inoltre, tale individuazione dovrà avvenire non in sede amministrativa, bensì con legge”, attivandosi, in difetto, i poteri sostitutivi dello Stato *ex art.* 41 della legge n. 234 del 2012. La sentenza n. 27 del 2023 ha osservato che, ai sensi dell'art. 18, comma 3, del citato d.lgs., solo a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Il descritto *iter* “non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate”. Il nuovo sistema, imperniato su decreti interministeriali non ancora adottati, contempla una disciplina transitoria. In ogni caso, “nella perdurante assenza dei decreti interministeriali (...), quello introdotto nel 2021 deve considerarsi un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito (sentenza n. 216 del 2022)”.

***v) La vincolatività e l'inderogabilità delle linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi, espressive della leale collaborazione tra Stato e Regioni***

La sentenza n. **27** ha confermato che le linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi, “approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni”. Emanate in base all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, esse, benché non ancora aggiornate, sono “vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria in settori squisitamente tecnici” e “connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina

uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze nn. 221, 216, 121, 77 e 11 del 2022, 177 e 46 del 2021, 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, 69 del 2018).

Secondo la sentenza n. **58**, le linee guida ministeriali approvate con d.m. 10 settembre 2010 vanno annoverate “tra i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», (...) vincolanti nei confronti delle regioni in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria”. Esse, “nell’indicare puntuali modalità attuative della legge statale, hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale”.

***vi) L’istruttoria regionale prescritta dalle linee guida ministeriali ai fini dell’individuazione delle aree non idonee all’installazione degli impianti per ragioni di tutela ambientale e paesaggistica; il divieto per il legislatore regionale di creare preclusioni assolute e aprioristiche (la riserva di procedimento amministrativo)***

La sentenza n. **27** ha rammentato che l’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in attuazione delle linee guida, le Regioni possono indicare aree e siti non idonei all’installazione di specifiche tipologie di impianti) e il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle Regioni e alle Province autonome, e non ai Comuni, “il compito di individuare le aree non idonee attraverso un’apposita istruttoria, i cui esiti devono contenere per ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione”. Spetta alle Regioni e alle Province autonome (punto 17.2 delle linee guida), “conciliare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (*burden sharing*)”. Peraltro, “l’atto di pianificazione opera una valutazione di primo livello, con finalità acceleratorie” (sentenze nn. 77 e 11 del 2022, 177 del 2021), “ma non può creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa” (sentenze nn. 216 del 2022, 106 del 2020, 286 del 2019).

***vii) La procedura abilitativa semplificata per gli impianti con bassa potenza***

La sentenza n. **58** ha rammentato che l’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 prevede la procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili che, in ragione della bassa potenza, in precedenza erano assentiti con SCIA (anziché con la più complessa autorizzazione unica). La norma disegna “un vero e proprio procedimento amministrativo, caratterizzato da un certo grado di semplificazione (rispetto all’ordinario procedimento dell’autorizzazione unica), che parte su iniziativa del privato con la presentazione al comune di una dichiarazione e che è volto all’ottenimento di un titolo”. La denominazione di procedura abilitativa semplificata “chiarisce tale natura e rende evidente la distinzione tra l’atto di iniziativa (la dichiarazione del privato), il momento procedimentale e l’atto amministrativo finale (il titolo)”. Anche dalla giurisprudenza amministrativa emerge la sussumibilità della speciale procedura semplificata nel modello procedimentale della SCIA *ex art.* 19 della legge n. 241 del 1990.

***viii) La (illegittima) proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 della sospensione delle procedure di autorizzazione degli impianti in zone agricole caratterizzate da particolari produzioni, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti inidonei (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **27** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo e terzo, Cost., l’art. 16 della legge abruzzese n. 1 del 2022 il quale prorogava dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 la sospensione delle procedure di autorizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili in zone agricole caratterizzate da particolari produzioni, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti inidonei. In particolare, la disposizione prorogava il meccanismo regolato dall’art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021, giudicato incostituzionale dalla sentenza n. 77 del 2022 poiché violava i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia desumibili dalle disposizioni sull’autorizzazione unica *ex art.* 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle relative linee guida ministeriali. Poiché il comma 4 del citato art. 12 prevede “un termine massimo entro il quale concludere il procedimento unico”, la sospensione è stata ritenuta contrastante con “la funzione di mera accelerazione e semplificazione del procedimento di autorizzazione unica” assegnata dalle linee guida alla

“individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei” (sentenze nn. 266, 216, 121 e 77 del 2022, 177 del 2021, 106 del 2020, 286 e 86 del 2019, 69 del 2018). Conseguentemente, la denunciata proroga aggravava “il contrasto con l’obiettivo acceleratorio sotteso ai parametri interposti”, derogando, tra l’altro, al comma 6 dell’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 che, nelle more dell’individuazione delle aree non idonee, vieta espressamente “moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione”. La sospensione delle procedure autorizzatorie in zone agricole particolari non risultava coerente neppure con il comma 7 del citato art. 12, secondo cui gli impianti di produzione di energia elettrica “possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici”, nel rispetto delle disposizioni in materia di sostegno al settore agricolo, di tutela delle biodiversità e del patrimonio culturale e paesaggistico. Infine, la disposizione censurata contrastava anche con i principi della direttiva 2018/2001/UE in base ai quali il legislatore interno deve adottare norme in materia di procedure autorizzatorie “proporzionate e necessarie”, in modo da garantire che le procedure “siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili”.

***ix) La (illegittima) previsione dell’individuazione entro il 31 maggio 2022, con delibera del Consiglio comunale, delle zone inidonee all’installazione degli impianti, limitatamente alle aree agricole caratterizzate da particolari produzioni, e del divieto di introdurre in seguito limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 27 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo e terzo, Cost., l’art. 19 della legge abruzzese n. 5 del 2022 il quale stabiliva che entro il 31 maggio 2022, con delibera del Consiglio comunale, fossero individuate le zone inidonee all’installazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili, limitatamente alle aree agricole caratterizzate da particolari produzioni, vietando di introdurre in seguito limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione. La norma contrastava con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto, e distribuzione nazionale dell’energia. I principi statali “assegnano alle regioni (...) e non ai comuni il compito di individuare le aree non idonee” per l’installazione degli impianti nonché di “conciliare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili”. Inoltre, nel prevedere che, decorso il termine del 31 maggio 2022, in assenza della delibera del Consiglio comunale, non potevano essere posti “limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione”, la norma lasciava intendere che l’individuazione delle aree e dei siti non idonei si traducesse nella previsione di un limite alla facoltà di autorizzazione regionale, laddove, nella prospettiva statale, l’individuazione “serve (...) solo a segnalare, ai fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa”, ma non può precludere un esito diverso. Infine, nell’attribuire surrettiziamente all’atto di individuazione la funzione di limitare la facoltà di autorizzazione della Regione, la norma si poneva in contrasto con gli obiettivi delle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE di garantire la massima diffusione degli impianti da energie rinnovabili che si riflettono “nella disciplina (...) in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze”.

***x) Norme della Regione Abruzzo sulle comunità di energia rinnovabile (CER)***

***– La facoltà delle CER di stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione per ottimizzare la gestione e l’utilizzo delle reti di energia***

La sentenza n. 48 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 3, comma 3, lett. b), della legge abruzzese n. 8 del 2022, il quale prevede che le comunità di energia rinnovabile (CER) possono stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione per ottimizzare la gestione e l’utilizzo delle reti di energia. La norma non interferisce con “la funzione regolatoria che l’art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 199 del 2021 assegna ad ARERA, nel momento in cui le affida il compito di adottare i provvedimenti necessari a garantire l’attuazione” della disciplina statale di principio in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. Invero, essa “si limita (...) a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori della rete, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui tali ultimi soggetti intendano (...) effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale” (sentenze nn. 176 e 161 del 2021, 177 del 2020, 285 e 116 del 2019).

***– L’(illegittimo) affidamento alla Giunta regionale della definizione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER***

La sentenza n. **48** ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole “i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e”), per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 9, comma 1, lett. b), della legge abruzzese n. 8 del 2022, in quanto affidava alla Giunta regionale la definizione dei requisiti dei soggetti che possono partecipare alle comunità di energia rinnovabile (CER). La norma è risultata in contrasto con l’art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 che detta un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, stabilendo “i requisiti che i clienti finali devono possedere per poter organizzarsi in CER” e “le condizioni nel rispetto delle quali devono operare le CER”. La disposizione statale si ispira al principio, posto dalla direttiva UE 2018/2021, di massima apertura della CER, in attuazione del quale i clienti finali hanno diritto a partecipare alle comunità “senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie” e gli Stati membri dell’Unione europea sono tenuti a “promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile”, in modo da garantire che la partecipazione “sia aperta a tutti i consumatori”. Invero la norma censurata, pur non stabilendo direttamente i requisiti *de quibus*, ma rinviandone la definizione “a un successivo atto di rango non legislativo”, si appropriava di una disciplina che “deve invece essere uniforme su tutto il territorio nazionale”, ledendo la competenza del legislatore statale.

***xi) Il regime della segnalazione certificata di inizio attività per l’installazione di impianti con potenza inferiore a determinate soglie (norme della Provincia di Trento)***

La sentenza n. **58** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 4 e 8 dello statuto speciale – dell’art. 5 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 (nella formulazione anteriore all’integrazione disposta dalla legge provinciale n. 7 del 2022) che, in punto di regime autorizzatorio per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza inferiore a determinate soglie, stabilisce il regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e detta le relative norme procedurali. La SCIA “non presenta alcuna sostanziale differenza” rispetto alla procedura abilitativa semplificata (PAS) *ex art.* 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. “Il legislatore provinciale, senza peraltro mancare di utilizzare proprio la denominazione «procedura abilitativa semplificata» (che costituisce la rubrica della norma censurata), ha solo utilizzato la denominazione «SCIA» per riferirsi all’atto che segna l’inizio di un procedimento caratterizzato (...) dalle medesime scansioni e dai medesimi poteri di intervento inibitorio del comune”. Neanche il denunciato art. 5 consente l’immediato inizio dei lavori, a seguito della presentazione della segnalazione, ma impone di attendere che trascorra il termine di 30 giorni, entro cui l’amministrazione potrà svolgere le proprie verifiche ed eventualmente intervenire con il provvedimento inibitorio. Inoltre, la segnalazione è delineata “con le medesime caratteristiche” della dichiarazione disciplinata dal legislatore statale, dovendo essere corredata dalla relazione del progettista e dagli elaborati tecnici per la connessione. “Uguale, poi, è la disciplina sull’eventuale sospensione del termine di trenta giorni, ai fini dell’acquisizione d’ufficio degli atti di assenso necessari (ma non allegati dal privato) e dello svolgimento della conferenza di servizi”. Ancora, del tutto sovrapponibile è la disciplina del titolo finale, costituito dalla copia della segnalazione, da cui risulti la data della presentazione, “unitamente all’elenco di quanto presentato a corredo del progetto, all’attestazione del professionista, agli atti di assenso eventualmente necessari”. La norma, “nel delineare le fasi in cui è scandita la procedura abilitativa semplificata per l’ottenimento della SCIA”, è pertanto rispettosa dei principi fondamentali” posti dal legislatore statale.

***2.6.10.2. Le grandi derivazioni idroelettriche***

***i) Il riparto di competenze in ordine alla disciplina del rapporto concessorio; il contenuto della legge regionale***

La sentenza n. **173** ha rammentato che la disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche è da tempo ricondotta alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di competenza legislativa concorrente (sentenze nn. 155 del 2020, 158 del 2016, 85 del 2014). L’ambito delle rispettive competenze è stato delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 79 del 1999, il cui art. 12 (nel testo modificato dal d.l. n. 135 del 2018) prevede, al comma 1-*ter*, che, nel rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi



fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al medesimo articolo, le Regioni disciplinano con legge le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Nei commi successivi è tracciato il contenuto della legge regionale. In particolare, il comma 1-*quinquies* prevede che le Regioni possono disporre l'obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50% destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni. Inoltre, la lett. p) del comma 1-*ter* prende in esame la disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più Regioni, prevedendo che la legge regionale stabilisca le specifiche modalità procedurali da seguire in termini di gestione, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d'intesa tra le Regioni.

### ***ii) La normativa statale di principio sul canone concessorio e sulla fornitura gratuita***

La sentenza n. 173 ha rilevato che, “in tema di grandi derivazioni d'acqua, il canone e la fornitura gratuita sono soggetti alla normativa statale di principio in quanto sussiste la necessità di una loro uniforme e adeguata regolazione anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica, in ragione del fatto che entrambi consentono vantaggi immediati per le popolazioni locali (sentenza n. 117 del 2022)”.

## ***2.6.11. “Promozione e organizzazione di attività culturali”***

### ***2.6.11.1. La materia dello spettacolo***

La sentenza n. 193 ha richiamato l'indirizzo giurisprudenziale (sentenza n. 255 del 2004) che ha ricondotto la materia dello spettacolo alla competenza legislativa concorrente concernente la “promozione e organizzazione di attività culturali”. Al riguardo, la legge n. 106 del 2022 “costituisce il primo intervento di sistema in materia di spettacolo successivamente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione”: simile intervento era stato da tempo ritenuto “una necessità ineludibile al fine di adeguare la disciplina statale al mutato assetto costituzionale, che vede indubbiamente un più ampio coinvolgimento delle regioni nell'attività di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo”.

### ***2.6.11.2. Norme statali in materia di spettacolo***

#### ***i) Il concorso delle Regioni all'attuazione dei principi fondamentali individuati dallo Stato***

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, impugnato dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, anche in riferimento agli artt. 4, primo comma, nn. 14 e 8, dello statuto e 3 Cost., nella parte in cui prevede che le Regioni concorrono all'attuazione dei principi fondamentali contenuti nell'art. 1 della legge n. 175 del 2017. La norma censurata non definisce in maniera riduttiva il ruolo delle Regioni, prevedendone il concorso all'attuazione dei principi fondamentali in materia di spettacolo. Il legislatore statale, nel definire i principi fondamentali della materia dello spettacolo ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in linea con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha riconosciuto “in maniera inequivoca la competenza delle regioni nell'adozione della normativa di dettaglio attuativa di tali principi, fatte salve le ipotesi di chiamata in sussidiarietà dello Stato”. Invero, la norma, in quanto finalizzata a “promuovere la cooperazione fra le diverse realtà regionali”, non può ritenersi lesiva delle competenze del legislatore regionale a causa dell'utilizzo del verbo “concorrere” con riguardo al ruolo di attuazione dei principi fondamentali. Tra l'altro, le stesse ricorrenti definiscono la norma come espressiva di una “dichiarazione programmatica da parte del legislatore statale”, in tal modo “escludendone la portata immediatamente lesiva”. Inoltre, la disposizione non risulta irragionevole per contrasto con la clausola di salvaguardia *ex art. 6* della legge n. 175 del 2017, in base al quale le disposizioni della predetta legge si applicano nei confronti delle autonomie speciali “compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”, in quanto la ricorrente Regione autonoma non è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo.

***ii) La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali***

La sentenza n. **193** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost. nonché dalla Regione Friuli Venezia-Giulia anche in riferimento all’art. 4, primo comma, nn. 1 e 14, dello statuto speciale – dell’art. 7, comma 1, secondo periodo, della legge n. 106 del 2022 il quale prevede che gli interventi regionali in materia di spettacolo, nell’ambito delle azioni indicate dal legislatore statale, avvengano sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. La disposizione “non costituisce un’ipotesi di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative da parte dello Stato” in quanto le funzioni in essa contemplate “sono e restano nella titolarità delle regioni”. Invero, la norma, riconducibile alla competenza legislativa concorrente, “si pone come principio fondamentale della materia ‘promozione e organizzazione di attività culturali’ con l’obiettivo di favorire una maggiore omogeneità tra i diversi sistemi regionali che operano per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo”. Il legislatore statale, con i menzionati accordi, intende “promuovere forme di azione condivisa tra le diverse regioni e tra queste e lo Stato medesimo, ai fini del miglior esercizio di talune funzioni regionali in materia di spettacolo”. Gli accordi mirano alla “condivisione con le regioni all’interno della Conferenza permanente, dei criteri omogenei che dovranno guidare l’attività amministrativa regionale sia dal punto di vista dello scambio dei dati e delle informazioni per la migliore conoscenza del settore (...) sia dal punto di vista delle politiche di monitoraggio e valutazione dell’efficacia dell’intervento pubblico in materia”. Pertanto, nel dettare i principi fondamentali in una materia di competenza concorrente, la norma censurata non risulta lesiva della competenza residuale del legislatore regionale, né della potestà regolamentare delle Regioni. Non si configurano neppure violazioni del principio di legalità dell’azione amministrativa.

***iii) Le funzioni regionali di condivisione e scambio di dati e informazioni e di verifica dell’efficacia dell’intervento pubblico***

La sentenza n. **193** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Lombardia in relazione all’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – dell’art. 7, comma 1, secondo periodo, lett. a) e b), della legge n. 106 del 2022 in base al quale le Regioni promuovono l’istituzione degli Osservatori regionali dello spettacolo ai fini di condivisione e scambio di dati e informazioni e verificano, anche tramite gli Osservatori, l’efficacia dell’intervento pubblico nel territorio. La lett. a), “lungi dall’imporre l’istituzione degli osservatori regionali”, si limita a prevedere che le Regioni ne promuovano l’istituzione, non introducendo alcun obbligo in tal senso. Neppure la lett. b) introduce un obbligo per le Regioni, in quanto, nel “favorire la diffusione di pratiche per il monitoraggio e la valutazione degli interventi pubblici in materia di spettacolo”, prevede che tali funzioni potranno essere affidate anche agli osservatori regionali: l’utilizzo dell’avverbio “anche” esclude l’imposizione di un obbligo.

## ***2.6.12. “Coordinamento della finanza pubblica”***

### ***2.6.12.1. Il contenimento dei costi degli apparati amministrativi***

***i) Il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici***

“In linea generale, il principio di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, quale si evince dall’art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, è principio di coordinamento della finanza pubblica, agli effetti dell’art. 117, terzo comma, Cost., vincolante anche per le autonomie speciali, dato che la finanza delle regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata” (sentenze nn. 255 e 190 del 2022). Così la sentenza n. **124**.

***ii) Il divieto di soccorso finanziario delle società partecipate quale principio fondamentale della materia***

La sentenza n. **110** ha rammentato che il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) stabilisce principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norme che, in linea con quelle sulla riduzione del costo dell’amministrazione (*spending review*), “pongono

misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento” (sentenza n. 194 del 2020). Ciò vale anche per l’art. 14, comma 5, TUSP che “mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate”. Su tale disposizione “si fonda il principio del divieto di soccorso finanziario” la cui *ratio*, illustrata da un concorde indirizzo della magistratura contabile, è, “da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le società, e assieme di evitare situazioni di ingiustificato *favor* per i creditori della società partecipata; e dall’altro, quella di limitare l’ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione dei soggetti beneficiari”. L’art. 14, comma 5, rifiuta “la logica del salvataggio a tutti i costi degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale, ed esprime un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie a fondo perduto o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria”.

***iii) La (illegittima) previsione della procedura di stabilizzazione del personale precario diverso da quello sanitario e socio-sanitario, in servizio da 18 mesi al 31 dicembre 2022, anche in deroga al piano triennale di fabbisogno (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 76 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 13, comma 91, della legge della Regione siciliana n. 13 del 2022, nella parte in cui stabiliva che la procedura di stabilizzazione ivi prevista potesse avvenire “anche in deroga”, anziché “in coerenza” con il piano triennale di fabbisogno del personale, nella parte in cui consentiva la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario e, quindi, limitatamente alle parole “tecnico ed amministrativo”, nonché nella parte in cui prevedeva che i diciotto mesi di servizio dovessero essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine fissato dalla normativa statale vigente *pro-tempore*. La disposizione, al dichiarato fine di attuare l’art. 1, comma 268, lett. b), della legge n. 234 del 2021, prevedeva che gli enti del servizio sanitario regionale potessero indire, anche in deroga ai piani triennali di fabbisogno del personale, procedure di stabilizzazione del personale precario, appartenente anche ai ruoli tecnici e amministrativi, che avesse maturato al 31 dicembre 2022 i 18 mesi di servizio richiesti dalla legge n. 234 del 2021. Il legislatore statale ha però sottoposto a vincoli stringenti la stabilizzazione del personale precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, “in modo da contemperare (...) l’indiscutibile necessità di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali (...) con l’altrettanto pressante esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale”. Il citato art. 1, comma 268, lett. b), ha fissato dei criteri cui devono attenersi le procedure di stabilizzazione, allo scopo “di coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti e di contenerla entro limiti ragionevoli”, mediante previsioni “da ricondurre ai principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, vincolanti anche per le autonomie speciali”. In particolare, poiché la citata lett. b) richiede che le procedure di stabilizzazione siano indette in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, la disposizione impugnata contrastava con tale principio nella parte in cui prevedeva la possibilità di indire procedure anche in deroga al piano. Inoltre, la lett. b) pone “un limite soggettivo” alle procedure, circoscrivendo la stabilizzazione al personale sanitario e socio-sanitario, nonché “un limite temporale”, fissando il termine entro il quale il personale deve aver maturato la necessaria anzianità di servizio. La norma censurata contrastava anche con tali principi, nella parte in cui consentiva la stabilizzazione di personale tecnico e amministrativo e prevedeva che i 18 mesi di servizio dovessero essere maturati al 31 dicembre 2022, anziché al diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro-tempore* (30 giugno 2022).

***iv) La (illegittima) previsione, in deroga al piano triennale di fabbisogno, della procedura di stabilizzazione e dell’avvio di selezioni riservate in favore del personale precario diverso da quello sanitario e socio-sanitario, contrattualizzato a qualunque titolo e in servizio da 18 mesi al 31 dicembre 2022 (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 99, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**v) *L'illegittimo stanziamento di 100.000 euro per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 110 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4 della legge molisana n. 8 del 2022, che autorizzava uno stanziamento di 100.000 euro, individuandone la copertura nel bilancio regionale, per completare la procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa, interamente partecipata dalla Regione. Il trasferimento straordinario previsto dalla norma censurata, in assenza di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificarlo, contrastava con l'art. 14, comma 5, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate. Le norme del TUSP che, in linea con le disposizioni sulla riduzione del costo della pubblica amministrazione (*spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 194 del 2020). Nella specie, la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura di liquidazione della società, con conseguente dismissione di partecipazioni non più strategiche della Regione, non integrava di per sé un prevalente interesse pubblico. Attraverso il trasferimento contestato, la Regione ha inteso in sostanza farsi carico dei debiti della società verso i creditori, in gran parte rappresentati da compensi non pagati ad amministratori e sindaci, nonché a professionisti in relazione ad attività di contabilità o assistenza legale. Accollandosi tali debiti, la legge regionale si è però posta in contrasto con le precipe finalità – tutela della concorrenza, divieto di creazione di un ingiustificato *favor* per i creditori delle società partecipate, garanzia di un uso efficiente delle risorse pubbliche – sottese al divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti di cui al menzionato parametro interposto.

**vi) *La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)***

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, impugnato dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui inserisce i commi *5-quater*, *5-quinquies* e *5-sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, ponendo una nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi. Le norme rientrano in diversi ambiti di competenza statale esclusiva, come l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e le norme generali sull'istruzione, e “concorrono a riorientare, secondo criteri di maggiore efficienza ed efficacia (quali quelli già esplicitati dal PNRR per adeguare il sistema dell'istruzione agli sviluppi demografici), la spesa pubblica statale e non quella regionale”. La riconducibilità delle norme in esame all'esercizio di potestà esclusive statali esclude che ricorra un'ipotesi di attrazione in sussidiarietà. In relazione alla medesima pronuncia si veda, altresì, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

### **2.6.12.2. La spesa sanitaria**

**i) *Il difetto di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento ove non concorra al finanziamento del servizio sanitario delle autonomie speciali***

La sentenza n. 124 ha precisato che, “per le regioni a statuto speciale che provvedono in autonomia al finanziamento del proprio servizio sanitario, lo Stato non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenze nn. 5 del 2022, 241 del 2018, 115 del 2012).

**ii) *Il principio di programmazione della spesa sanitaria, vincolante anche per le autonomie speciali, e la possibilità di remunerare le prestazioni eccedenti con il meccanismo della regressione tariffaria***

La sentenza n. 76 ha sottolineato “la centralità del principio della programmazione della spesa sanitaria” (sentenze nn. 113 del 2022, 36 e 7 del 2021, 248 del 2011, 94 del 2009, 257 del 2007, 200 e

111 del 2005) e ha precisato, al contempo, che “le prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato possono essere remunerate” con “il meccanismo della regressione tariffaria”, cioè “di riduzione delle tariffe all’aumento delle prestazioni erogabili”. Il principio della programmazione si è “progressivamente imposto nella legislazione sanitaria”, allo scopo di “realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario”; la necessità della programmazione è emersa “in conseguenza dell’elevato e crescente deficit della sanità e delle esigenze di bilancio”. Il principio, sancito dall’art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, è “finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l’esigenza di assicurare i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale”; per la sua specifica *ratio*, esso “va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali” (sentenze nn. 201 del 2022, 44 del 2021, 273, 130 e 78 del 2020, 241, 172 e 103 del 2018, 191, 154 e 151 del 2017).

***iii) Il principio di omnicomprensività delle tariffe per le prestazioni acquisite da soggetti privati accreditati***

La sentenza n. 176 ha ricordato che, ai sensi dell’art. 8-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, i soggetti privati accreditati possono essere coinvolti nella programmazione regionale sanitaria previa stipula di appositi contratti che, tra l’altro, indicano il volume massimo di prestazioni che le strutture si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e modalità di assistenza, e il corrispettivo globale per le attività concordate, in base all’applicazione di valori tariffari. Inoltre, tali accordi indicano la modalità con cui viene arantito il rispetto del limite di remunerazione globale, prevedendo la riduzione del volume massimo di prestazioni in caso di incremento a seguito di modificazioni, comunque intervenute nel corso dell’anno, dei valori unitari dei tariffari regionali. Il successivo art. 8-*sexies*, comma 1, specifica che le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali ex art. 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell’ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento, prescrivendo che per le funzioni assistenziali il criterio di remunerazione si basi sul costo standard di produzione del programma di assistenza mentre per le attività diverse la remunerazione avvenga in base a tariffe predefinite per prestazione. “La disciplina illustrata conferma il principio di omnicomprensività della tariffa”; “l’assetto della disciplina dell’erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie è caratterizzato, tra l’altro, proprio dalla remunerazione in base al sistema a tariffa, allo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili (sentenza n. 94 del 2009)”. L’art. 8-*sexies* rientra “tra i principi fondamentali nella materia della tutela della salute” (sentenze nn. 192 del 2017 e 124 del 2015), nonché, insieme all’art. 8-*quinquies*, “anche in quelli del coordinamento della finanza pubblica, perché le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l’esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch’essa funzionale al perseguimento dell’interesse pubblico del settore (sentenza n. 76 del 2023)”.

***iv) La vincolatività dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria e dei programmi operativi, per la Regione che li abbia sottoscritti, e l’attivazione del potere sostitutivo straordinario del Governo in caso di persistente inerzia regionale***

La sentenza n. 20 ha confermato che “la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica” (sentenza n. 278 del 2014). In particolare, “costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che – ai sensi dei commi 88 e 88-*bis* del medesimo art. 2 – ne costituiscono attuazione e aggiornamento; la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro” (sentenze nn. 14 del 2017, 266 del 2016, 278 del 2014). “Qualora si verifici una persistente inerzia della regione rispetto alle attività richieste da tali accordi, l’art. 120, secondo comma, Cost. consente l’esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l’unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni

concernenti il diritto fondamentale alla salute, tutelato dall'art. 32 Cost.” (sentenze nn. 117 del 2018, 106 e 14 del 2017, 266 del 2016, 227 del 2015).

Sul punto si veda altresì la sentenza n. **163**.

**v) *Il divieto per le Regioni assoggettate ai piani di rientro dal disavanzo sanitario di incrementare la spesa per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali***

La sentenza n. **134** ha richiamato il principio di diritto secondo cui “l’assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie” (sentenze nn. 256, 242 e 161 del 2022, 142 e 36 del 2021, 177 e 166 del 2020). In definitiva, “la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è (...) preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni non obbligatorie”. Tale principio è stato affermato “anche per i piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario” (sentenze nn. 190 del 2022 e 130 del 2020) “o per le misure di monitoraggio equiparabili” (sentenze nn. 190 e 161 del 2022).

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. **176**.

**vi) *La (illegittima) disciplina dell’organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza (norme della Regione Molise) – Segnalazione dell’anomala durata del commissariamento della sanità***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, l’analogo voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria*.

**vii) *La (illegittima) previsione per il 2022 di trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale, calcolati sul consolidato del 2019 (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **76** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge siciliana n. 13 del 2022 in quanto prevedeva per l’anno 2022 trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale, calcolati sul consolidato del 2019. La norma, nel consentire il trasferimento ai soggetti convenzionati di risorse finanziarie ulteriori “rispetto al corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e dalla remunerazione delle funzioni incluse nell’accordo” con la Regione, legittimava la corresponsione “di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate”. Essa si poneva in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, per la sua specifica *ratio*, anche per le autonomie speciali, relativo alla programmazione della spesa sanitaria, di cui all’art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, in base al quale non è consentita la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa concordato dalla struttura con la Regione. Invero, le prestazioni eccedenti quelle programmate possono essere eventualmente remunerate solo se, riducendo le tariffe all’aumentare delle prestazioni erogabili, mediante il meccanismo della regressione tariffaria, viene rispettato il tetto di spesa.

**viii) *La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, 117, commi secondo, lett. 1), e terzo, Cost. e 4, primo comma, n. 1, dello statuto speciale – dell’art. 128, comma 7, della legge friulana n. 8 del 2022, secondo cui ciascun ente del SSR può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale. La norma non viola il principio di coordinamento della finanza pubblica, sancito dall’art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, di invarianza della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, poiché la Regione a statuto speciale provvede in autonomia al finanziamento del proprio servizio sanitario; essa, non soggiacendo a tale principio, non può, dunque, violarlo. Quanto alla denunciata

invasione dell'ordinamento civile, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva per il trattamento retributivo, la disposizione non opera un'attribuzione diretta dei fondi ai prestatori d'opera, anche perché il successivo comma 8, nel chiarire la *ratio* incentivante dell'eventuale aumento del salario accessorio, assicura il rispetto dello spazio di autonomia della contrattazione.

***ix) Norme della Regione Puglia per la prevenzione, la diagnosi e la sorveglianza del tumore al colon-retto***

***– La (illegittima) previsione dello screening in regime di gratuità per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico strumentale***

La sentenza n. 134 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 16 della legge pugliese n. 14 del 2022, il quale prevedeva che lo *screening* per la consulenza genetica oncologica (CGO), l'eventuale test molecolare e i programmi di sorveglianza clinico-strumentale fossero disposti in regime di gratuità, con il codice di esenzione D98, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare". La CGO è assicurata a tutte le persone ad alto rischio di tumore al colon-retto con possibile eziopatogenesi genetica eredo-familiare, allo scopo di avviare specifici test molecolari e programmare eventuali misure di sorveglianza clinica e strumentale in caso di accertamento della mutazione. L'art. 16, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, si poneva in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza *ex* art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, vieta di effettuare spese non obbligatorie e non previste dalle Raccomandazioni del Ministero della salute e dai livelli essenziali di assistenza (LEA). Detto d.P.C.m. si occupa, tra l'altro, dei programmi organizzati di *screening*, le cui periodicità e caratteristiche tecniche sono definite a livello nazionale, per tutta la popolazione *target* residente e domiciliata, dalle raccomandazioni ministeriali, predisposte in attuazione dell'art. 2-*bis* della legge n. 138 del 2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018. Sono indicate quali metodi di *screening* di primo livello la ricerca del sangue occulto nelle feci e la rettosigmoidoscopia, mentre la colonscopia totale non è un test di *screening* primario, ma un esame diagnostico di secondo livello nei soggetti risultati positivi al test di primo livello, oltre che una procedura diagnostica nella sorveglianza dei soggetti ad alto rischio. Pertanto, le prestazioni di cui all'art. 16, non essendo considerate quali test, né di primo né di secondo livello, dalle Raccomandazioni, non rientravano nei LEA.

***– La previsione di indicazioni del competente assessorato regionale alle ASL al fine di potenziare le risorse delle strutture coinvolte nel programma di screening e di organizzare una rete regionale hub e spoke***

La sentenza n. 134 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 3, lett. a) e b), della legge pugliese n. 14 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevede che l'Assessorato regionale alle politiche della salute provvede a fornire indicazioni alle ASL al fine di potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture coinvolte nel programma di *screening* e di organizzare una rete regionale *hub* e *spoke*. Il ricorrente lamentava l'attitudine della norma impugnata a pregiudicare gli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro cui la Regione è soggetta, in asserito contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 che impongono il rispetto di tali obiettivi (sentenze nn. 6 del 2022, 142 del 2021, 166 del 2020). La legge n. 14 del 2022 contiene norme atte ad incidere sulla spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione della rete sanitaria assistenziale, investendo due macroaree regolate dai piani di rientro dal disavanzo; la Regione, "con il piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario (...) nonché con i successivi programmi operativi, (...) ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale" (sentenza n. 142 del 2021). La Puglia è sottoposta al programma operativo 2016-2018 (in attesa del redigendo programma operativo 2022-2024), che, in prosecuzione del piano di rientro, ha ottenuto l'approvazione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del comitato permanente per la verifica dei LEA. Il programma prevede il potenziamento delle attività di prevenzione e promozione della salute, attraverso "una radicale riorganizzazione e reingegnerizzazione degli *screening* oncologici", con l'istituzione di centri di riferimento regionali per la diagnostica oncogenomica, che può favorire una più razionale utilizzazione della *targeted therapy*;

inoltre, rileva la necessità, al fine di garantire i LEA, di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel rispetto dei limiti imposti dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009. Il programma operativo vigente, dunque, afferma la necessità, sia di rifondare il programma di *screening* per il tumore al colon-retto, sia di assumere personale e per queste ragioni non sussiste alcun contrasto tra esso e le disposizioni impugnate. La pronuncia ha anche giudicato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità della sola lett. a) del comma 3 del succitato art. 17, promossa in riferimento allo stesso parametro, in relazione all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019. La norma statale, nel porre limiti di spesa per il personale sanitario, reca un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 6 del 2022). La disposizione impugnata, in difetto di indici testuali che espressamente autorizzino la deroga ai limiti fissati dalla norma interposta, deve essere interpretata nel senso che, nelle assunzioni di personale sanitario, la Regione è tenuta al rispetto delle pertinenti previsioni statali. Infine, è stata ritenuta non fondata la questione riguardante la stessa lett. a) del comma 3 dell'art. 17, impugnata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto sarebbe suscettibile di determinare un aumento della spesa per il trattamento retributivo del personale sanitario e quindi di incidere su rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva. La norma censurata consente all'Assessorato regionale alle politiche della salute di dettare atti di indirizzo alle ASL in ordine alle assunzioni di personale e, pertanto, non regola rapporti lavorativi già in essere e non attiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenze nn. 267, 84 e 9 del 2022, 241 del 2021), ma disciplina profili pubblicistico-organizzativi rientranti nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale delle Regioni.

***x) L'attribuzione di un'indennità, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari in servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo durante l'emergenza pandemica (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 155 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 57, della legge siciliana n. 16 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto prevede l'attribuzione di un'indennità, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari in servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo durante l'emergenza pandemica. La norma, "estendendo la corresponsione dell'indennità agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica", presso strutture private accreditate, non viola il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica *ex art. 8-sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 in base al quale i rapporti tra SSN e strutture accreditate "sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe onnicomprensive". Infatti, l'indennità *de qua* non risulta specificamente correlata a "erogazioni destinate alle strutture sanitarie private accreditate", ma viene "direttamente attribuita per finalità di politica sociale agli operatori sanitari" menzionati e non grava sul fondo sanitario regionale, ma su una specifica posta di bilancio.

***xi) L'illegittimo rinvio alle norme statali, operato al di fuori del periodo emergenziale, per il ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione e ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbo dello spettro autistico che hanno sospeso l'attività a causa della pandemia da COVID-19 e non hanno attivato le procedure di cassa integrazione per i dipendenti (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 155 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 13, comma 92, della legge siciliana n. 16 del 2022 che, anche dopo la fine del periodo emergenziale, riconosceva ai centri di riabilitazione e ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbo dello spettro autistico, che non avevano attivato la cassa integrazione per i propri dipendenti, un ristoro correlato alla sospensione dell'attività a causa della pandemia da COVID-19. La disposizione, in vigore per l'anno 2022, richiamava norme statali adottate in periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), che esaurivano i loro effetti limitatamente allo stesso; perciò, non risultava coerente "con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (...) né con la legislazione vigente". In particolare, essa si poneva in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, in conformità al quale le Regioni che vi sono assoggettate, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, non devono adottare provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla sua piena attuazione.



***xii) La (illegittima) stabilizzazione del personale precario dell’Azienda sanitaria regionale del Molise (norme della Regione Molise)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 163, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***xiii) Il rifinanziamento di interventi sociali in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 25 della legge abruzzese n. 24 del 2022, che, nel sostituire l’art. 23 della legge regionale n. 5 del 2022, rfinanzia interventi in favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia. Tali interventi consistono in “un contributo, sotto forma di rimborso parziale e *una tantum*” ai predetti pazienti “per l’acquisto di protesi tricologiche e per l’esecuzione di dermopigmentazione o trucco permanente per la risoluzione di problematiche di natura estetica” e in contributi “alle aziende sanitarie locali per l’acquisto di caschetti refrigeranti e alle organizzazioni del terzo settore per lo svolgimento di attività di ascolto e sostegno ai pazienti oncologici”. Siccome nessuna delle predette misure “riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica”, ma prestazioni di natura sociale volte a sostenere i disagi psicologici derivanti dalla malattia, la norma censurata risulta riconducibile alla competenza regionale residuale in materia di prestazioni sociali. Invero, essa “non ha inciso sulla parte del bilancio regionale destinata alla tutela della salute”, essendo “le risorse individuate per tali misure (...) allocate nella Missione 12” del bilancio relativa a diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Pertanto, poiché le risorse destinate a copertura degli oneri recati dalla norma censurata sono esterne “al perimetro delle entrate e uscite sanitarie” ex art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la disposizione non risulta elusiva “dell’obbligo di garantire la spesa necessaria destinata ai livelli essenziali di assistenza”.

***xiv) La (illegittima) previsione di un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 176 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 26, comma 2, della legge abruzzese n. 24 del 2022 che prevedeva un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate. In base all’art. 8-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, riconducibile ai principi di coordinamento della finanza pubblica, i soggetti privati accreditati stipulano con l’amministrazione sanitaria regionale appositi contratti che indicano, tra l’altro, “il corrispettivo globale per le attività concordate, in base all’applicazione dei valori tariffari” e le “modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione”. Il successivo art. 8-*sexies*, riconducibile ai principi fondamentali in materia sia di tutela della salute sia di coordinamento della finanza pubblica, reca il principio della remunerazione globale delle prestazioni acquisite da un soggetto accreditato in base a tariffe omnicomprendenti. In particolare, esso prevede che le strutture accreditate “sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi” e determinato in base alle attività svolte per conto della rete dei servizi di riferimento. Ciò posto, la disposizione censurata si poneva in contrasto con i predetti principi fondamentali, in quanto, riconoscendo ai soggetti accreditati un contributo “al di fuori di tale fonte convenzionale e del sistema tariffario”, introduceva “una remunerazione ulteriore e aggiuntiva, in maniera difforme dal principio” di omnicomprensività.

***2.7. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)***

***2.7.1. Caccia***

***2.7.1.1. Il mantenimento nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e Rivoli Veronese, disposto con ordinanze cautelari in attesa della definizione della questione di costituzionalità della pertinente normativa regionale, delle speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine (rigetto del ricorso per conflitto tra enti della Regione Veneto nei confronti dello Stato)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 137, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

## ***2.7.2. Istruzione e formazione professionale***

### ***2.7.2.1. L'esclusione dall'ambito oggettivo della materia della formazione aziendale (attinente all'ordinamento civile)***

In tema di tirocini extracurricolari, la sentenza n. 70 ha precisato che, “dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi (sentenza n. 50 del 2005)”. Viceversa, la disciplina della formazione interna, che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti, “di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007)”. La sentenza n. 287 del 2012 ha così dichiarato illegittima “una disposizione statale che limitava la promozione dei tirocini extracurricolari unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio poiché, intervenendo in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale, determinava un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni”.

### ***2.7.2.2. La (illegittima) limitazione dell'applicazione dei tirocini extracurricolari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale***

La sentenza n. 70 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., l'art. 1, comma 721, lett. a), della legge n. 234 del 2021 in quanto stabiliva che la revisione della disciplina dei tirocini extracurricolari doveva avvenire secondo criteri che ne limitavano l'applicazione a soggetti con difficoltà d'inclusione sociale. Siccome solo la disciplina della formazione interna offerta dai datori di lavoro ai dipendenti esula dalla competenza residuale delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale, la norma censurata, “intervenendo in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale”, integrava un'indebita ingerenza nella citata competenza residuale.

## ***2.7.3. Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali***

### ***2.7.3.1. Le norme regionali sulle procedure concorsuali e sui relativi bandi***

“Non sono (...) ascrivibili alla materia «ordinamento civile» le disposizioni regionali rivolte a disciplinare le procedure concorsuali dirette all'assunzione e i relativi bandi: esse attengono invece alla competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 267 del 2022, 42 e 20 del 2021, 200 del 2020). Così la sentenza n. 140.

### ***2.7.3.2. La disciplina delle graduatorie concorsuali***

#### ***i) L'inerenza a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego regionale***

La sentenza n. 41 ha affermato che “la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale”. Pertanto, detta disciplina “rientra nell'ambito della competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione degli uffici” *ex art.* 117, quarto comma, Cost. (sentenze nn. 267 del 2022, 58 e 42 del 2021, 273 e 126 del 2020, 241 del 2018).

#### ***ii) Il necessario rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione***

L'esercizio della competenza regionale in tema di graduatorie concorsuali “deve, comunque, ottemperare ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. È

stata, pertanto, esclusa la compatibilità costituzionale con tali principi di disposizioni regionali che hanno prorogato i termini di validità delle graduatorie quando il tempo trascorso dalla loro approvazione abbia determinato una perdita di professionalità degli idonei” (sentenze nn. 58 del 2021, 273 e 126 del 2020, 241 del 2018). Così la sentenza n. 41.

### **2.7.3.3. Norme statali in materia di spettacolo**

#### ***i) La definizione, con decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo***

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 120, secondo comma, Cost., nonché dalla Regione Friuli Venezia-Giulia anche in riferimento all’art. 4, primo comma, nn. 1 e 14, dello statuto speciale – dell’art. 6, comma 2, lett. c), della legge n. 106 del 2022 che demanda ad un decreto ministeriale, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo. Il decreto ministeriale *de quo* “è chiamato a definire unicamente le concrete modalità di funzionamento del Sistema nazionale a rete, senza potersi occupare della disciplina e della concreta organizzazione degli osservatori regionali”. La norma impugnata, infatti, “non impone alle regioni l’istituzione di specifici uffici” denominati osservatori regionali, ma si limita a richiedere che “all’interno del sistema a rete siano necessariamente operative strutture regionali, che possano garantire, sul piano funzionale, un maggiore coordinamento informativo in materia di spettacolo”. Similmente, altre disposizioni contenute nell’art. 6, non impuginate, prevedono che i decreti ministeriali definiscano le “modalità di coordinamento e di indirizzo dell’Osservatorio (...) nell’ambito del sistema nazionale” e le “modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali”. Pertanto, “il decreto che definirà le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale non potrà imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni”, limitandosi a introdurre regole che “garantiranno la più efficace condivisione di informazioni e dati da parte dello Stato e delle regioni all’interno del Sistema nazionale a rete sulla base di quella comunanza di linguaggi, di procedure e standard omogenei” (sentenza n. 179 del 2022) imprescindibile ai fini della migliore conoscenza del settore dello spettacolo e in coerenza con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di coordinamento informativo. La norma non risulta quindi lesiva della competenza residuale regionale, né della potestà regolamentare delle Regioni e neppure del principio di legalità dell’azione amministrativa.

#### ***ii) La (illegittima) previsione del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali – Richiamo alle istituzioni regionali***

La sentenza n. 193 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, quarto comma, Cost., dell’art. 7, comma 1, lett. c), della legge n. 106 del 2022 il quale prevedeva che le Regioni promuovessero e sostenessero le attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali, anche con la partecipazione di Province, Città metropolitane e Comuni. La norma non risultava riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di coordinamento informativo, in ragione dell’attribuzione “agli osservatori regionali non solo di funzioni informative (...) ma anche di funzioni di amministrazione attiva”. Invero, disciplinando “l’assetto organizzativo che deve caratterizzare la funzione di amministrazione attiva per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo”, la norma ledeva la competenza residuale regionale in materia di organizzazione degli uffici. Essa, infatti, aveva “affidato funzioni amministrative non già alla regione ma a specifici organi o enti regionali” (sentenze nn. 387 del 2007, 95 del 2008, 22 del 2012) indicando “specificamente l’organo regionale titolare della funzione amministrativa” (sentenza n. 293 del 2012), in violazione della menzionata competenza residuale. Nel rilevare che “le regioni hanno adottato soluzioni molto diverse sul piano organizzativo”, la Corte ha evidenziato l’esigenza “che sia garantita da parte delle regioni medesime con strutture da esse individuate,

la periodica condivisione di dati e informazioni concernenti l'intervento pubblico in materia di spettacolo" con il coordinamento dell'Osservatorio nazionale.

***iii) La previsione di criteri, stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, per gli interventi regionali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Promozione e organizzazione di attività culturali – Norme statali in materia di spettacolo*.

***iv) Le funzioni regionali di condivisione e scambio di dati e informazioni e di verifica dell'efficacia dell'intervento pubblico***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **193**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Promozione e organizzazione di attività culturali – Norme statali in materia di spettacolo*.

#### ***2.7.4. Organizzazione del personale regionale***

##### ***2.7.4.1. Il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **70**, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

#### ***2.7.5. Polizia amministrativa locale***

##### ***2.7.5.1. Norme della Regione Lombardia in materia di polizia locale***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **69**, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

#### ***2.7.6. Servizi sociali***

##### ***2.7.6.1. Il rifinanziamento di interventi sociali in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **176**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

### ***3. La funzione amministrativa***

#### ***3.1. L'allocazione delle funzioni amministrative, ad opera del legislatore statale o regionale, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza***

La sentenza n. **100** ha sottolineato che nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, "in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.)".

#### ***3.2. L'affidamento al documento di programmazione strategica di sistema dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali e dei loro collegamenti con l'esterno***

La sentenza n. **6** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, in riferimento agli artt. 11, primo comma, dello statuto speciale e 118, commi primo e secondo, Cost., nella parte in cui sostituisce il comma 1, lett. b), c) e d), dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, affidando al documento di

programmazione strategica di sistema (DPSS) l'individuazione e la ripartizione degli ambiti portuali e dei loro collegamenti con l'esterno. Il predetto affidamento "non sottrae a regioni e comuni le competenze amministrative e urbanistiche loro riservate", atteso che il novellato art. 5, comma 1-*quinquies*, della medesima legge n. 84, nella parte non censurata, "espressamente ripartisce la funzione pianificatoria tra enti a seconda degli interessi tutelati". La delimitazione geografica delle aree sulle quali viene ripartita la funzione pianificatoria viene garantita anche dalla necessità di un'intesa, in sede di approvazione del DPSS, con la Regione territorialmente competente.

### ***3.3. La (illegittima) previsione della competenza del documento di programmazione strategica di sistema a ricomprendere negli ambiti portuali le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale, esterne alla sua circoscrizione***

La sentenza n. 6 ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale, per violazione dell'art.118, commi primo e secondo, Cost., dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021 (nella parte in cui sostituiva l'art. 5, comma 1, lett. b, della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole "che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale"). La norma, in base alla quale il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) poteva ricomprendere negli ambiti portuali le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale, esterne alla sua circoscrizione, non rispondeva alle "necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà". Infatti, la disciplina statale "in attrazione" deve regolare "la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità", mentre la disposizione censurata non indicava "alcun criterio geografico o funzionale per l'individuazione di tali imprecisate zone", rimettendo all'Autorità "l'individuazione del perimetro territoriale" in cui esercitare le proprie funzioni amministrative.

### ***3.4. La sottrazione della funzione pianificatoria su porto e retro-porto al piano urbanistico comunale***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. b), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, in riferimento agli artt. 11 dello statuto speciale, 5 e 118 Cost., nella parte in cui sostituisce il comma 2-*bis* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, modificando le procedure di approvazione dei piani regolatori dei porti (PRP), con estromissione dei Comuni da alcune funzioni urbanistiche. Al riguardo, "la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale", mentre, "in relazione alle limitrofe aree di interazione porto città", la funzione pianificatoria resta in capo all'ente locale che opera su parere non vincolante dell'Autorità di sistema portuale. Pertanto, la prevista limitazione della funzione urbanistica comunale è ascrivibile a esigenze generali e risponde ai canoni "di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti".

### ***3.5. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 223, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione* e in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

## ***4. Il principio cooperativo***

### ***4.1. La diversificazione degli strumenti di collaborazione in relazione agli interessi coinvolti, alle esigenze unitarie e alle competenze incise***

La sentenza n. 6 ha rammentato che "i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie

che devono essere soddisfatte (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise. In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere tecnico e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici” (sentenze nn. 278 del 2010, 214 del 2006, 285 e 383 del 2005), e “piuttosto, richiesto l’intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali” (sentenze nn. 123 del 2022, 261 del 2015, 165 e 79 del 2011, 378 e 285 del 2005).

Sul punto si veda anche la sentenza n. **223** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 168 del 2021, 169 del 2020, 179 del 2019).

#### ***4.2. L’idoneità della procedura di acquisizione dell’intesa in Conferenza permanente a garantire la leale collaborazione***

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **70**, “la procedura di acquisizione dell’intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è considerata idonea a garantire la leale collaborazione, poiché consente lo svolgimento di genuine trattative e permette un reale coinvolgimento delle parti” (sentenza n. 261 del 2017).

#### ***4.3. L’ambito applicativo del principio di leale collaborazione***

##### ***4.3.1. La tendenziale inapplicabilità alle procedure legislative (salvo il caso della delega in materie strettamente intrecciate)***

La sentenza n. **6** ha confermato che “il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze” (sentenze nn. 169 del 2020, 44 del 2018, 237 e 192 del 2017, 251 del 2016).

##### ***4.3.2. L’irrilevanza della consultazione con le Regioni in caso di ricorso alla decretazione d’urgenza***

“Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è escluso a maggior ragione nel caso del decreto-legge – la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell’art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) – e, soprattutto, nell’ipotesi (...) della conversione in legge, il cui procedimento ha tempi stretti, costituzionalmente stabiliti”. Così la sentenza n. **6**.

##### ***4.3.3. L’inestricabile intreccio di competenze esclusive e concorrenti, non risolvibile con il criterio della prevalenza***

La sentenza n. **70** ha chiarito che, “in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente”, si verte in una fattispecie “che esige – affinché l’intervento legislativo statale sia legittimo – l’impiego della leale collaborazione” (sentenza n. 35 del 2021).

#### ***4.4. L’attrazione in sussidiarietà***

##### ***4.4.1. Le condizioni di legittimità costituzionale dell’intervento normativo statale “in attrazione”***

“Quanto al meccanismo della chiamata in sussidiarietà – costantemente richiamato (...) a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 – pur nelle materie di legislazione concorrente o residuale, le esigenze di carattere unitario abilitano lo Stato ad accentrare l’esercizio delle funzioni amministrative, ai sensi dell’art. 118 Cost., e al tempo stesso a regolarne l’esercizio. Affinché l’intervento normativo statale ‘in attrazione’ sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali” (sentenze nn. 123 e 40 del 2022, 246 del 2019, 142 e 7 del 2016). Così la sentenza n. **6**.

#### ***4.4.2. La necessaria garanzia di momenti partecipativi per gli enti territoriali “espropriati” delle proprie prerogative costituzionali***

La sentenza n. 70 ha ribadito che “gli interventi statali di attrazione in sussidiarietà per ritenersi legittimi devono esercitarsi nel rispetto della leale collaborazione; devono infatti essere garantiti momenti partecipativi per gli enti territoriali ‘espropriati’ delle proprie prerogative costituzionali, a fronte dell’esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni” (sentenze nn. 6 del 2023, 179, 123 e 40 del 2022, 104 del 2021).

#### ***4.4.3. L’intesa quale forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione***

Nelle ipotesi di chiamata in sussidiarietà dello Stato “è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l’esercizio unitario e, quindi, la maggiore omogeneità dell’intervento pubblico in materia, sia conforme alle regole sostanziali e procedurali” definite dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 6 del 2004 e 303 del 2003). Per quanto riguarda i requisiti procedurali della chiamata in sussidiarietà, la Corte “ha individuato nello strumento dell’intesa tra lo Stato e le regioni la forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione, da prevedersi non già rispetto alla fase di adozione della legge statale, ma rispetto al concreto esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge” (sentenze nn. 6 del 2023, 179 e 114 del 2022). Così la sentenza n. 193.

#### ***4.4.4. L’affidamento transitorio all’Autorità di sistema portuale della “zonizzazione” delle aree nei soli porti privi di strumenti con valore pianificatorio***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalle Regioni Toscana e Friuli Venezia-Giulia, in riferimento al principio di leale collaborazione nella chiamata in sussidiarietà, nella parte in cui sostituisce il comma 1-*sexies* dell’art. 5 della legge n. 84 del 1994, affidando transitoriamente alle Autorità di sistema portuale la “zonizzazione” delle aree nei porti privi di strumenti con valore pianificatorio, sulla base delle funzioni portuali ammesse nel piano operativo triennale. Al riguardo, atteso che il predetto piano triennale è uno “strumento concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali”, preposto all’individuazione degli obiettivi e degli interventi infrastrutturali da attuare, la norma impugnata ha ragionevolmente affidato, nei porti sprovvisti del piano regolatore del porto, “in via transitoria la zonizzazione delle aree prodromica alla edificazione di opere indispensabili per il traffico portuale, all’unico strumento di programmazione in dotazione”. La disposizione censurata, che assurge a principio fondamentale nella materia concorrente dei porti civili, rientrando così nella competenza statale, conferma “la regola dell’infedeltà, nei porti nazionali e internazionali, degli strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti” la cui realizzazione grava sullo Stato.

### ***4.5. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali***

#### ***4.5.1. La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP)***

##### ***4.5.1.1. L’omessa consultazione delle Regioni nell’adozione della disciplina statale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 6, la voce *La modifica dei contenuti e dei procedimenti di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e dei piani regolatori dei porti (PRP)* in *La funzione normativa – La decretazione d’urgenza – Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)*.

##### ***4.5.1.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di una relazione illustrativa dell’Autorità di sistema portuale di accompagnamento al DPSS***

La sentenza n. 6 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, dell’art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, nella parte in cui,

sostituendo il comma 1 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, non prevedeva che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) fosse accompagnato da una relazione illustrativa dell'Autorità di sistema portuale intesa a descrivere i criteri seguiti nel prescelto assetto di sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione. Al riguardo, in assenza di un documento esplicativo, le Regioni e i Comuni, "per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico", non sarebbero stati posti nella condizione di rendere il prescritto parere con la dovuta consapevolezza.

#### ***4.5.1.3. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) di un termine per l'approvazione del DPSS da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e dell'applicabilità delle norme della legge n. 241 del 1990 per il superamento del dissenso tra le amministrazioni chiamate a raggiungere l'intesa***

La sentenza n. 6 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevedeva che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) fosse approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale (AdSP), a seguito di parere reso nel termine di quarantacinque giorni dalla Regione territorialmente interessata, anziché stabilire che il DPSS viene approvato dal predetto Ministero, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del Comune, previa intesa con la Regione territorialmente interessata, sentita la citata Conferenza, e che, in caso di mancanza di accordo, si applicano le disposizioni dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, in quanto compatibili. Il DPSS "riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra", definendo "ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali)". Attesa la rilevante funzione programmatica del documento, il parere della Regione non integra un idoneo strumento di collaborazione, non potendosi prescindere dall'intesa nella fase di approvazione. Del resto, la sentenza n. 261 del 2015 ha già affermato la "necessità di adozione in sede di conferenza Stato-regioni del documento di strategia nazionale della portualità e logistica (...) con il quale (...) il DPSS deve essere coerente". Nel caso in cui non si raggiunga la necessaria intesa dovrà farsi applicazione delle disposizioni dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, in quanto risultano "adeguate al principio di leale collaborazione per il previsto procedimento di composizione del dissenso con reiterate trattative" (sentenza n. 179 del 2012).

#### ***4.5.1.4. Il parere regionale e comunale nel procedimento di approvazione del PRP***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. b), del d.l. n. 121 del 2021, impugnato dalle Regioni Toscana e Friuli Venezia-Giulia, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, nella parte in cui sostituisce il comma 2-*bis* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, modificando il procedimento di approvazione dei piani regolatori dei porti (PRP), e, in particolare, sostituendo l'intesa con il parere regionale e comunale sulla mera coerenza del piano con gli strumenti urbanistici. Il piano regolatore dei porti è un "atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale", approvato e adottato dal "comitato di gestione cui partecipano (...) membri nominati da comune e regione", e sottoposto a VAS, in relazione al quale l'interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale prevale sugli interessi regionali o comunali. Pertanto, in ragione delle esigenze unitarie connesse al potenziamento dei porti nazionali e internazionali e della riconducibilità del piano regolatore dei porti alla categoria degli "atti amministrativi (...) generali di carattere tecnico incidenti su interessi territorialmente limitati", la cui disciplina, attratta in sussidiarietà, prevede che è sufficiente il parere degli enti territoriali interessati (sentenze nn. 278 del 2010 e 285 del 2005), la partecipazione procedimentale del Comune e della Regione, contemplata dalla norma impugnata, risulta adeguata. Quanto all'asserita violazione del principio di ragionevolezza, a motivo dell'affidamento di una funzione attratta in sussidiarietà ad un'autorità periferica, la Corte ha osservato che le Autorità di sistema portuale non sono qualificabili come autorità periferiche, in quanto "sono enti pubblici economici di rilevanza nazionale a



ordinamento speciale appositamente istituiti per l'esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in essi ricompresi". Inoltre, la limitazione della richiesta di valutazioni regionali alla sola coerenza del PRP con gli strumenti urbanistici "è conseguenza logica della (...) ripartizione della funzione pianificatoria delle aree".

**4.5.2. *La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell'istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 17, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**4.5.3. *L'(illegittima) ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 del termine di presentazione delle istanze per la realizzazione di interventi di trasformazione edilizia in deroga alla pianificazione urbanistica (norme della Regione Calabria)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 19, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**4.5.4. *L'attivazione dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica affidato al responsabile del SUAP per gli ampliamenti di attività produttive esistenti, indipendentemente dalla percentuale di aumento della superficie coperta o del volume (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 59, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**4.5.5. *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto interministeriale recante la determinazione del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun Comune***

La sentenza n. 70 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., dell'art. 1, comma 537, della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui non prevedeva che il decreto interministeriale di determinazione dell'ammontare del contributo per la rigenerazione urbana spettante a ciascun Comune fosse adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata. La norma censurata configura "un tipico caso di chiamata in sussidiarietà" e, pertanto, deve osservare il principio di leale collaborazione. Infatti, assegna risorse che "rappresentano l'implementazione del programma di rigenerazione urbana intrapreso dal legislatore statale" con la legge n. 160 del 2019 e "volto alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale di tutti i comuni italiani", attuabile mediante interventi che richiedono una gestione unitaria. Nell'ambito di tale programma, con riferimento alla prima tranche di investimenti, l'art. 1, comma 43, della legge n. 160 del 2019 aveva demandato a un d.P.C.m., da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza Stato-città, "l'individuazione dei criteri e delle modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi", rimettendo a decreti interministeriali l'effettiva assegnazione delle risorse. La norma censurata affida per il 2022, "per le medesime finalità stabilite dalla legge n. 160 del 2019, risorse aggiuntive pari a euro 300 milioni ai comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti o, comunque, rimasti esclusi dal precedente riparto". Lo Stato "ha attratto, con chiamata in sussidiarietà, competenze amministrative di dettaglio, unitamente alle rispettive competenze legislative regionali, nella materia governo del territorio", recependo i contenuti di un precedente d.P.C.m. "senza garantire il coinvolgimento delle Regioni". In particolare, le Regioni, oltre a non essere coinvolte a monte nell'adozione del d.P.C.m., non venivano coinvolte neppure nella sua attuazione, atteso che la norma censurata non garantiva "la reale partecipazione degli enti territoriali nella fase gestoria del fondo", vale a dire nella fase precedente l'adozione del decreto interministeriale che, al fine di individuare i Comuni beneficiari, implica una preventiva "valutazione sulla pertinenza e sulla rilevanza delle opere da finanziare".

**4.5.6. *L'inclusione di talune concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico ("Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo", "Collicello" e "Saviner") nell'elenco di quelle soggette alla fornitura gratuita di energia (ricorso per conflitto tra enti della Provincia di Trento nei confronti della Regione Veneto, dichiarato inammissibile e non fondato)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 173, l'analogia voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

**4.5.7. *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'intesa, anziché del parere, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, ai fini dell'adozione dei decreti del Ministro della cultura per la disciplina dell'Osservatorio e del Sistema informativo nazionale dello spettacolo***

La sentenza n. 193 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui stabiliva che i decreti del Ministro della Cultura per la disciplina dell'Osservatorio e del Sistema informativo nazionale dello spettacolo dovessero essere adottati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, anziché a seguito di intesa. La disposizione, dopo aver sancito l'istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo, demanda a uno o più decreti ministeriali la definizione della composizione e delle modalità di funzionamento dello stesso. La norma, riconducibile alla competenza legislativa concorrente, risulta legittimata dalla chiamata in sussidiarietà dello Stato, sussistendone i requisiti sostanziali di ragionevolezza e proporzionalità, in considerazione delle esigenze di unitarietà dell'intervento pubblico in materia. Tuttavia, "la previsione di poteri statali funzionali a garantire l'esercizio unitario (...) dell'intervento pubblico", conseguente a chiamata in sussidiarietà, deve essere conforme anche a requisiti procedurali che, nella specie, difettano. Siccome l'Osservatorio "costituisce l'organo nevralgico per il concreto funzionamento del sistema a rete", le modalità di costituzione e funzionamento dello stesso "sono in grado di incidere sul concreto esercizio delle funzioni regionali in materia di spettacolo". In particolare, i decreti ministeriali cui la disposizione impugnata affida la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio hanno un contenuto molto ampio che "incide anche su profili funzionali che, lungi dal ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale, hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni". Pertanto, la disciplina relativa al concreto esercizio delle funzioni dell'Osservatorio, oggetto dei predetti decreti, deve essere stabilita previa intesa tra Stato e Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione. La norma statale avrebbe dovuto garantire il più ampio coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, attraverso il modulo procedimentale dell'intesa, "anche rispetto alla fase di definizione con decreto statale, della composizione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio (...) nonché delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo".

**4.5.8. *La definizione condivisa tra Stato e Regioni delle modalità e dei criteri delle attività di informazione, verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo***

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 106 del 2022, impugnato dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost., in quanto prevede la definizione condivisa tra Stato e Regioni delle modalità e dei criteri delle attività di informazione, verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo. La disposizione, nel recare ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., principi fondamentali in materia di promozione e organizzazione di attività culturali, si limita a promuovere "la definizione condivisa tra Stato e regioni delle modalità e dei criteri che dovranno ispirare tanto l'attività informativa, quanto l'attività di verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo, al fine di rafforzare l'omogeneità e la coerenza dell'attività amministrativa di promozione e sostegno pubblico del settore". Pertanto, la norma, non introducendo alcun obbligo, non è lesiva della competenza del legislatore regionale, né è idonea a imporre oneri a carico del bilancio regionale. Inoltre, poiché "non

costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative da parte dello Stato", l'art. 7 non è suscettibile di violare il principio di leale collaborazione.

#### ***4.5.9. La nuova disciplina della definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (il parametro della popolazione scolastica regionale, il superamento dell'istituto della reggenza e il necessario binomio tra autonomia e titolarità effettiva di un dirigente)***

##### ***4.5.9.1. Il carattere non tassativo dei criteri per la definizione del contingente***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione*.

##### ***4.5.9.2. L'adozione del decreto ministeriale di definizione del contingente, anche in assenza di accordo in sede di Conferenza unificata***

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, impugnato dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 3, 5, 34, commi primo e secondo, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 118 e 120, nella parte in cui inserisce il comma 5-*quinquies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, disponendo che, ove non sia raggiunto entro il 31 maggio l'accordo in sede di Conferenza unificata, il Ministro dell'istruzione e del merito provvede comunque, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ad adottare il decreto di definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi. Le disposizioni in esame non sono poste nell'esercizio della competenza concorrente in materia di istruzione, ma dei titoli di competenza esclusiva statale concernenti l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali nonché le norme generali sull'istruzione. Ciò "rende prive di pregio" le censure rivolte a denunciarne il carattere di dettaglio, ferma restando "l'interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza regionale". Quanto all'asserita insufficienza del coinvolgimento regionale ai fini dell'adozione del decreto statale, si è osservato che, in effetti, il previgente modello, delineato con l'inserimento del comma 5-*ter* nel citato art. 19, prevedeva non solo il meccanismo dell'accordo per la definizione dei criteri per la determinazione del contingente, ma anche, fino al suo raggiungimento (circostanza, invero, mai verificatasi nei numerosi anni di vigenza della disciplina), l'applicabilità delle norme dirette ad assegnare, per quanto con modalità precarie, ossia in reggenza, un dirigente anche alle istituzioni scolastiche autonome sottodimensionate inserite nella rete scolastica approvata dalle Regioni. "In tal modo, indubbiamente, il numero complessivo delle istituzioni autonome era determinato secondo uno schema *bottom up*, cioè secondo la richiesta delle regioni, mentre nella disciplina impugnata, in caso di mancato accordo, tale numero viene determinato secondo un diverso paradigma, consentendo allo Stato una determinazione *top down* del contingente dei dirigenti". Tuttavia, il cambio di paradigma "non può ritenersi in violazione del principio di leale collaborazione e non solo perché le disposizioni in esame ricadono in via prevalente in ambiti materiali di competenza statale". La nuova disciplina "elimina i precedenti vincoli dimensionali (600 e 400 alunni) stabiliti per le singole istituzioni e (...) incrementa i margini di scelta dell'autonomia regionale nell'organizzazione della rete scolastica, in funzione delle concrete esigenze del territorio; ovviamente, però, con a monte lo stringente limite del *budget* di dirigenti scolastici assegnato alla regione". Inoltre, "è diretta a rendere più efficiente ed efficace il sistema: essa, adottando il criterio della popolazione scolastica regionale, evita infatti gli effetti negativi, incrementati anche dal calo demografico, dell'eccessiva parcellizzazione delle istituzioni scolastiche; supera l'istituto della reggenza e le relative esternalità non positive (precarietà e duplicazioni di adempimenti); mantiene i risparmi che saranno realizzati in virtù di questa evoluzione all'interno del sistema dell'istruzione, dedicandoli a finalità meritorie. Sotto un ulteriore profilo, "la definizione del contingente organico dei soggetti preposti alla gestione delle istituzioni scolastiche costituisce (...) un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell'avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato a causa del disaccordo tra i soggetti istituzionali". In altri termini, "le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione, anche in termini di ragionevolezza, delle modalità di attuazione del coinvolgimento regionale". La sequenza procedimentale delineata dall'art. 19, comma 5-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011 si avvia con la trasmissione alla Conferenza unificata, entro il 15 aprile dell'anno solare precedente a quello scolastico

cui si riferisce l'organico da definire, dello schema di decreto da parte del Ministro dell'istruzione e del merito. “La fissazione di tale termine per l'inizio del confronto istituzionale non comporta alcuna irragionevole compressione dello spazio dedicato alla ricerca dell'accordo. Infatti, la data del 15 aprile è congrua, tenuto conto dell'esigenza di acquisire ed elaborare, ai fini della predisposizione dello schema, il numero complessivo di alunni che sull'intero territorio nazionale hanno chiesto, entro il mese di gennaio di ogni anno, l'iscrizione a una istituzione scolastica per l'anno scolastico successivo. Nemmeno risulta inadeguata la individuazione del termine del 31 maggio per la conclusione del confronto in sede di Conferenza unificata. Da un lato, infatti, la durata di trenta giorni è fissata in via generale dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, per i casi in cui è espressamente richiesta una intesa in sede di Conferenza Stato-regioni. Dall'altro, occorre considerare che, sulla base del contingente assegnato, spetta alle regioni provvedere autonomamente al dimensionamento scolastico, completando tale attività entro il mese di dicembre, così da consentire alle famiglie di conoscere e valutare l'organizzazione della rete scolastica in tempo utile per l'iscrizione, entro il mese di gennaio, dei propri figli al successivo anno scolastico. È quindi evidente, in definitiva, la necessità di un meccanismo – come quello che consente allo Stato di adottare comunque il provvedimento che definisce il contingente organico dei DS e dei DSGA – funzionale a evitare una situazione di stallo, che rischierebbe di pregiudicare l'avvio dell'anno scolastico”. Infine, “l'accordo, a differenza del mero parere, che può limitarsi a scambi solo cartolari, implica la necessità di una procedura di interlocuzione che è necessariamente più intensa (...). Una tale interlocuzione, peraltro, è avvenuta nella prima attuazione delle norme impugnate che, seppure non ha condotto al raggiungimento dell'accordo – a favore del quale, in ogni caso, si è espressa la maggioranza delle regioni – entro il termine del 31 maggio 2023, ha tuttavia visto in concreto esercitata da parte degli enti territoriali la possibilità di svolgere riunioni di carattere sia tecnico, sia politico e di formulare richieste di chiarimenti, cui sono seguiti elementi aggiuntivi forniti dal Ministero, nonché il recepimento, da parte statale, di alcune osservazioni. La piena realizzazione degli obiettivi della riforma implica, del resto, che la leale collaborazione sia intesa nel significato sostanziale (...) di una responsabilità diffusa in vista della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività” (sentenze nn. 190 e 40 del 2022, 62 del 2020, 33 del 2019, 169 del 2017), “evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi”.

#### ***4.5.9.3. L'invarianza o progressiva riduzione del contingente***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione*.

#### ***4.5.9.4. La ripartizione del contingente dei dirigenti ad opera degli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione*.

#### ***4.5.9.5. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) del parere della Conferenza unificata sulla ripartizione, predisposta con decreto ministeriale, del fondo di transito, alimentato anche dai risparmi conseguenti al nuovo sistema***

La sentenza n. 223 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, 118, commi primo e secondo, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 558, terzo periodo, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui non prevedeva che il decreto di riparto delle risorse del fondo ivi istituito fosse adottato, dal Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata. Nel fondo in questione confluiscono anzitutto i risparmi conseguiti dall'attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, introdotto dal comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall'applicazione della disciplina dell'assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei dirigenti, in vigore dall'anno scolastico 2021/2022 a quello 2023/2024. “Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie, nella misura risultante dal previo accertamento degli stessi, provenienti in sostanza da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo”. Nell'individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca il fondo per il funzionamento delle

istituzioni scolastiche, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo per la “Buona Scuola”, nonché il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico. Si tratta, quindi, di “un fondo di mero transito, cui non è associata un’autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti”, tra i quali sono ripartite annualmente con decreto ministeriale. “Alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz’altro estranee ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Le altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all’istruzione. Infatti, sia il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, sia quello denominato ‘La Buona Scuola’ (...) costituiscono strumenti con i quali lo Stato provvede, sulla base di previgenti e distinte disposizioni, alla dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche e al miglioramento e alla valorizzazione dell’istruzione scolastica. Non si può quindi ritenere, sotto questo aspetto, che la competenza regionale sia del tutto estranea all’ambito del nuovo fondo: fosse anche solo perché finanziamenti ulteriori alle istituzioni scolastiche, con destinazioni analoghe, possono provenire dalle regioni e dagli enti locali, nell’esercizio delle competenze di programmazione dell’offerta formativa nella materia della istruzione e in quella della istruzione professionale. L’ascolto della voce delle regioni sulla destinazione di tali risorse può quindi consentire un migliore coordinamento e al contempo una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi. Per questo motivo è necessaria l’assunzione del parere della Conferenza unificata (...) sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri”.

#### ***4.5.9.6. La consultazione delle sole organizzazioni sindacali sull’impiego del fondo per la valorizzazione del personale scolastico***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 223, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Istruzione*.

### ***5. Il potere sostitutivo***

#### ***5.1. La necessaria temporaneità e cedevolezza dell’intervento sostitutivo e l’obbligo per lo Stato di raggiungere l’effetto utile***

La sentenza n. 20 ha sottolineato come sulla portata del potere sostitutivo *ex art. 120*, secondo comma, Cost. sia da ultimo intervenuta la sentenza n. 168 del 2021, chiarendo che lo stesso “si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza, posto che l’istituzione statale è chiamata ad assumersi la responsabilità (sentenza n. 43 del 2004) di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo, sì da rimmetterlo in condizione di tornare a garantire i beni da questo invece al momento compromessi; in tale ambito, lo Stato non può mancare di raggiungere l’effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie, occorrendo comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali”.

#### ***5.2. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria***

##### ***5.2.1. Il divieto di interferenza regionale, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario ad acta nominato dal Governo nell’esercizio del potere sostitutivo***

La sentenza n. 20 ha puntualizzato che, nell’esercizio del suo potere sostitutivo straordinario, “il Governo può nominare un commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (*ex art. 2*, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.” (sentenze nn. 247 e 199 del 2018, 106 e 14 del 2017, 78 del 2011). Al riguardo, l’illegittimità costituzionale della legge regionale “sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario

incaricato di attuare il piano di rientro” (sentenze nn. 247 e 117 del 2018, 190, 106 e 14 del 2017, 266 del 2016, 227 del 2015, 110 del 2014).

### **5.2.2. *La (illegittima) disciplina dell’organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza (norme della Regione Molise) – Segnalazione dell’anomala durata del commissariamento della sanità***

La sentenza n. **20** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., della legge della Regione Molise n. 11 del 2022 che disciplinava l’organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza. La legge impugnata, “attenendo in via esclusiva” all’organizzazione della predetta rete, “anche con riferimento ai rapporti con le strutture private accreditate” – contrastava con il piano di rientro dal disavanzo sanitario, come attuato dai relativi programmi operativi e interferiva con i poteri dell’attuale commissario *ad acta*, definiti nella delibera del Consiglio dei ministri del 5 agosto 2021. Tale ultimo atto ha indicato quale commissario *ad acta* il Presidente della Regione, rinviando per gli specifici contenuti del mandato commissariale a quanto stabilito dalla delibera di nomina del precedente commissario del 31 marzo 2021 che espressamente include, tra gli interventi prioritari, proprio “la programmazione ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete di emergenza-urgenza e delle reti tempo dipendenti, in coerenza con il fabbisogno assistenziale e (...) con le indicazioni dei tavoli tecnici di monitoraggio”. Il Collegio – dopo aver rilevato “l’anomalia di un commissariamento della sanità regionale che si protrae da oltre tredici anni” (risalendo la nomina del primo commissario al 24 luglio 2009), “senza che gli obiettivi per cui è stato predisposto siano stati raggiunti, con tutte le ripercussioni che esso determina sulla forma di governo regionale, sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e sull’equilibrio finanziario della sanità” – ha ribadito che il suo lungo protrarsi “costituisce un sintomo negativo dell’andamento di questo processo, cosicché si accentua l’esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite” (sentenze nn. 168 del 2021, relativa alla Regione Calabria, e 117 del 2018, relativa alla Regione Campania).

## **6. *Gli enti locali***

### **6.1. *La doverosa istituzione delle Città metropolitane e la natura costituzionalmente necessaria degli enti autonomi costitutivi della Repubblica***

La sentenza n. **136** ha ricordato che “il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione”; e ha ribadito “la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., come costitutivi della Repubblica, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall’art. 5 Cost.” (sentenze nn. 168 del 2018 e 50 del 2015). “Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo – che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado (...) – rappresenta un tratto essenziale e caratterizzante” (sentenza n. 286 del 1997).

### **6.2. *Gli organi***

#### **6.2.1. *L’(illegittimo) ulteriore rinvio di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, con contestuale proroga del mandato dei commissari straordinari regionali (norme della Regione Siciliana) – Richiamo alle istituzioni regionali***

La sentenza n. **136** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5 e 114 Cost., l’art. 13, comma 43, della legge siciliana n. 16 del 2022 che, modificando norme della legge regionale n. 15 del 2015, rinviava ulteriormente di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) le elezioni, già più volte posposte, dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e contestualmente prorogava il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione cui sono demandate le funzioni presidenziali. L’impugnata disposizione rappresentava “l’ultimo anello di una catena di rinvii”, contenuti in 16 leggi regionali, in seguito ai quali le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali – originariamente previste dalla legge regionale n. 15 del 2015 tra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 – e quelle dei Consigli metropolitani – che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016

ai sensi della legge regionale n. 5 del 2016 – ancora non hanno avuto luogo. Con la citata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno al dovere costituzionale di istituire in concreto gli enti di area vasta, con riguardo ai liberi Consorzi comunali e alle Città metropolitane. “Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e (...) dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione. Quanto alle seconde, il continuo rinvio dell’elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano, individuato *ope legis* nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata (...) nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l’intervento legislativo urgentemente sollecitato (...) affinché il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell’eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni”. In definitiva, “attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost.” nonché al canone di ragionevolezza *ex art.* 3 Cost. A differenza di alcune delle precedenti norme regionali, che invocavano espressamente una ragione del rinvio delle elezioni, la disposizione *de qua* “non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani. Né una simile giustificazione emerge dai lavori preparatori (...) o è stata fornita dalla Regione”. In assenza di qualsivoglia ragione, il comma 43 ha consolidato, prolungato e aggravato “la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli artt. 5 e 114 Cost. che caratterizza l’assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni. (...) A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell’autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale”.

### ***6.3. Le funzioni amministrative***

#### ***6.3.1. La funzione di pianificazione comunale: il divieto per il legislatore regionale di vanificare l’autonomia comunale e la necessaria previsione di idonee procedure collaborative ove lo Stato eserciti l’attrazione in sussidiarietà***

Quanto alle competenze amministrative in ambito urbanistico, la sentenza n. 70 ha chiarito che “la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell’autonomia comunale”, e ha precisato che “essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustificano ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali. (...) all’interno del delicato rapporto tra l’autonomia comunale e quella regionale, la suddetta competenza legislativa regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l’autonomia dei comuni” (sentenze nn. 202 del 2021 e 179 del 2019). “Tale condivisione di competenze amministrative con il livello comunale trova conforto in diversi precedenti giurisprudenziali” (sentenze nn. 74 e 56 del 2019) “in cui – a fronte di attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni amministrative (e correlate funzioni legislative) in ambiti di competenza legislativa concorrente regionale, in cui si esplicano altresì rilevanti competenze amministrative comunali – è stata ritenuta necessaria l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza unificata, che coinvolge sia le regioni che gli enti locali”. Pertanto, le norme statali possono trovare legittimazione “se stabiliscono principi fondamentali, secondo quanto previsto dall’art. 117, terzo comma, Cost., ovvero se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà, purché vengano garantite idonee procedure collaborative (sentenza n. 6 del 2023)”.

#### ***6.3.2. L’ammissibilità di limitazioni della funzione urbanistica comunale per esigenze generali***

La giurisprudenza costituzionale “ammette la limitazione della funzione urbanistica comunale per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessità, secondo un

corretto bilanciamento degli interessi coinvolti” (sentenze nn. 202 del 2021, 119 del 2020, 126 del 2018). Così la sentenza n. 6.

## **6.4. L'amministrazione**

### **6.4.1. Il segretario comunale**

#### **6.4.1.1. La limitazione dell'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti privi di dirigenti**

La sentenza n. 200 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost., nella parte in cui limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali. Il comma 1 ha abrogato l'art. 41, quarto comma, della legge n. 312 del 1980 che aveva ripristinato i diritti di rogito per tutti i segretari comunali e provinciali; il comma 2-*bis*, aggiunto in sede di conversione, ha reintrodotto il riconoscimento dei diritti di rogito negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale; i diritti di rogito sono attribuiti al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento, così innovando rispetto al regime previgente in cui la soglia individuale era fissata nella quota di un terzo dello stipendio percepito. Invero, l'autonomia della funzione retributiva dei diritti di rogito ha trovato conferma nella giurisprudenza amministrativa e contabile che ne ha sottolineato la natura di compenso ulteriore e aggiuntivo per una specifica attività comportante, per il dipendente pubblico, l'assunzione di una speciale responsabilità. Tuttavia, la soppressione disposta dalla norma riguarda “solo una parte della retribuzione complessiva dei segretari comunali e provinciali”. La scelta di “eliminare la corresponsione dei diritti di rogito sottende una riconsiderazione – coerente, peraltro, con la logica di razionalizzazione e di riordino della spesa per il personale pubblico che permea l'intero provvedimento” d'urgenza – della stessa necessità di remunerare la funzione rogante con un autonomo compenso. Con la soppressione del trattamento aggiuntivo, il legislatore ha “raccordato la disciplina della retribuzione dei segretari ai quali è assicurato l'allineamento economico alle posizioni apicali con il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale” (artt. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e 60 del CCNL 17 dicembre 2020) e, in generale, con i canoni di evidenza, certezza e prevedibilità della spesa per il personale (art. 8, comma 1, del citato d.lgs.). L'eccezione al suddetto principio, insita nella disciplina dei diritti di rogito, è stata motivata in ragione della ritenuta estraneità della funzione rogante rispetto alle prestazioni tipiche del pubblico impiego e della sua marcata affinità con la funzione notarile. Tuttavia, “è la stessa legge che, nell'ambito delle autonomie locali, da epoca risalente assegna tale competenza ai segretari comunali e provinciali, così inscrivendola nel nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale (sentenza n. 23 del 2019) e, quindi, tra i compiti istituzionali e perciò obbligatoriamente compresi nelle prestazioni di servizio loro assegnate (...). Né l'analogia tra la ricezione in forma pubblica amministrativa dei contratti in cui è parte l'ente locale e la funzione notarile consente di ritenere che il segretario svolga l'attività di rogito non in veste di dipendente dell'amministrazione, che stipula, per mezzo del suo ufficio, il contratto, ma in virtù di un'autonoma funzione al cui esercizio consegue una specifica responsabilità personale”. Il denunciato art. 10, comma 1, ha così “rimosso un beneficio economico che, remunerando lo svolgimento di una funzione istituzionale in aggiunta al più alto trattamento retributivo riconosciuto nel settore del lavoro pubblico (quello dirigenziale), ha rivelato nel tempo una intrinseca disarmonia con il sistema”, senza minare “l'adeguatezza e la proporzionalità della retribuzione dei segretari” o ledere i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Quanto alla dedotta violazione del principio di uguaglianza, si è osservato che “le due situazioni poste a confronto – quella dei segretari che subiscono l'abrogazione dei diritti di rogito disposta dall'art. 10, comma 1, (...) e quella di coloro che, essendo soggetti al regime differenziato di cui al comma 2-*bis* (...), continuano a godere del beneficio – non rispondono alla medesima ragione giustificatrice”. La previsione derogatoria è stata inserita in sede di conversione al fine di attenuare l'impatto economico che la totale soppressione dei diritti di rogito avrebbe prodotto sui segretari fruitori del trattamento economico più basso (segretari di fascia C) o



comunque non ammessi all'allineamento economico alla posizione dirigenziale previsto dall'art. 41, comma 5, del CCNL del 2001 (segretari di fasce A e B che prestano servizio in enti privi di dirigenti). La genesi e le finalità della disciplina "rievocano un analogo processo legislativo che, in passato, aveva già condotto all'eliminazione dei diritti di rogito per i segretari, poi ripristinati dalla legge n. 312 del 1980 e nuovamente rimodulati dalla disposizione (...) in scrutinio. Si tratta della eliminazione, ad opera dell'art. 27, quinto comma, del d.P.R. n. 749 del 1972, di tali diritti per i segretari di livello più elevato, alla quale si coniugò il riconoscimento, in favore degli stessi, dello stipendio dei dirigenti delle amministrazioni statali". A tale previsione seguì, a breve distanza di tempo, la soppressione, ad opera dell'art. 30, secondo comma, della legge n. 734 del 1973, dell'emolumento in questione anche per i segretari privi di qualifica dirigenziale, a fronte della quale l'art. 29 della medesima legge riconobbe a questi ultimi un assegno perequativo pensionabile. In proposito, la sentenza n. 227 del 1982 ha affermato che "la legge n. 734 del 1973 ha inteso dare un diverso assetto al trattamento economico dei dipendenti civili dello Stato non aventi funzioni dirigenziali, al fine di introdurre anche per costoro i principi della c.d. onnicomprensività e della chiarezza retributiva e che, allo scopo di non arrecare danni economici e cioè di evitare una soverchia diminuzione della complessiva retribuzione dei dipendenti stessi, l'art. 1 della (...) legge ha accordato a costoro un assegno denominato perequativo". Analoga finalità ha ispirato la censurata scelta di "mantenere l'emolumento per i soli segretari comunali e provinciali fruitori di un trattamento stipendiale complessivamente meno elevato". La deroga introdotta dal comma 2-bis si iscrive "in una logica perequativa e di ristoro sotto il profilo retributivo per i segretari che, per fascia di appartenenza e per numero di abitanti dell'ente territoriale in cui prestano servizio, non godano del trattamento equiparato a quello dirigenziale o non usufruiscano del galleggiamento per mancanza di dirigenti o per altre ragioni". Pertanto, la posta economica sottratta ai segretari con qualifica dirigenziale operanti in comuni e province muniti di dirigenti non è funzionalmente omogenea, e comparabile, a quella attribuita ai segretari che, invece, prestano servizio in enti che ne sono privi, o sono sprovvisti di qualifica dirigenziale. "Le posizioni in comparazione si differenziano anche sotto il profilo soggettivo. La normativa censurata sacrifica le sole posizioni di quei segretari che operano presso gli enti locali dotati di dirigenti, e che per tale ragione possono essere allineati, sotto il profilo economico, a tali figure apicali". Sul piano della ragionevolezza, si è evidenziato che "l'ipotesi di un segretario che, pur non avendo qualifica dirigenziale, presti servizio presso un ente con dirigenti costituisce un'evenienza affatto remota, posto che i segretari di fascia C possono assumere l'incarico solo presso enti di dimensioni molto limitate (con popolazione fino a 3.000 abitanti), i quali nella generalità dei casi non dispongono, nel proprio organico, di figure dirigenziali. Inoltre, il segretario privo di qualifica dirigenziale, anche qualora usufruisca (...) di una retribuzione di posizione allineata a quella della dirigenza, continua a percepire uno stipendio tabellare largamente inferiore rispetto a quello riconosciuto ai segretari con qualifica dirigenziale", che eguaglia in ogni caso quello dei dirigenti. Infine, la norma "non può produrre un effetto disincentivante per i segretari investiti dalla soppressione dei diritti di rogito, in quanto (...) l'esercizio della funzione rogante è connesso ai compiti istituzionali. In ogni caso, il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere associato all'entità della retribuzione, la quale non è legata da un vincolo funzionale all'efficiente organizzazione amministrativa". Anche ove un effetto dissuasivo si produca, "esso non è automaticamente di pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione, posto che l'efficienza della macchina amministrativa non è di per sé scalfita dal fatto che determinate funzioni siano esercitate da personale che non gode del livello retributivo massimo consentito ma dispone comunque di adeguata competenza e professionalità (sentenza n. 27 del 2022)".

## **6.5. La finanza**

### **6.5.1. L'esigenza di una quantificazione delle risorse destinate alle Province funzionale e proporzionata alla realizzazione degli obiettivi**

La sentenza n. 29 ha affermato che "le province sono chiamate a rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. Pertanto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente (sentenza n. 10 del 2016). (...) una dotazione finanziaria estremamente ridotta e l'incertezza sulla definitiva entità delle risorse disponibili non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta

ripartizione delle risorse (...) e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”.

### **6.5.2. Le anticipazioni di liquidità**

#### **6.5.2.1. La ratio di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza**

In tema di anticipazioni di liquidità, la sentenza n. 224 ha chiarito che “la loro *ratio* è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, immettendo risorse disponibili nella cassa, per provvedere al pagamento di debiti pregressi risultanti dal bilancio di competenza certi, liquidi ed esigibili con 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 temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione (sentenza n. 181 del 2015)”.

#### **6.5.2.2. Il divieto di impiego per risanare bilanci strutturalmente in perdita**

Le anticipazioni di liquidità “non possono essere impiegate per risanare bilanci strutturalmente in perdita (sentenza n. 4 del 2020), ma esclusivamente a titolo di cassa, per pagare debiti pregressi già iscritti in bilancio con le rispettive coperture e il cui mancato pagamento dipende unicamente da sfasature temporali fra la cassa e la competenza”. Così la sentenza n. 224.

#### **6.5.2.3. L’obbligo di sterilizzazione**

La sentenza n. 224 ha chiarito che, “onde evitare che l’ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione determini un’indebita espansione della capacità di spesa dell’ente, è previsto l’obbligo di sterilizzare l’anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie” agli artt. 81 e 119, settimo comma, Cost. (sentenza n. 181 del 2015).

#### **6.5.2.4. La (illegittima) facoltà di impiegare le risorse ottenute dal fondo di rotazione a copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e la previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma pari alle anticipazioni incassate nell’esercizio e non restituite, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata – Richiamo alle istituzioni locali**

La sentenza n. 224 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119, commi primo e settimo, Cost., dell’art. 43, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevedeva che l’utilizzo delle risorse attribuibili, a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità degli enti locali che avevano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, dovesse avvenire solo a titolo di cassa, consentendone, invece, l’impiego a copertura del disavanzo di amministrazione e per il pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma introduceva “misure volte ad attribuire maggiore efficacia alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deliberata dagli enti locali in predissesto attraverso l’utilizzo del fondo di rotazione” e “a potenziare la possibilità di pagamento ai creditori dei predetti debiti”, riducendone l’ammontare. Tanto premesso, le anticipazioni di liquidità, in quanto finalizzate a “riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza”, hanno carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell’ente e, pertanto, le risorse ottenute a tale titolo possono essere utilizzate solo per il pagamento “di debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi”, non potendo “figurare come componenti attive del risultato di amministrazione” (sentenza n. 274 del 2017). La disposizione censurata, prevedendo che le risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità venissero utilizzate a copertura di debiti fuori bilancio e del disavanzo di amministrazione, integrava, innanzitutto, una violazione dell’art. 119, settimo comma, Cost. che consente agli enti locali di indebitarsi solo per spese di investimento, poiché “destinazioni diverse dall’investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell’ente pubblico che ricorre al credito” (sentenza n. 188 del 2014). Inoltre, determinando “un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione

della capacità di spesa priva di copertura”, essa integrava anche una violazione dell’obbligo di copertura della spesa e dei principi di equilibrio del bilancio delle amministrazioni. La pronuncia ha dichiarato altresì illegittimo il successivo comma 2 del denunciato art. 43, nella parte in cui non prevedeva che fosse garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell’esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. Il comma in questione prescriveva solamente l’istituzione nel bilancio dell’ente locale di “una nuova voce SIOPE (...) per importo pari alla rata annua da restituire”, sicché la somma confluiva nel risultato di amministrazione allargando artificiosamente la capacità di spesa e pregiudicando i futuri equilibri di bilancio. Invero, l’anticipazione non integra “una risorsa aggiuntiva per la copertura di nuove spese o futuri disavanzi”, a differenza di un mutuo la cui provvista finanziaria, invece, “entra nel risultato di amministrazione per la parte attiva attraverso l’incameramento della sorte nel titolo di entrata dedicato ai mutui, gravando sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale”. Pertanto, quando un ente locale incamera un’anticipazione di liquidità, per evitare un’indebita espansione della capacità di spesa, deve iscrivere tra le passività di bilancio, nell’apposito fondo, “una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell’esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinata a confluire nel risultato di amministrazione”, in modo che l’intera somma “sterilizzata” risulti iscritta tra le passività (sentenza n. 89 del 2017). Infine, la Corte ha precisato che, qualora negli esercizi precedenti un ente locale avesse utilizzato le anticipazioni dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo, fermo restando il divieto di simili utilizzi, “non è necessario che (...) riapprovi, risalendo all’indietro, i bilanci antecedenti la pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando ad esse i rimedi giuridici consentiti (...) in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge” (sentenza n. 4 del 2020).

### ***6.5.3. La spesa per il personale quale meccanismo suppletivo previsto, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province – Segnalazione al legislatore***

La sentenza n. 29 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., in quanto assume la spesa per il personale quale meccanismo suppletivo per il riparto dei trasferimenti statali a favore delle Province, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali. Premesso che “le norme incidenti sull’assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo atomistico” (sentenze nn. 220 del 2021 e 83 del 2019), plurime ragioni hanno impedito l’esame del merito della questione che “concerne il rapporto tra funzioni attribuite alle province e risorse assegnate”: l’insufficiente ricostruzione del quadro normativo, la genericità dell’ordinanza di rimessione, derivante dalla carenza di un’adeguata analisi delle risorse disponibili per l’ente ricorrente nel giudizio *a quo* (la Provincia di Vercelli), la formulazione poco chiara e contraddittoria e l’ambiguità del *petitum*. Tuttavia, “la fattispecie in esame pone in evidenza l’intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che (...) sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell’ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l’esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere” (sentenze nn. 10 del 2016 e 188 del 2015).

## ***7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome***

### ***7.1. Le norme di attuazione statutaria***

#### ***7.1.1. La prevalenza sulle leggi ordinarie, in virtù dello speciale procedimento di adozione e del carattere riservato e separato della disciplina posta***

La sentenza n. 63 ha richiamato la “prevalenza (...) delle norme di attuazione statutarie sulle leggi ordinarie, in virtù dell’adozione delle prime attraverso un procedimento normativo speciale nonché del

carattere riservato e separato della disciplina da essa posta rispetto a quella contenuta nelle altre fonti primarie”. La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto alle norme di attuazione statutaria “la possibilità di introdurre una disciplina particolare e innovativa, purché entro il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale, soggiungendo che esse prevalgono, nell’ambito della loro competenza, sulle leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 353 del 2001)”.

### ***7.1.2. La relativa adozione quale ineludibile condizione per il trasferimento di funzioni amministrative statali***

La sentenza n. 136 ha richiamato il “risalente e costante orientamento” giurisprudenziale secondo cui la “sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non è ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione” (sentenze nn. 12 del 1959, 1 e 45 del 1958, 6, 9, 11 e 19 del 1957). La sentenza n. 180 del 1980 ha sottolineato che “alla necessità che il trasferimento delle funzioni statali avvenga, per le regioni ad autonomia differenziata, nel rispetto delle procedure prescritte da ogni singolo statuto, risultano informati nel loro complesso sia il primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alle Regioni di diritto comune, disposto dagli undici decreti presidenziali del 14-15 gennaio 1972; tanto è vero che si sono resi (...) indispensabili per conseguire i medesimi effetti in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia specifici atti statali con forza di legge, adottati nelle forme previste per le discipline di attuazione dei relativi Statuti speciali; sia il secondo trasferimento di funzioni, attuato con d.P.R. n. 616 del 1977, il quale stabilisce anzi espressamente (...) che le funzioni amministrative degli enti pubblici estinti, già trasferite alle Regioni ordinarie (...), continuano ad essere esercitate nelle regioni a statuto speciale mediante uffici stralcio, fino a quando non sarà diversamente disposto con le norme di attuazione degli statuti speciali o di altre leggi dello Stato”. Allo stesso criterio si è attenuto, ancor più esplicitamente, anche il terzo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. L’art. 10 del d.lgs. n. 112 del 1998 dispone espressamente che con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle Regioni ordinarie. In linea con l’indicato criterio, la Corte ha dichiarato illegittime leggi statali che avevano inteso “operare un trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia speciale tramite un procedimento normativo non conforme” a quello previsto dagli statuti, vale a dire il procedimento per l’adozione delle norme di attuazione, “tra le quali rientrano (...) quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali” (sentenza n. 377 del 2000). Parallelamente, ha constatato che, in mancanza dell’adozione delle norme di attuazione, “il trasferimento di determinate funzioni disposto direttamente dal legislatore statale per le regioni ordinarie non si era verificato invece nella Regione Siciliana” (sentenza n. 128 del 2017).

## ***7.2. Le clausole di salvaguardia***

### ***7.2.1. La puntuale verifica di compatibilità delle singole previsioni statali con i parametri statutari***

La sentenza n. 6 ha precisato che la clausola di salvaguardia “non determina una radicale esclusione della (...) Regione dai destinatari della riforma statale sulla programmazione e pianificazione portuale. Essa, piuttosto, impone la verifica, di volta in volta, dell’applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all’opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola” (sentenze nn. 46 del 2022, 94 del 2018, 191 e 154 del 2017, 40 e 31 del 2016, 215 del 2013, 241 del 2012). “Tale verifica è, quindi, rimessa alla valutazione nel merito”.

## ***7.3. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali***

### ***7.3.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica***

#### ***7.3.1.1. La disciplina statale sui titoli abilitativi edilizi***

La sentenza n. 90 ha riconosciuto che “le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono le caratteristiche salienti che vanno individuate nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita

economico-sociale di rilevante importanza (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 198 del 2018)".

La sentenza n. 147 ha ribadito che "la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia «governo del territorio»" (sentenza n. 245 del 2021), "ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 90 del 2023)".

### ***7.3.2. I principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica***

#### ***7.3.2.1. I profili basilari del diritto dei contratti relativi alla conclusione ed esecuzione dell'appalto e le sottese esigenze di uguaglianza e uniformità di disciplina dei rapporti tra privati***

Nel valutare l'esercizio da parte delle autonomie speciali di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, la giurisprudenza costituzionale, ripresa dalla sentenza n. 79, "ha ascrivito ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione dell'appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza" (sentenze nn. 269 del 2014, 187 del 2013, 74 del 2012, 114 del 2011, 221 del 2010). "Occorre, infatti, garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati" e, come tali, si impongono anche alle autonomie speciali (sentenze nn. 23 del 2022, 43 del 2011, 189 del 2007). Relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, la sentenza n. 221 del 2010 "ha rilevato la possibile presenza di istituti, che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni (...) che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali".

#### ***7.4. La competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (l'accesso all'albo dei segretari comunali)***

Le sentenze nn. 60 del 2023, 167 e 95 del 2021 "hanno ricondotto le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l'accesso all'albo dei segretari comunali (e quelle relative all'attribuzione delle relative funzioni vicarie) alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Tale competenza include la disciplina del relativo personale (sentenza n. 132 del 2006), e deve esercitarsi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di *status* del personale". Così la sentenza n. 100.

### ***7.5. La Regione Friuli-Venezia Giulia***

#### ***7.5.1. La priorità di scelta in fase di trasferimento riconosciuta dalle aziende sanitarie ai medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni e abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni***

La sentenza n. 124 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 4, primo comma, n. 1, dello statuto speciale – dell'art. 126, comma 2, della legge friulana n. 8 del 2022, il quale prevede che, per i medici che accettino incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza minima di quattro anni in tali zone, le aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento. Per quanto possa produrre effetti secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali, la disposizione ha anzitutto una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti. In funzione dell'assolvimento di questa precisa responsabilità organizzativa dell'ente territoriale, la ricaduta della norma sull'evoluzione del singolo rapporto in convenzionamento ha carattere riflesso e strumentale.

**7.5.2. La facoltà degli enti sanitari di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, a medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e a personale medico in quiescenza**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 124, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**7.5.3. La facoltà degli enti sanitari di destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse annuali per il trattamento accessorio del personale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 124, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

**7.5.4. La facoltà degli infermieri dipendenti degli enti sanitari di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali**

La sentenza n. 124 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 5, primo comma, n. 16, dello statuto speciale – dell'art. 128, comma 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022, secondo cui gli infermieri dipendenti degli enti del SSR possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga alle previsioni sull'esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali. La disposizione non introduce a livello regionale una deroga al principio di esclusività dell'impiego pubblico più ampia di quella concessa a livello nazionale a tutti gli infermieri del servizio sanitario; l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 34 del 2023 ha infatti da ultimo prorogato l'esonero dalle incompatibilità fino al 31 dicembre 2025, senza fare più esplicito riferimento a uno specifico tetto orario, ma istituendo un monitoraggio ministeriale periodico sull'attuazione della norma. Siccome ai sensi del successivo comma 10 la deroga regionale si applica fino al 31 dicembre 2023, l'originaria maggior durata rispetto alla normativa statale è stata riassorbita. Per quanto attiene al disallineamento antecedente tale modifica, la norma impugnata contiene una clausola di salvaguardia idonea ad assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio, in quanto sono fatti salvi la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi. In ogni caso, si tratta di rimedi organizzativi straordinari, i quali, finalizzati a garantire la continuità assistenziale in settori nevralgici, pregiudicati dalla carenza di personale, non investono se non di riflesso l'ordinamento civile, e viceversa attengono essenzialmente all'organizzazione sanitaria regionale (sentenza n. 112 del 2023).

**7.5.5. Norme statali in materia di spettacolo (disciplina, con decreti ministeriali, dell'Osservatorio dello spettacolo, del Sistema informativo nazionale dello spettacolo e del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; individuazione dei principi fondamentali; funzioni regionali)**

La sentenza n. 193 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Friuli Venezia-Giulia in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 14), e 8 dello statuto speciale, degli artt. 5, comma 6, 6, comma 2, lett. c), 7, comma 1, primo e secondo periodo, e 7, comma 1, lett. c), della legge n. 106 del 2022 che demandano a decreti ministeriali la disciplina dell'Osservatorio dello spettacolo, del Sistema informativo nazionale dello spettacolo e del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo e individuano altresì i principi fondamentali della materia e le funzioni regionali. Le disposizioni censurate non sono riconducibili alla competenza legislativa primaria della Regione in materia di istituzioni culturali, ma a quella concorrente relativa alla promozione e organizzazione di attività culturali, che ha “una portata ben più ampia e comunque non sovrapponibile, rispetto a quella delle istituzioni culturali” ex art. 4, primo comma, n. 14, dello statuto. Il concetto di istituzione culturale attiene “soprattutto alla dimensione soggettiva di quegli enti che operano nel settore della cultura sulla base di un collegamento (...) con il settore pubblico” e pertanto la relativa disciplina

“non esaurisce certamente l’ambito della regolazione pubblicistica in materia di promozione e organizzazione di attività culturali”, che riguarda anche una dimensione oggettiva e funzionale, riferendosi ad attività realizzabili “da una pluralità di soggetti, non necessariamente riconducibili al perimetro delle istituzioni culturali”. La circostanza che la Regione abbia legiferato in materia di spettacolo, prevedendo anche “autonome forme di finanziamento del settore”, non determina la conseguente titolarità della relativa competenza legislativa (sentenza n. 255 del 2004). Non essendo la Regione titolare di competenza primaria in materia di spettacolo bensì, ai sensi dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di competenza concorrente in materia di promozione e organizzazione di attività culturali, le norme statali censurate non comportano alcuna compressione delle funzioni amministrative regionali. Per le declaratorie di illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 6 (*in parte qua*, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.) e 7, comma 1, lett. c (per violazione dell’art. 117, quarto comma, Cost.), della legge n. 106 del 2022, si vedano, rispettivamente, le voci *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell’intesa, anziché del parere, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, ai fini dell’adozione dei decreti del Ministro della cultura per la disciplina dell’Osservatorio e del Sistema informativo nazionale dello spettacolo* in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali* e *La (illegittima) previsione del necessario svolgimento delle funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività di spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali – Richiamo alle istituzioni regionali* in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – Norme statali in materia di spettacolo*.

## **7.6. La Regione Sardegna**

### **7.6.1. Norme in materia di sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale**

#### **7.6.1.1. L’applicabilità della disciplina alla canapa, ovvero alle sole piante e non anche ai prodotti da esse ricavati, con contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea**

La sentenza n. **57** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. h), Cost., 3 e 4 dello statuto speciale – dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2022 che circoscrive l’ambito di applicazione della legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea. Per la Corte, “dalla piana lettura del testo della disposizione, oltre che dall’interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivoco che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati”. La disposizione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l’art. 4 della legge n. 242 del 2016, “opera un rinvio generalizzato alla legislazione statale comprensivo anche della citata norma, la quale prevede controlli a campione sulle piante, ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo”. Pertanto, la norma regionale non ha introdotto “alcuna specificazione autonoma relativamente alle soglie percentuali, che occorre rispettare, ed è del tutto conforme alla normativa statale ed europea”.

#### **7.6.1.2. La facoltà della Regione di promuovere attività di sperimentazione e ricerca orientate all’individuazione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale, all’utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico nonché alla formazione degli operatori della filiera e all’informazione sulle proprietà della canapa**

La sentenza n. **57** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. h), e terzo, Cost., 3 e 4 dello statuto speciale – dell’art. 2, comma 2, lett. a), nn. 1 e 6, e b), della legge sarda n. 6 del 2022 che attribuisce alla Regione la facoltà di promuovere attività di sperimentazione e ricerca orientate all’individuazione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale, all’utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico nonché alla formazione degli operatori della filiera e all’informazione sulle proprietà della canapa. Innanzitutto, nel richiamare le varietà di piante più idonee

alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, la disciplina censurata non fa alcuna menzione della percentuale di tetraidrocannabinolo (THC) presente nei prodotti, anzi ribadisce il rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa. In altri termini, i valori di tolleranza di THC sono riferiti solo al principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione e non anche nei prodotti ricavabili dalla coltivazione. Quanto alla promozione di attività di sperimentazione e ricerca relativamente all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico, non è stato ravvisato alcun contrasto con le previsioni statali. Gli artt. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 e 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 dettano, infatti, le condizioni per lo svolgimento di attività sperimentali e di ricerca e specificano il loro esplicarsi tramite la coltivazione della cannabis; diversamente, la previsione regionale “non disciplina tali attività, ma limita il suo intervento alla loro promozione; oltretutto non fa riferimento alcuno alla circostanza che le attività di sperimentazione e di ricerca possano esercitarsi tramite la coltivazione della cannabis”. Parimenti non è stato ravvisato il contrasto con il principio espresso dall'art. 7 della citata legge statale che ha la funzione di regolamentare una specifica attività di sperimentazione, concernente la riproduzione per un anno della semente acquistata, certificata nell'anno precedente, mentre la norma regionale si limita a disciplinare un'attività di promozione. Infine, quanto alla promozione di attività di formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi in vari settori, compreso quello farmacologico, si è ribadito che “la disposizione impugnata si rivolge a una mera attività di promozione e non regola quelle di formazione e informazione, sicché non interferisce con la disciplina statale, né invade le relative competenze”.

***7.6.1.3. L'(illegittima) inclusione di piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati nonché di polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento, tra i prodotti ricavabili dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata***

La sentenza n. 57 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 3, comma 1, lett. h) e i), della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2022 che includeva piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati nonché polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento, tra i prodotti ricavabili dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata. La Corte, dopo aver ricordato che l'art. 3 dello statuto assegna alla competenza regionale primaria la materia dell'agricoltura, ha sottolineato che l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 delimita in maniera tassativa le attività che si possono svolgere e i prodotti che è dato ottenere attraverso la coltivazione della canapa, senza necessità di autorizzazione. Tale previsione, oltre ad assurgere a norma di grande riforma economico-sociale e a delimitare la suddetta competenza regionale primaria, segna il perimetro all'esterno del quale “si dispiega la fattispecie di reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, concernente la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, che attiene a un ambito di sicura competenza dello Stato (sentenza n. 51 del 2022)”. Conseguentemente, la disposizione censurata – nell'aggiungere due prodotti non contemplati dalla normativa statale fra quelli che possono essere ricavati dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata – “fuoriesce dal perimetro entro il quale può svolgersi la competenza legislativa regionale primaria” in materia di agricoltura e foreste, piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario. Inoltre, le stesse previsioni di cui alle lett. h) e i), in quanto estranee a quelle per le quali la legge n. 242 del 2016 consente di prescindere dall'autorizzazione, “interferiscono proprio con la disciplina statale sulle autorizzazioni alla coltivazione della cannabis” (artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 nonché 1, comma 1, lett. b-bis, e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006) che la giurisprudenza costituzionale “reputa espressione di principi fondamentali a tutela della salute pubblica” (sentenze nn. 190 del 2022, 109 del 2016, 141 del 2013, 231 del 2011). Pertanto, le disposizioni impugnate, eccedendo anche i limiti imposti alla competenza regionale in materia di igiene e sanità pubblica – competenza che corrisponde a quella relativa alla tutela della salute” (sentenza n. 155 del 2022) –, violano anche l'art. 4 dello statuto”.

***7.6.1.4. Il compito della Regione di sostenere e promuovere la coltivazione e la trasformazione della canapa terapeutica a uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio***

La sentenza n. 57 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. 117, commi



secondo, lett. h), e terzo, Cost., 3 e 4 dello statuto speciale – dell’art. 8 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2022 che attribuisce alla Regione il compito di sostenere e di promuovere la coltivazione e la trasformazione della canapa terapeutica a uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale. La Corte – pur sottolineando che la disciplina concernente l’autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono attratte dalla competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza – ha evidenziato che la disposizione impugnata non interferisce in alcun modo con le attribuzioni statali in quanto “si limita a prevedere mere attività di sostegno e promozione della coltivazione e della trasformazione della canapa a uso medico” e “non regola i procedimenti di autorizzazione” né “presuppone autorizzazioni diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale ed europea”. Inoltre, il fatto che la disposizione regionale richiami espressamente il rispetto della legge nazionale e in particolare di una serie di articoli del d.P.R. n. 309 del 1990 ma non espressamente dell’art. 26 dello stesso – il quale prevede il rilascio, da parte del Ministro della salute, dell’autorizzazione alla coltivazione delle piante riconducibili al t.u. stupefacenti, per scopi scientifici, sperimentali o didattici – non significa che tale disposizione statale sia derogata in ragione della sua mancata previsione, stante il carattere meramente esemplificativo di detto rinvio. Il censurato art. 8 fa riferimento, in generale, a tutta la normativa nazionale ed europea concernente la coltivazione della cannabis finalizzata all’uso medico.

**7.6.2. La (illegittima) previsione di un numero massimo di quattro e tre mandati consecutivi per i sindaci dei Comuni con popolazione fino a, rispettivamente, tremila e cinquemila abitanti**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **60**, l’analoga voce in *I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell’accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici*.

**7.6.3. La (illegittima) previsione in via transitoria dell’iscrizione, su richiesta, alla sezione regionale dell’albo dei segretari comunali e provinciali degli istruttori direttivi e dei funzionari di ruolo, in possesso di laurea, che ricoprono o abbiano ricoperto l’incarico di vicesegretario**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **60**, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – L’accesso ai pubblici uffici*.

**7.7. La Regione Siciliana**

**7.7.1. Il limite delle leggi costituzionali dello Stato e il rispetto del principio di buon andamento dell’amministrazione nell’esercizio di potestà esclusive**

“La Regione Siciliana, anche nelle materie in cui è titolare di una potestà legislativa esclusiva – quali quelle concernenti l’ordinamento degli uffici o lo stato giuridico ed economico del personale (art. 14, comma 1, lettere p e q, dello statuto speciale) – è tenuta ad esercitare le relative competenze nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all’art. 97, secondo comma, Cost.”. Così la sentenza n. **92**.

**7.7.2. Le disposizioni del testo unico sul pubblico impiego quali norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a limitare le competenze regionali esclusive**

Le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, “in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituiscono limiti (...) per l’esercizio delle competenze legislative esclusive della Regione Siciliana” (sentenze nn. 168 del 2018 e 265 del 2013). Così la sentenza n. **61**.

**7.7.3. La potestà legislativa esclusiva nelle materie dell’urbanistica e della tutela del paesaggio**

La sentenza n. **90** ha rammentato che l’art. 14, lett. f) e n), dello statuto “affida alla Regione Siciliana la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell’urbanistica e della tutela del paesaggio: essa, tuttavia, deve essere esercitata senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite esterno della potestà legislativa primaria” (sentenza n. 252 del 2022).

#### **7.7.4. La potestà concorrente in materia di sanità pubblica (coincidente, per ampiezza, con la competenza sulla tutela della salute)**

La sentenza n. 76 ha precisato che la competenza legislativa in materia di tutela della salute coincide, per ampiezza, “con quella – parimenti concorrente – di cui la Regione Siciliana è titolare in materia di sanità pubblica, ai sensi dell’art. 17 dello statuto speciale”.

#### **7.7.5. Il dovere del legislatore siciliano di istituire i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane e di rispettarne la natura di enti autonomi garantiti dalla Costituzione**

Nell’esercizio della competenza legislativa *ex art.* 14, primo comma, lett. o), dello statuto, “il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali (che, ai sensi dell’art. 15 del medesimo statuto prendono il posto delle sopresse circoscrizioni provinciali e devono essere dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria) e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale” (sentenza n. 168 del 2018). Così la sentenza n. 136.

#### **7.7.6. La sostanziale inattuazione dell’assetto istituzionale degli enti di area vasta**

La sentenza n. 136 ha rammentato che, a seguito di “un travagliato *iter* di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità” rispetto alla normativa statale (sentenza n. 168 del 2018), “gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale” ai sensi dell’art. 14, primo comma, lett. o), dello statuto, “coincidente con quella stabilita dalla legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi”. In particolare, i presidenti dei liberi Consorzi comunali, che in Sicilia hanno preso il posto delle Province (sentenza n. 230 del 2001), sono eletti, con voto ponderato dei sindaci e dei consiglieri comunali in carica dei Comuni che li compongono, fra i sindaci dei Comuni appartenenti allo stesso Consorzio il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. I Consigli metropolitani sono composti dal sindaco metropolitano e da 14 o 18 membri a seconda della popolazione residente nella Città metropolitana, eletti, con voto ponderato dei sindaci e dei consiglieri comunali in carica dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana, fra i sindaci e i consiglieri comunali in carica. “Questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato” a causa del “continuo rinvio delle elezioni degli organi”. Sebbene l’art. 6, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2015 prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei liberi Consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, in una domenica compresa tra l’1 ottobre e il 30 novembre 2015, sono intervenute ben 16 leggi regionali a rinviare le consultazioni elettorali e a prorogare contestualmente il termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La legge regionale n. 31 del 2021, “pur mantenendo ferma – e ulteriormente prorogando – la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, ha invece stabilito che le funzioni del Consiglio metropolitano siano svolte dalla Conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo”.

#### **7.7.7. L’esclusione dell’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e dell’indennità paesaggistica a carico dell’autore dell’abuso edilizio in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto**

L’ordinanza n. 13 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge siciliana n. 17 del 1994, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, in caso di vincolo paesaggistico apposto successivamente, esclude l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell’autore dell’abuso edilizio, non consentendo l’applicazione dell’indennità paesaggistica *ex art.* 167, comma 5, cod. beni culturali. Identica questione è stata già ritenuta non fondata dalla sentenza n. 75 del 2022 ove si è osservato che “la norma censurata non può essere idonea a vanificare l’efficacia deterrente dell’indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell’obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c’è”. D’altro canto, se la deterrenza “fosse riferita al comportamento abusivo edilizio – e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell’ordinamento anche per l’eventuale successiva

sopravvenienza di un vincolo paesaggistico – (...) un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame, in quanto essa non rende (...) irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo”.

#### ***7.7.8. L'(illegittima) estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 dell'autorizzazione all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia a stipulare contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani, attingendo ad apposito albo***

La sentenza n. **61** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost., 14 e 17 dello statuto speciale, l'art. 10 della legge siciliana n. 1 del 2022, nella parte in cui estendeva agli esercizi finanziari 2022 e 2023 l'applicazione del comma 8-bis dell'art. 6 della legge regionale n. 12 del 1989 (introdotto dall'art. 17, comma 1, lett. a, della legge regionale n. 8 del 2017), il quale autorizzava l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con i lavoratori licenziati dall'Associazione regionale allevatori siciliani (ARAS), attingendo da un apposito albo. A seguito del fallimento dell'ARAS nel febbraio 2017, il legislatore siciliano aveva fatto ricorso ai contratti a tempo determinato per “comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”, in conformità all'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Tuttavia, nel 2022, non solo risultava cambiata la situazione che aveva legittimato l'utilizzo di tali contratti, ma anche le funzioni già svolte dall'ARAS erano state stabilmente attribuite all'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia. La sentenza n. 43 del 2020 ha sottolineato che “i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità (...) 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”, anche nelle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza primaria in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione. L'estensione temporale agli esercizi finanziari 2022 e 2023 eccedeva i complessivi limiti di durata massima stabiliti per i contratti a tempo determinato dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva. L'evocato art. 36 regola il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e, in genere, le forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione e stabilisce che, per le esigenze connesse con il fabbisogno ordinario, le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure previste dall'art. 35. Il mancato ricorso a forme di selezione pubblica contrastava con tali prescrizioni, con la conseguente invasione della materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale. A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 17 della legge siciliana n. 8 del 2017, la Regione, invece di sopperire alle esigenze di organico dell'Istituto sperimentale zootecnico con contratti a tempo indeterminato e seguendo le prescritte procedure di reclutamento, ha prorogato per ulteriori due anni la facoltà dell'ente di assumere con contratti a tempo determinato i lavoratori licenziati dall'ARAS, violando in modo evidente i limiti e le condizioni stabilite dalla normativa statale. L'illegittimità della disposizione impugnata non ha pregiudicato, in virtù dell'art. 2126 cod. civ., i diritti dei lavoratori interessati che abbiano svolto le attività previste dai contratti menzionati.

#### ***7.7.9. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **73**, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le entrate*.

#### ***7.7.10. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

**7.7.11. L'(illegittima) estensione delle misure di stabilizzazione di personale precario ai lavoratori inseriti in apposito elenco regionale, impiegati da Regione e Comuni anche in base a convenzioni e protocolli**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**7.7.12. La (illegittima) previsione di interventi edilizi realizzabili senza titolo abilitativo (ascensori esterni, strade poderali, strutture murarie su suoli agricoli, cisterne, muri a secco, opere interrato di smaltimento reflui, piscine pertinenziali)**

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 16 del 2016, limitatamente alle parole “, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche”, nonché nelle parti in cui introduceva l'art. 3, comma 1, lett. h), l), m), p), s) e af), della legge regionale n. 16 del 2016. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, lett. h), della legge siciliana n. 2 del 2022, che modificava la lett. af) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016. Le norme impugnate consentivano “l'esecuzione di taluni interventi edilizi (...) senza titolo abilitativo”, riconducendoli all'attività di edilizia libera, in contrasto con le previsioni del t.u. edilizia. La denunciata lett. b), nel consentire “l'esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche”, comprendeva tra questi la “realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche”, laddove l'art. 6, comma 1, lett. b), del t.u. edilizia considera interventi di edilizia libera quelli volti a eliminare le barriere architettoniche, purché “non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio”. Le censurate lett. h), l), m), p), s) e af) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016 consentivano la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali, strutture murarie su suoli agricoli, cisterne, muri a secco, opere interrato di smaltimento reflui e piscine pertinenziali. Tali opere non sono “logicamente assimilabili ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo”. In particolare, laddove il testo unico riconduce all'attività di edilizia libera i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, l'impugnata lett. l) espressamente consentiva “anche l'esecuzione di strutture murarie” su suolo agricolo senza titolo abilitativo. La lett. af), anche nella formulazione modificata dal censurato art. 1, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 2 del 2022, consentiva di realizzare senza titolo abilitativo le piscine pertinenziali fuori terra. Al riguardo, in quanto manufatti “in grado di determinare una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali”, tali piscine non possono “considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendo invece essere qualificate come nuove costruzioni”, non essendo pertanto riconducibili agli interventi di realizzazione di “aree ludiche senza fini di lucro e (...) elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici” che l'art. 6, comma 1, lett. e-*quinquies*), t.u. edilizia qualifica come interventi di edilizia libera. Complessivamente, le disposizioni censurate, eccedendo la competenza del legislatore siciliano, introducevano “ipotesi integralmente nuove di edilizia libera” al di fuori e in contrasto con quelle contemplate dal testo unico.

**7.7.13. La facoltà di realizzare senza titolo abilitativo pannelli solari e fotovoltaici**

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14 dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. m) e l), Cost., nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. aa), della legge regionale n. 16 del 2016 che consente di installare, in assenza di titolo abilitativo, impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Al riguardo, l'art. 6, comma 1, lett. e-*quater*), del t.u. edilizia consente, al di fuori dei centri storici, l'installazione senza titolo abilitativo di pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici. La norma censurata può essere così interpretata “nel senso che i soli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili realizzabili senza titolo abilitativo sono i pannelli solari e fotovoltaici”, rientrando così nella competenza statutaria del legislatore siciliano. Di conseguenza, la disposizione impugnata, intesa quale “frutto di un coerente e logico sviluppo della normativa statale da parte del legislatore siciliano”, non presenta profili di illegittimità costituzionale.

#### **7.7.14. La (illegittima) previsione di interventi edilizi realizzabili previa CILA (strade interpoderali, opere murarie di recinzione, costruzione e ricostruzione di muri a secco, opere interrato di smaltimento reflui)**

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, nelle parti in cui introduceva nell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2016 le lett. g), h) ed l), e, limitatamente alle parole "ricostruzione e" nonché "e di nuova costruzione", la lett. i). Le norme impugnate sottoponevano al regime della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) la realizzazione di strade interpoderali e di opere murarie di recinzione, la costruzione e ricostruzione di muri a secco, nonché la realizzazione di opere interrato per lo smaltimento dei reflui. L'art. 6-bis t.u. edilizia non elenca gli interventi soggetti a CILA, ma stabilisce che vi sono sottoposti "gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA". Tanto premesso, la realizzazione di strade interpoderali e di opere murarie di recinzione determina "una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia" ex art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d), t.u. edilizia, dovendo, invece, ai sensi della successiva lett. e), "considerarsi interventi di nuova costruzione, in quanto tali subordinati a permesso di costruire". La costruzione *ex novo* di muri a secco risulta riconducibile alla categoria degli interventi di costruzione di manufatti edilizi fuori terra di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.1), del testo unico, per i quali è richiesto il permesso di costruire. La ricostruzione dei muri a secco, invece, essendo volta "al ripristino degli edifici, o parte di essi, eventualmente crollati o demoliti", è assimilabile alla categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia ex art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia, soggetti al regime della SCIA. Infine, la realizzazione di opere interrato per lo smaltimento dei reflui provenienti da immobili destinati a attività turistico-ricettive risulta "indubbiamente riconducibile all'ipotesi di costruzione di manufatti edilizi interrati (...) per la quale il legislatore statale richiede il permesso di costruire". Nel complesso, le norme censurate non rappresentavano un "coerente e logico sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia" che il legislatore regionale, eccedendo la propria competenza statutaria, aveva sottoposto a CILA.

#### **7.7.15. La facoltà di ripristinare muri a secco previa CILA**

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14 dello statuto speciale, 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. m) e l), Cost., nella parte in cui, introducendo l'art. 3, comma 2, lett. i), della legge regionale n. 16 del 2016, sottopone al regime giuridico della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) il ripristino dei muri a secco (di altezza compresa tra 1,50 e 1,70 m). Gli interventi di ripristino dei muri, in quanto volti a conservare l'edificio e assicurarne la funzionalità, sono "sussumibili in quelli di restauro o risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c), t.u. edilizia" comprendenti "il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, che la disciplina statale sottopone al regime giuridico della CILA". La norma censurata, pertanto, rappresenta un "coerente e logico sviluppo della normativa statale, in materia peraltro cui lo statuto speciale affida al legislatore siciliano potestà legislativa esclusiva".

#### **7.7.16. La facoltà di realizzare in contesti tutelati, previa CILA, sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, nel rispetto del codice di settore e secondo le linee guida dell'assessorato regionale**

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 Cost. e 14 dello statuto speciale, nella parte in cui modificando l'art. 3, comma 2, lett. p), della legge regionale n. 16 del 2016, prevede la facoltà di realizzare, previa presentazione della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, secondo le linee guida dell'assessorato regionale. La norma non sottrae i predetti interventi al regime di cui agli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, che prevedono "specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati", in quanto il comma 1 del medesimo art. 3, espressamente richiamato dal comma 2 impugnato, stabilisce che gli interventi *de quibus* "debbono essere realizzati nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio". Alla luce di tale "chiara e inequivoca esplicitazione del

necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 248, 24 e 21 del 2022), deve pertanto “escludersi che la norma censurata consenta all’assessorato regionale di impartire linee guida in deroga a detta normativa paesaggistica statale” (sentenza n. 251 del 2022).

#### ***7.7.17. La (illegittima) previsione della prevalenza della disciplina legislativa dell’attività edilizia libera o soggetta a CILA sugli strumenti urbanistici e sui regolamenti edilizi vigenti***

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 14 dello statuto speciale, l’art. 4 della legge siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduceva l’art. 3, comma 7, della legge regionale n. 16 del 2016, stabilendo la prevalenza delle disposizioni regionali contenute nel medesimo articolo, recanti la disciplina dell’attività edilizia libera e di quella soggetta a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti. La disposizione si poneva in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, del t.u. edilizia che “subordinano l’attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”, così “consentendo alla pianificazione urbanistica di tenere in considerazione, di volta in volta, il contesto territoriale e, conseguentemente, di stabilire un diverso regime giuridico” degli interventi. In particolare, la norma impugnata capovolgeva “il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali stabilito dalla normativa statale”, impedendo agli strumenti urbanistici di “svolgere la funzione loro propria” di valutazione del contesto territoriale. Il tenore letterale del censurato comma 7, “in aperta contraddizione con la clausola di salvezza di cui al (...) comma 1” che fa salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, impediva l’attribuzione di un diverso significato, compatibile con i parametri evocati.

#### ***7.7.18. Il recupero volumetrico a fini abitativi degli immobili esistenti, anche oggetto di sanatoria***

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. e 14 dello statuto speciale – degli artt. 6 della legge siciliana n. 23 del 2021 (nella parte in cui introduce l’art. 5, comma 1, lett. d, nn. 1, 4, 5 e 6, della legge regionale n. 16 del 2016) e 2, comma 1, lett. a), b) e c), della legge regionale n. 2 del 2022, che disciplinano il recupero volumetrico a fini abitativi degli immobili esistenti, anche oggetto di sanatoria. Secondo la normativa statale sul piano casa “il divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi non opera quando sia stato rilasciato titolo edilizio in sanatoria” (sentenza n. 24 del 2022) che attesta la conformità alla “disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell’immobile sia al momento della presentazione della domanda” (sentenza n. 107 del 2017), sicché “gli edifici che hanno ottenuto il titolo in sanatoria non possono (...) considerarsi abusivi”. Inoltre, le disposizioni censurate non introducono un’irragionevole disciplina “a regime”, potendo il recupero volumetrico interessare solo gli immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016. In particolare, l’art. 2 impugnato contiene tale previsione espressa, mentre con riguardo ai nn. 1 e 5 dell’art. 5, comma 1, lett. d), della legge regionale n. 16 del 2016, la “circostanza che il recupero volumetrico ai fini abitativi possa essere effettuato solo su immobili già esistenti” alla data di entrata in vigore della medesima legge si ricava in via ermeneutica da plurimi indici. Nello specifico, lo scopo dichiarato delle opere di recupero volumetrico è il contenimento del consumo di nuovo territorio, “il che impedisce di ritenere applicabili le previsioni regionali censurate a immobili ancora non esistenti, i quali evidentemente determinano *ex se* il consumo di nuovo territorio”. Inoltre, il citato n. 1, nell’individuare i locali sui quali possono realizzarsi gli interventi di recupero, “esplicitamente si riferisce a locali esistenti e regolarmente realizzati”. Infine, le modifiche introdotte dal censurato art. 6 non consentono “la realizzazione di opere di recupero volumetrico a fini abitativi nei centri storici e negli immobili vincolati, in deroga al codice dei beni culturali”, in quanto esse non prevedono “espressamente alcuna deroga alle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice”. Neppure l’impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2022 risulta foriero di deroghe al codice di settore poiché la non censurata lett. d) del medesimo, nel modificare il predetto art. 5, comma 1, lett. d), aggiunge al n. 6) “una clausola volta a garantire che le opere (...) siano realizzate nel rispetto di diverse normative, tra cui quelle del codice dei beni culturali e del piano paesaggistico”.

**7.7.19. La (illegittima) previsione di interventi di recupero volumetrico a fini abitativi realizzabili in deroga alla disciplina urbanistica e al codice dei beni culturali e del paesaggio**

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 6 della legge siciliana n. 23 del 2021 – nelle parti in cui introduce l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4), della legge regionale n. 16 del 2016, limitatamente alle parole “in deroga alle norme vigenti e comunque” e l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 6), della predetta legge regionale, limitatamente alle parole “, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti” – in quanto consentiva di realizzare interventi di recupero volumetrico a fini abitativi in deroga alla disciplina urbanistica e al codice dei beni culturali e del paesaggio. Anche se gli interventi di recupero volumetrico “perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo del suolo”, le leggi regionali che li introducono devono prevedere “il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali”. Invece, il censurato n. 4, nel contemplare espressamente “la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi in deroga alle norme vigenti, impediva di ritenere, anche solo in via ermeneutica”, che fosse salvaguardato il rispetto delle disposizioni sugli standard urbanistici e di quelle poste dal codice. Il censurato n. 6, nel fare salve le predette deroghe, presentava i medesimi profili di illegittimità.

**7.7.20. La (illegittima) previsione di interventi di demolizione e ricostruzione nonché ripristino di edifici vincolati crollati, realizzabili nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA**

La sentenza n. **90** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 10 della legge siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduceva l'art. 10, comma 10, della legge regionale n. 16 del 2016, in quanto consentiva di realizzare interventi di demolizione e ricostruzione, nonché ripristino di edifici vincolati crollati, nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA. La disposizione era in contrasto con l'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia che contiene una clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati dal codice dei beni culturali in base alla quale, “per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato il mantenimento contemporaneamente di sagome, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologico dell'edificio preesistente”. In difetto, l'intervento deve essere qualificato come nuova costruzione per la cui realizzazione è necessario il permesso di costruire.

**7.7.21. L'(illegittima) estensione della sanatoria paesaggistica ex post a ipotesi diverse da quelle tassativamente previste dal legislatore statale**

La sentenza n. **90** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto, dell'art. 20, comma 1, lett. b), della legge siciliana n. 23 del 2021 in quanto estendeva la sanatoria paesaggistica *ex post* a ipotesi diverse da quelle tassativamente indicate dal legislatore statale. La disposizione era in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dagli artt. 146 e 167 del codice dei beni culturali che vietano la sanatoria paesaggistica postuma salvo i casi in cui, ai sensi della norma transitoria dell'art. 182, comma 3-*bis*, l'istanza risulti essere stata presentata prima del 30 aprile 2004. Secondo il legislatore statale, infatti, “l'esame della compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento”, restando preclusa qualsiasi legittimazione del fatto compiuto. La norma impugnata, invece, modificando l'art. 25 della legge regionale n. 16 del 2016, consentiva di ricorrere alla procedura di sanatoria *ex post* per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, anche quando l'istanza per la concessione risultava presentata successivamente al 30 aprile 2004, “per il solo fatto che fosse stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo”. La disposizione consentiva al trasgressore di non rimettere in pristino i luoghi e “di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* in ipotesi diverse da quelle ristrettissime e tassative” (sentenza n. 201 del 2021) previste dal codice dei beni culturali, eccedendo la competenza del legislatore siciliano.

**7.7.22. L'(illegittima) estensione degli interventi del Piano casa agli immobili che abbiano fruito del condono edilizio**

La sentenza n. **90** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 37, comma 1, lett. a) e d), della legge della Regione Siciliana n. 23 del 2021 che

estendeva gli interventi del piano casa agli immobili che avessero usufruito del condono edilizio. L'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2010 sul piano casa siciliano, nel testo originario precedente alle modifiche introdotte dal censurato art. 37, aveva stabilito che gli interventi relativi potessero riguardare solo edifici legittimamente realizzati, essendo espressamente esclusi gli immobili oggetto di condono edilizio. L'art. 37 censurato, nel disporre che i predetti interventi riguardavano “edifici realizzati con titoli abilitativi che ne avevano previsto la costruzione” o che la avevano legittimata, aveva “implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa potessero eseguirsi anche su immobili che avessero usufruito di condono edilizio”. Le norme impugnate si ponevano in contrasto con i principi dettati dalla normativa statale sul piano casa e, in particolare, dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, in base al quale “gli interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria”, ma non di quelli oggetto di condono edilizio. Il predetto art. 5, comma 10, per la sua “incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica”, costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale, riconducibile al “generale divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi”, vincolante la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

***7.7.23. La (illegittima) facoltà di presentare, a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del Piano casa, istanze per la realizzazione di interventi edilizi straordinari***

La sentenza n. 90 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, degli artt. 37, comma 1, lett. c), n. 1, della legge della Regione Siciliana n. 23 del 2021 e 8, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2 del 2022 che consentivano di presentare a più di dieci anni dall'entrata in vigore del piano casa istanze per la realizzazione di interventi edilizi straordinari. Le disposizioni si ponevano in contrasto con i principi della necessaria pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa che hanno natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale e, pertanto, limitano la potestà legislativa primaria del legislatore siciliano. Le norme in esame avevano reso stabile una disciplina nata come transitoria, prolungando “la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria”. In proposito, “l'eccezionalità e la temporaneità del piano casa”, consequenziali alla natura derogatoria dei relativi interventi, “sono (...) espressamente affermate dall'intesa tra lo Stato e le Regioni del 1 aprile 2009”, attuata dalla legge siciliana n. 6 del 2010. Nella predetta intesa si conveniva che la “disciplina introdotta dalle leggi regionali avrebbe avuto validità temporalmente definita” e, pur essendo “fatte salve diverse determinazioni delle singole regioni”, la proroga di cui alle disposizioni censurate risultava “del tutto incompatibile” con la disciplina del piano casa.

***7.7.24. L'autorizzazione ai Comuni siciliani ad avviare procedure per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, valorizzando la professionalità maturata con forme contrattuali flessibili***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 92, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***7.7.25. L'(illegittimo) ulteriore rinvio di un anno (non oltre il 31 agosto 2023) delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, con contestuale proroga del mandato dei commissari straordinari regionali – Richiamo alle istituzioni regionali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, l'analogo voce in *Gli enti locali – Gli organi*.

***7.7.26. La (illegittima) previsione dell'operatività fino al 31 dicembre 2022 della SCIA, presentata dall'interessato al SUAP o ufficio analogo, in luogo dell'atto amministrativo vincolato prescritto per la realizzazione di spettacoli dal vivo***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.



**7.7.27. La (illegittima) previsione della modifica permanente della programmazione urbanistica determinata dai titoli abilitativi rilasciati in deroga per progetti edilizi concernenti comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per disabili gravi, indipendentemente dall'effettiva destinazione ventennale dell'immobile**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 136, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione*.

**7.7.28. La (illegittima) sanatoria paesaggistica ex post di concessioni edilizie relative ad aree dichiarate di notevole interesse pubblico**

La sentenza n. 147 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 12, comma 11, della legge siciliana n. 13 del 2022 che consentiva la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica. La norma, prevedendo l'applicabilità del regime transitorio ex art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali a fattispecie ulteriori e diverse rispetto a quelle ivi contemplate, consentiva di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi differenti da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali (sentenza n. 90 del 2023). Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevedeva la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine fosse stata presentata dopo il 30 aprile 2004. Secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rilevava non era il momento in cui era stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma – unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale – ma quello, diverso, in cui al Comune era stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale doveva essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

**7.7.29. La (illegittima) facoltà di effettuare interventi di recupero abitativo di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati anche in immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 e comunque entro il 30 giugno 2023 (reviviscenza della normativa abrogata)**

La sentenza n. 147 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 13, comma 32, della legge della Regione Siciliana n. 13 del 2022 che consentiva di effettuare interventi di recupero volumetrico a fini abitativi di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati – per effetto dell'abrogazione, nell'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4), della legge regionale n. 16 del 2016, del limite temporale inserito dall'art. 2, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 2 del 2022 – anche su immobili venuti ad esistenza dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 e – alla luce della modifica operata all'art. 5, comma 1, lett. d), n. 1), della legge siciliana n. 16 del 2016, che delimita l'ambito di applicazione del successivo n. 4 – addirittura su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023. Ciò determinava una violazione del principio della previa pianificazione urbanistica ex art. 41-quinquies della legge urbanistica, norma fondamentale di riforma economico-sociale (sentenza n. 90 del 2023), in quanto obliterava tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operate dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi. Una volta dichiarata illegittima la disposizione impugnata – di mera abrogazione, con conseguente riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lett. b), della legge siciliana n. 2 del 2022 – il tessuto normativo di cui all'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2016 restituiva due precetti tra loro in contraddizione, l'uno consentendo il recupero volumetrico a fini abitativi di immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lett. d, n. 1), l'altro permettendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 (comma 1, lett. d, n. 4): il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, avrebbe frustrato la dichiarazione d'illegittimità dell'art. 13, comma 32, della legge regionale n. 13 del 2022. È stata pertanto dichiarato illegittimo in via consequenziale l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 1), della legge regionale n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge regionale n. 16 del 2022, limitatamente alle parole “alla data del 30 giugno 2023” e “alla medesima data”.

**7.7.30. *La (illegittima) previsione della possibilità di realizzare, in territori comunali carenti di un piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime ovvero di un piano paesaggistico, opere destinate alla diretta fruizione del mare entro 150 metri dalla battigia nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati***

La sentenza n. 147 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 13, comma 15, lett. b), n. 1, della legge siciliana n. 13 del 2022 che consentiva la realizzazione, in territori comunali carenti di un piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime (PUDM) ovvero di un piano paesaggistico, di opere destinate alla diretta fruizione del mare – connesse all'esercizio delle attività *ex art.* 1, comma 1, della legge siciliana n. 15 del 2005 – entro 150 metri dalla battigia nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati. La disposizione violava il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto poteva determinare il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 187 del 2022), valore imprescindibile, espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio (sentenze nn. 221 e 192 del 2022). La disposizione consentiva, al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, il consumo delle fasce costiere, vincolate paesaggisticamente, con interventi parcellizzati, senza quella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite che richiede la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

**7.7.31. *La proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, delle misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici dei Comuni***

La sentenza n. 147 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, commi primo e secondo, lett. m) ed s), Cost. e 14 dello statuto speciale – dell'art. 13, comma 90, della legge siciliana n. 13 del 2022, che proroga, fino all'adozione del piano territoriale regionale e per non più di tre anni, le misure di salvaguardia, efficaci alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2020, degli strumenti urbanistici adottati dai Comuni. La disposizione non si discosta dalla normativa statale che funge da limite alla potestà legislativa della Regione poiché, modificando l'art. 54, comma 6, della legge regionale n. 19 del 2020, ha effetto soltanto sulle misure già efficaci alla data di entrata in vigore della medesima legge, cui si applica il regime previsto dalla norma generale espressa dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, che stabilisce una durata triennale delle misure di salvaguardia. Diversamente, le misure che, beneficiando del regime speciale e premiale di cui al medesimo art. 12, comma 3, hanno durata quinquennale, non ricadono nel campo di applicazione della disposizione impugnata, come già non ricadevano in quello dell'art. 54 della legge siciliana n. 19 del 2020.

**7.7.32. *L'illegittima ulteriore proroga ex lege al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione dei lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016***

La sentenza n. 147 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, l'art. 13, comma 93, della legge siciliana n. 13 del 2022, che prorogava al 31 dicembre 2025 il termine di ultimazione dei lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016. La disposizione era radicalmente incoerente rispetto alla disciplina statale (art. 15 t.u. edilizia), espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale. In primo luogo, essa individuava una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga, così incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. Inoltre, essa operava *ex lege*, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, presentandosi eccentrica, dunque, non solo rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla legge siciliana n. 16 del 2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato. Infine, potendo riguardare anche permessi di costruire rilasciati ben prima del 2016, la loro efficacia temporale poteva essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, pur in caso di fruizione delle recenti proroghe, sarebbe restata ben al di sotto dei dieci anni.

## **7.8. La Regione Valle d'Aosta**

### **7.8.1. La competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale (in virtù della clausola di maggior favore)**

La sentenza n. **140** ha confermato che “la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all’art. 117, quarto comma, Cost.” – in virtù della clausola di maggior favore *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – spetta anche alla Regione Valle d’Aosta in quanto “rappresenta, in questo specifico contesto (sentenza n. 119 del 2019), una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall’art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l’altro, il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 267 del 2022, 58 del 2021, 77 del 2020, 241 del 2018).

### **7.8.2. La disciplina dei segretari degli enti locali (dipendenti regionali): le relative competenze statutarie**

La sentenza n. **100** ha precisato che in Valle d’Aosta “i segretari comunali sono dipendenti regionali e non statali”, come in Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, o degli enti locali, come in Trentino-Alto Adige. Infatti, l’art. 1, comma 1, della legge valdostana n. 46 del 1998 prevede che i segretari degli enti locali sono dirigenti appartenenti alla qualifica unica dirigenziale, iscritti all’Albo regionale dei segretari, istituito e gestito dall’Agenzia regionale, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza della Presidenza della Regione; l’art. 8 stabilisce che il rapporto di lavoro è disciplinato dal contratto collettivo regionale. Pertanto, le norme regionali sull’accesso all’albo sono espressione sia della competenza legislativa statutaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni – posto che il segretario comunale dipende funzionalmente dal sindaco e presta la propria attività di servizio in favore del Comune – sia di quella in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale. Entrambe le competenze legislative statutarie “incontrano i medesimi limiti, dovendo esercitarsi in armonia con la Costituzione, con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”.

### **7.8.3. L’iscrizione straordinaria all’albo regionale dei segretari degli enti locali**

#### **7.8.3.1. L’(illegittimo) esonero dall’obbligo di frequenza di un corso di formazione “professionalizzante” e di superamento dell’esame finale per i dirigenti regionali e i soggetti in possesso di laurea magistrale**

La sentenza n. **100** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, lett. b), dello statuto e 97 Cost., dell’art. 4, comma 3, della legge valdostana n. 6 del 2022, nella parte in cui prevedeva, in ragione della carenza di incaricabili e nelle more dell’espletamento di una procedura concorsuale, che ai soggetti indicati alle lett. a) e b) del comma 6 dell’art. 1 della legge regionale n. 46 del 1998 (dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato e soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti per l’accesso alla qualifica unica dirigenziale) non fosse applicabile il successivo comma 7 del citato art. 1 che subordina l’iscrizione degli stessi all’albo regionale dei segretari degli enti locali alla frequenza di un corso di formazione “professionalizzante” e al superamento dell’esame finale. La norma introduceva una nuova modalità, straordinaria e temporanea, di iscrizione all’albo, intervenendo sull’assetto disegnato dalla legge regionale del 1998, che affianca alla regola generale del previo superamento di apposito concorso pubblico regionale un canale alternativo per le menzionate categorie, basato sulla frequenza di un corso di formazione. Il legislatore valdostano, nel confermare l’originaria deroga al principio del pubblico concorso, stabiliva un’ulteriore eccezione all’obbligo di frequenza dei corsi di formazione e di superamento degli esami finali da parte di soggetti (dirigenti regionali e laureati) che non hanno superato alcun concorso pubblico per la carriera di segretario degli enti locali. Questi soggetti “si trovano in una condizione obiettivamente differente rispetto alle altre categorie” di cui alle successive lett. c), d) ed e) – vale a dire soggetti iscritti all’albo nazionale, segretari in servizio nelle autonomie speciali e segretari già iscritti per almeno un triennio all’albo valdostano e cessati per motivi diversi dal licenziamento per giusta causa – che, invece, hanno superato apposito concorso, nazionale, regionale o comunale, per l’accesso alla carriera *de qua*. Tale differenza era accentuata dalla norma impugnata che non solo non poneva rimedio, per gli appartenenti alle categorie di

cui alle lett. a) e b), all'assenza del concorso pubblico, ma aggiungeva, per costoro, la possibilità di iscriversi all'albo, sia pure in via straordinaria, senza frequentare il corso di formazione "professionalizzante". L'esonero rinnovava e aggravava la violazione dell'art. 97 Cost. perché consentiva la diretta iscrizione all'albo "senza nemmeno il previo accrescimento delle (...) capacità tecnico-professionali" degli aspiranti, che il corso sarebbe indirizzato a ottenere. Non attenua la lesione il carattere straordinario dell'iscrizione né la circostanza che tutti gli interessati possano svolgere le funzioni segretariali solo a tempo determinato, per reggenza o copertura temporanea, e per il solo tempo necessario all'insediamento dei vincitori di concorsi o finanche degli idonei, i quali, in caso di copertura dei posti, comunque li precedono e li sostituiscono nelle assegnazioni temporanee. Infatti, "la straordinarietà dell'iscrizione all'albo indica soltanto che la possibilità di iscriversi è soggetta a un termine, ma nulla dice circa la durata dell'iscrizione, la quale, in difetto di previsione contraria, non può considerarsi temporanea (sentenza n. 60 del 2023). Né ha pregio il rilievo che vincitori e idonei ai concorsi pubblici regionali prevalgano, persino nelle assegnazioni temporanee, sui soggetti qui considerati: costoro vengono bensì privati dell'incarico, ma (...) mantengono l'iscrizione all'albo e potrebbero perciò nuovamente ottenere incarichi".

### ***7.8.3.2. L'esonero dall'obbligo di frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e di superamento dell'esame finale per i soggetti iscritti all'albo nazionale e per i segretari in servizio nelle autonomie speciali***

La sentenza n. **100** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 4, comma 3, della legge valdostana n. 6 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, lett. b), dello statuto, 3, 51, primo comma, e 97 Cost., nella parte in cui prevede, in considerazione della carenza di incaricabili e nelle more dell'espletamento di una procedura concorsuale, che ai soggetti indicati alle lett. c) e d) del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 1998 (soggetti iscritti all'albo nazionale e segretari in servizio nelle autonomie speciali) non è applicabile il successivo comma 8 del citato art. 1 che subordina l'iscrizione degli stessi all'albo regionale dei segretari degli enti locali alla frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e al superamento dell'esame finale. Al rilievo che l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spettano al legislatore statale si è replicato che "i segretari comunali valdostani non sono funzionari statali, ma regionali" (artt. 1, comma 1, e 8 della legge regionale n. 46 del 1998). Inoltre, il corso di formazione in parola, con il relativo esame finale, riguarda soggetti che hanno vinto il concorso pubblico, nazionale o comunale (per le Province di Trento e Bolzano), per segretari degli enti locali, "ossia soggetti la cui specifica preparazione e capacità professionale è stata oggetto di apposita verifica". Infine, risulta idoneo a garantire la sostanziale condizione di eguaglianza nell'accesso al pubblico impiego proprio il previo espletamento del pubblico concorso per segretari. "I segretari in questione, infatti, in regime di iscrizione sia ordinaria che straordinaria, hanno comunque superato un'apposita procedura concorsuale, il che rende marginale e non rilevante (...) l'esonero straordinario previsto dalla disposizione impugnata".

### ***7.8.3.3. La sollecitazione al legislatore regionale a riformare coerentemente la disciplina in materia***

La sentenza n. **100** – nel precisare che le questioni decise non riguardano le disposizioni della legge regionale n. 46 del 1998 che consentono l'iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali a soggetti che non hanno superato il pertinente pubblico concorso – ha ritenuto di "sollecitare il legislatore regionale a un intervento riformatore coerente con i principi (...) affermati, anche alla luce dell'annunciata revisione organica della disciplina regionale vigente in materia" (art. 1 della legge valdostana n. 4 del 2021).

### ***7.8.4. L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale***

#### ***7.8.4.1. La comparazione dei candidati per titoli e prova orale***

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge valdostana n. 8 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio

dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. 1), Cost., nonché 2, lett. a), dello statuto speciale, in quanto stabilisce che la selezione per l'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER) avvenga esclusivamente sulla base dei titoli posseduti e di una prova orale. L'ARER e il personale da essa dipendente "fanno parte del comparto unico del pubblico impiego regionale", in forza dell'esplicito richiamo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2010. La disposizione censurata, avendo ad oggetto "le modalità (...) di svolgimento di prove preselettive funzionali all'accesso all'impiego", interviene "in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto" di lavoro con l'ARER, riguardando profili pubblicistico-organizzativi del medesimo, e, pertanto, non risulta riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Invero, la norma *de qua*, in virtù della clausola di maggior favore *ex art. 10* della legge costituzionale n. 3 del 2001, non è riconducibile alla competenza primaria di cui all'art. 2, lett. a), dello statuto ma alla "competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale", e non è perciò soggetta al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001. Inoltre, poiché le norme statali che "regolano le procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego" non rappresentano l'unica declinazione possibile del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il legislatore regionale può discostarsene, come nella specie, senza incorrere in violazioni del predetto principio. L'impugnato art. 3, comma 2, "pur non prevedendo la prova scritta, impone che venga comunque effettuata la comparazione dei concorrenti (...) sulla base sia dei titoli da essi vantati sia dell'esito della prova orale". La configurazione di "un metodo selettivo concorsuale più snello" contempera "le esigenze di celerità di reclutamento sottese al carattere temporaneo dei progetti alla cui attuazione sono preordinate le assunzioni" con l'obiettivo di selezionare soggetti qualificati.

#### **7.8.4.2. La pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'Azienda**

La sentenza n. 140 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge valdostana n. 8 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. 1), Cost. e 2, lett. a), dello statuto speciale, in quanto stabiliva che il bando per la selezione di due unità di personale non dirigenziale da assumere, in via straordinaria e urgente, a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER) venisse pubblicato unicamente nell'albo e nel sito istituzionale dell'azienda. La disposizione, avendo ad oggetto "le modalità di pubblicazione dei bandi concorsuali", interveniva "in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto" di lavoro con l'ARER, disciplinandone i profili pubblicistico-organizzativi, e, pertanto, non risultava riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Invero, la norma, in virtù della clausola di maggior favore *ex art. 10* della legge costituzionale n. 3 del 2001, non risultava riconducibile neppure alla competenza primaria di cui all'art. 2, lett. a), dello statuto, ma alla "competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale", non essendo, pertanto, soggetta al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *La (illegittima) previsione della pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'Azienda in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici – L'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale non dirigenziale a tempo determinato in una struttura di progetto presso l'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (norme della Regione Valle d'Aosta)*".

### **7.9. Le Province di Trento e Bolzano**

#### **7.9.1. La potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio (le modalità di classificazione dei beni protetti)**

Lo statuto riconosce alle Province autonome potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio (art. 8, n. 6). Tale potestà, da esercitarsi entro i limiti posti dall'art. 4 dello statuto (il quale richiama le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica), "deve ritenersi estesa alle modalità di classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica, dovendosi riconoscere a ciascuna delle due Province la possibilità di utilizzare proprie e autonome categorie giuridiche nelle quali far confluire, adattandole, le regole desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale

dettate dallo Stato”. Così la sentenza n. 58 che ha dichiarato inammissibili, per genericità della motivazione, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., 4 e 8 dello statuto – dell’art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 che liberalizza l’installazione di impianti solari, fotovoltaici e termici, disponendo anche l’esonero dall’autorizzazione paesaggistica, salva l’acquisizione delle autorizzazioni previste dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali.

### ***7.9.2. La soggezione della competenza provinciale primaria sul paesaggio agli obiettivi nazionali sul consumo e sull’incremento dell’energia rinnovabile nonché alle norme di principio relative alla localizzazione degli impianti***

La sentenza n. 58 ha osservato che l’art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 reca la previsione, assente nel d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui le Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee all’installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione. Tale previsione deve essere coordinata con il successivo art. 49 che, con riferimento non allo specifico aspetto dell’individuazione delle aree idonee ma a tutti gli aspetti afferenti alla promozione dell’uso delle energie rinnovabili, stabilisce che sono fatte salve le competenze delle autonomie speciali, che provvedono alle finalità indicate dal decreto ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione. La clausola dell’art. 49 corrisponde, anche letteralmente, a quella che si rinveniva nell’art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, avente portata generale ma comunque riferibile, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche allo specifico aspetto dell’individuazione delle aree. “Proprio in base a tale clausola si è ritenuto che fosse da considerarsi salva la competenza legislativa primaria delle due Province autonome sul paesaggio (come riconosciuta dall’art. 8, numero 6, dello statuto di autonomia), la quale deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell’ambiente e con quella concorrente in materia di energia e che deve, pertanto, soggiacere agli obiettivi nazionali sul consumo e sulla ripartizione, tra regioni e province autonome, della quota minima di incremento dell’energia rinnovabile (sentenza n. 275 del 2011)”. In questa prospettiva, le Province autonome “non sono (...) svincolate dall’osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 sulla localizzazione degli impianti, in quanto la loro potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio le esonera unicamente dal rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio contenute in alcuni punti specifici delle linee guida ministeriali (sentenza n. 224 del 2012)”. Nel contesto delle norme delineate dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida, la Corte “ha ricondotto il regime dell’autorizzazione unica, in via prevalente, alla materia concorrente dell’energia, riconoscendo ad esso carattere di normazione di principio e non di dettaglio, nonché valenza estesa all’intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore”. Le autonomie speciali “dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all’interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell’energia (sentenza n. 275 del 2012)”. Nell’occasione la Corte ha dichiarato inammissibili, per carente motivazione e inadeguata considerazione del quadro normativo statale, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 4 e 8 dello statuto speciale – dell’art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2022 che individua le aree idonee all’installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, consentendo ai Comuni di identificarne delle ulteriori mediante una variante semplificata al Piano regolatore generale.

### ***7.9.3. La competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e i relativi limiti statutari***

La sentenza n. 79 ha evidenziato che l’art. 8, n. 17, dello statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, entro i limiti indicati dal precedente art. 4, “la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale». L’esercizio di tale competenza deve, pertanto, svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto (...) delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”. L’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 di attuazione statutaria ha, altresì, stabilito che le Province autonome “disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti

dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture" ai sensi dell'art. 8, comma 1, nn. 1) e 17), dello statuto. Detta previsione, da un lato, richiede "il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali" e, dall'altro, "si colloca nel solco dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (...), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, in conformità con il principio costituzionale di eguaglianza" (sentenze nn. 23 del 2022 e 43 del 2011).

***7.9.4. La proroga al 31 marzo 2023 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato, relative al comparto autonomie locali, in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso del 2022 (norme della Provincia di Trento)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 41, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***7.9.5. Il regime della segnalazione certificata di inizio attività per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza inferiore a determinate soglie (norme della Provincia di Trento)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 58, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – Le energie rinnovabili*.

***7.9.6. L'(illegittimo) esonero dell'aggiudicatario di appalti di lavori di importo inferiore a 500.000 euro dall'obbligo di stipulare una polizza che assicuri la stazione appaltante contro i rischi da distruzione o danneggiamento di impianti e opere e i danni causati a terzi in corso di esecuzione, purché sia munito di polizza generica di responsabilità civile, salvi casi eccezionali e previa idonea motivazione (norme della Provincia di Bolzano)***

La sentenza n. 79 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 8 dello statuto, dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 5 del 2021 il quale prevedeva, per le procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000 euro, che le stazioni appaltanti prescindessero dal richiedere all'esecutore una polizza volta a coprire i danni subiti dalle stesse per danneggiamento o distruzione di impianti e opere nonché a garantire le medesime per i danni causati a terzi in corso di esecuzione, purché l'affidatario fosse munito di polizza generica di responsabilità civile, salvi casi eccezionali e previa idonea motivazione. Il legislatore provinciale ha derogato al "nucleo essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici" che regola un duplice obbligo a contrarre quale effetto legale del contratto d'appalto. Infatti, l'aggiudicatario ha l'obbligo di stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative intese a coprire due specifici rischi. "Una prima polizza deve tenere indenne il committente dai danni subiti a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori. Una seconda polizza deve assicurare la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori. La disposizione statale, oltre a individuare il contenuto dei due obblighi che integrano *ex lege* il contratto d'appalto, regola il termine del loro adempimento" e determina ammontare e durata delle coperture assicurative. Essa racchiude, nel proprio nucleo essenziale, una norma fondamentale di riforma economico-sociale. I relativi tratti identificativi "si rinvergono nell'esigenza, perseguita dal legislatore statale, di garantire interessi generali attraverso un adeguato livello di protezione delle pubbliche amministrazioni committenti, che si riflette proprio sulla specificità dei rischi che vanno assicurati". Da un lato, il legislatore prescrive che le stazioni appaltanti siano tenute indenni da danni materiali, cagionati dall'appaltatore, in relazione all'esecuzione dell'appalto. Dall'altro, intende preservare le pubbliche amministrazioni da obblighi risarcitori, cui possano essere tenute nei confronti di terzi, che abbiano subito danni nel corso e per effetto dell'esecuzione dei lavori, così rafforzando anche la tutela dei terzi. La previsione dell'obbligo di copertura di questi specifici rischi si impone "a difesa di interessi generali, che vanno garantiti con uniformità a livello nazionale". Del resto, l'art. 103, comma 7, è stato testualmente riprodotto nell'art. 117, comma 10, del d.lgs. n. 36 del 2023 (nuovo codice dei

contratti pubblici), in vigore dal 1° aprile 2023. “Questo conferma il ruolo che la disposizione riveste nell’ambito di quella riforma complessiva che, con successivi interventi (...), ha incisivamente innovato il settore dei lavori pubblici”, il quale “assume importanza nazionale e richiede l’attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese” (sentenze nn. 23 del 2022, 166 del 2019, 263 del 2016, 36 del 2013, 74 del 2012, 328, 184 e 114 del 2011, 221 e 45 del 2010, 482 del 1995). Lo strumento con cui l’interesse generale protetto risulta veicolato è costituito da un aspetto fondamentale della disciplina contrattuale. L’interesse generale si traduce “nella previsione di un meccanismo legale di integrazione del contenuto del contratto pubblico d’appalto, dal quale scaturiscono *ex lege* gli obblighi di cui all’art. 103, comma 7 (...). Tale disposizione coinvolge, dunque, un profilo basilare del contratto, relativo alla sua efficacia, prima ancora che alla sua esecuzione”, insuscettibile di differenziazioni nel territorio nazionale. La disposizione provinciale divergeva dall’indicata disciplina “non relativamente a profili secondari o marginali” ma ne contraddiceva il nucleo essenziale: essa riproduceva testualmente il riferimento ai medesimi rischi ivi contemplati “con l’opposto fine di escludere che l’aggiudicatario sia obbligato a stipulare le relative polizze assicurative a favore della stazione appaltante”. A nulla giovava che la previsione fosse limitata alla sotto-categoria degli appalti di lavori di importo inferiore a 500.000 euro e che la deroga fosse condizionata al possesso, da parte dell’aggiudicatario, di una generica polizza di responsabilità civile. Infatti, l’ammontare dell’appalto può orientare la determinazione del massimale da assicurare, ma non vale a escludere l’obbligo di copertura degli specifici rischi; la generica polizza di responsabilità civile, poi, non offre alcuna delle garanzie richieste dalla previsione statale, a partire dalla tipologia di rischi assicurati che sono oggetto di esplicita deroga. Perciò, la disposizione provinciale non si presta a un’interpretazione adeguatrice, sia per la testuale esclusione di quei rischi sia perché è consentito alle stazioni appaltanti pretenderne la copertura solo in casi eccezionali e previa idonea motivazione. Né essa trova giustificazione nell’art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici che, in casi specifici, dà facoltà all’amministrazione di non richiedere, previa adeguata motivazione, la garanzia per determinati tipi di appalti subordinatamente a un miglioramento del prezzo di aggiudicazione. La disposizione statale si riferisce alla sola garanzia e non alle polizze assicurative; inoltre, la previsione provinciale, oltre a riguardare contratti diversi, non presuppone un vantaggio per la stazione appaltante, sotto il profilo del prezzo, né richiede una motivazione. Quest’ultima, al contrario, insieme all’eccezionalità del caso, è condizione necessaria a far riemergere la sussistenza dell’obbligo. In conclusione, la disposizione si è posta “in insanabile contrasto con il nucleo essenziale della norma fondamentale di riforma economico-sociale, recata dall’art. 103 cod. contratti pubblici”, differenziando, a livello provinciale, la disciplina di un profilo basilare del contratto pubblico d’appalto che necessita di uniformità a livello nazionale.

***7.9.7. L’inclusione di talune concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (“Val Schener-Moline”, “Bussolengo-Chievo”, “Collicello” e “Saviner”) nell’elenco di quelle soggette alla fornitura gratuita di energia (ricorso per conflitto tra enti della Provincia di Trento nei confronti della Regione Veneto, dichiarato inammissibile e non fondato)***

La sentenza n. 173, nel rigettare il ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Provincia autonoma di Trento, ha dichiarato che spettava alla Regione Veneto individuare tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di cui al secondo elenco dell’Allegato B alla delibera della Giunta n. 1499 del 2022, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, quelle denominate “Val Schener-Moline”, “Bussolengo-Chievo” e “Saviner”. La legge veneta n. 27 del 2020, attuativa dell’art. 12, comma 1-ter, del d.lgs. n. 79 del 1999 (come modificato dal d.l. n. 135 del 2018), ha stabilito la quantità di energia elettrica che i concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico sono tenuti, dal 2021, a fornire alla Regione annualmente e gratuitamente. Alla Giunta sono demandate “le concrete modalità di adempimento a tale obbligo da parte dei concessionari” e, per il caso di derivazioni che interessano anche Regioni e Province autonome confinanti, “le modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell’energia gratuita”. La censurata delibera della Giunta veneta reca in allegato due “elenchi di concessioni di grandi derivazioni”: uno individua quelle che ricadono interamente nel territorio regionale e l’altro individua quelle “che ricadono anche sul territorio di altre regioni o province autonome, per le quali si rende così necessario (...) sottoporre a specifici accordi la regolamentazione della fornitura gratuita”. La delibera è stata impugnata nella parte in cui include nell’elenco delle concessioni soggette a detta fornitura, da



sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, quelle denominate “Val Schener-Moline”, “Bussolengo-Chievo, ubicate in parte nel territorio della Provincia di Trento, e nella parte in cui include nell’elenco delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, oltre a quelle già indicate, anche quelle denominate “Collicello” e “Saviner”, senza previa intesa con la Provincia. L’art. 13 dello statuto trentino non attribuisce alla Provincia di Trento “la competenza a disciplinare in via esclusiva il rapporto concessorio” inerente alle derivazioni “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”, in quanto le forme e condizioni particolari di autonomia di cui essa dispone non hanno efficacia extraterritoriale. Né simile efficacia potrebbe essere attribuita in forza della clausola di salvaguardia *ex art. 12, comma 1-octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 che “fa salve le competenze delle province autonome ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”, in quanto tale interpretazione condurrebbe “all’aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l’applicazione di una fonte sovraordinata”. La circostanza che l’intesa del 2005 tra Regione Veneto e Provincia di Trento, che regola la competenza a disciplinare le due concessioni di grandi derivazioni, non contenga specifiche previsioni relative alla fornitura di una quota gratuita di energia elettrica, dipende dall’adozione in un momento successivo (con la modifica del d.lgs. n. 79 del 1999 ad opera del d.l. n. 135 del 2018) della normativa statale di principio che disciplina tale profilo del rapporto concessorio. Anche se il citato art. 12, comma 1-*ter*, “nel prescrivere la definizione a mezzo d’intesa della disciplina del procedimento, menziona espressamente le sole ripartizioni dei canoni”, il successivo comma 1-*quinquies* prevede che “il canone di concessione sia calcolato al netto dell’energia fornita gratuitamente al concedente”, così qualificando la fornitura gratuita quale componente del canone. Con riguardo alle restanti concessioni, anche le altre intese tra Regione e Provincia sono state concluse prima dell’adozione delle disposizioni statali sulla fornitura gratuita di una quota di energia elettrica e, quindi, non contengono la relativa disciplina. Conseguentemente, “la previsione da parte della Regione Veneto di sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti le modalità attuative” della fornitura gratuita, in relazione agli impianti oggetto delle pregresse intese con la Provincia, non interferisce con tali intese, “il cui ambito applicativo interessa profili diversi del rapporto concessorio”. Non si configurano, pertanto, neppure lesioni del principio di leale collaborazione. La sentenza ha altresì dichiarato inammissibile, per difetto di tono costituzionale, il conflitto promosso in relazione al primo elenco dell’Allegato B alla detta delibera della Giunta, nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura di energia elettrica gratuita, ai sensi della legge veneta n. 27 del 2020, la concessione “Collicello”. La ricorrente lamenta esclusivamente che la Regione “abbia inserito la concessione (...) nell’elenco di quelle di sua esclusiva competenza, assumendo invece che si tratterebbe di derivazione che interessa i territori di entrambi gli enti”; pertanto, la censura riveste il carattere di mera *vindicatio rei*, di competenza dei giudici comuni (sentenza nn. 319 del 2011 e 213 del 2001).

## **8. L’autonomia finanziaria**

### **8.1. Il rapporto tra funzioni e risorse**

#### **8.1.1. La mancanza di una rigida garanzia quantitativa delle risorse, ferma la necessità di non pregiudicare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali**

La sentenza n. 73 ha chiarito che “l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (sentenza n. 155 del 2020). L’esigenza di fornire un’adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni (...) che, a seguito dell’assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell’attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l’attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020)”.

#### **8.1.2. Il concorso del fondo perequativo senza vincoli di destinazione al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche regionali e locali (la tutela dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali)**

La sentenza n. 71 ha puntualizzato che, in base all’art. 119 Cost., “le risorse derivanti da tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, e quote di un

fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale, devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, secondo, terzo e quarto comma), senza che residuino spazi per forme ordinarie di finanziamento statale con minor grado di autonomia”, quali i fondi vincolati (sentenza n. 40 del 2022). Già la sentenza n. 370 del 2003 ha sostenuto con fermezza che il nuovo art. 119 “prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell’ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del fondo perequativo senza vincoli di destinazione, di cui al terzo comma”. Pertanto, “nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma (...). Ciò che riflette l’esigenza di evitare il rischio di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente” (sentenze nn. 40 del 2022, 187 del 2021, 16 del 2004) “a quelli derivanti dall’autonomia di spesa degli enti sub-statali, la quale, in virtù della maggiore vicinanza al territorio e della inerente responsabilità politica, dovrebbe tendenzialmente garantire una più efficace allocazione delle risorse”. Perciò, ai sensi dell’art. 119, quarto comma, Cost., “le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile”, in attuazione dei principi fissati dall’art. 17, comma 1, lett. a), della legge n. 42 del 2009 (sentenza n. 220 del 2021).

### ***8.1.3. Il divieto per lo Stato di appropriarsi delle risorse inerenti a funzioni trasferite alle autonomie territoriali***

La sentenza n. 73 ha rammentato che la questione della “mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l’assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata” e ha richiamato la giurisprudenza “relativa all’assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell’esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite”. In particolare, la sentenza n. 137 del 2018 “ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell’esercizio delle predette funzioni”. L’art. 119 Cost. “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 in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall’art. 119, quarto comma, Cost.”.

## ***8.2. La perequazione finanziaria e l’obiettivo del riequilibrio economico e sociale***

### ***8.2.1. La lettura sistematica degli artt. 119, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.: lo Stato quale garante di ultima istanza degli interessi attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni (il potere sostitutivo in caso di inadempienze degli enti territoriali)***

Il quinto comma dell’art. 119 Cost., “quando sono in causa i LEP di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l’art. 120, secondo comma, Cost., che, ove lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, abilita l’intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all’inadempienza dell’ente territoriale. È quindi all’interno di fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del quinto comma dell’art. 119 Cost., che sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP – in funzione del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali (sentenza n. 220 del 2021) – giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti. Le previsioni dell’art. 120, secondo comma, Cost., infatti, pongono lo Stato quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a determinati interessi essenziali, quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (sentenza n. 168 del 2021)”. Così la sentenza n. 71.

### **8.2.2. Il principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti di perequazione**

Al fine di “evitare un eccesso di centralizzazione a scapito dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali”, la giurisprudenza costituzionale ha sempre rimarcato con rigore “il principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione” (sentenze nn. 46 del 2013 e 176 del 2012). Così la sentenza n. 71.

### **8.2.3. Le condizioni di ammissibilità degli interventi statali**

La sentenza n. 70 ha chiarito che “l’art. 119, quinto comma, Cost. non disciplina le competenze legislative dello Stato, ma prevede che quest’ultimo possa istituire fondi cosiddetti ‘verticali’ – ‘lo Stato destina risorse aggiuntive’ – nel rispetto di tre condizioni: a) devono avere il carattere di risorse aggiuntive o di interventi speciali; b) devono avere finalità tipologicamente individuate dalla previsione costituzionale, ossia promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni; c) devono essere destinati a enti territoriali determinati” (sentenze nn. 40 del 2022 e 187 del 2021).

### **8.2.4. Il Fondo di solidarietà comunale**

#### **8.2.4.1. L’evoluzione normativa dello strumento dal lineare disegno iniziale, concepito senza vincoli di destinazione, alla successiva ibridazione, che ne ha reso farraginoso e meno trasparente il funzionamento**

La sentenza n. 71 ha ripercorso le principali fasi dell’evoluzione della struttura del Fondo di solidarietà comunale (FSC), “chiamato ad attuare il modello cooperativo di federalismo fiscale disegnato dagli artt. 11, 12 e 13 della legge n. 42 del 2009, colmando le differenze di capacità fiscale tra i vari comuni, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro assegnate”. In particolare, l’art. 11, comma 1, lett. b), ha previsto che il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali dei Comuni, e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni, e dal fondo perequativo. “In questo disegno, al rafforzamento dell’autonomia finanziaria dei comuni e al superamento del modello di finanza derivata, attuato anche attraverso la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali, aventi carattere di generalità e permanenza, e la sostituzione degli stessi con entrate proprie (...), è corrisposta la valorizzazione della perequazione. Questa, infatti, ha assunto, oltre che una finalità marcatamente solidaristica, anche quella di superare progressivamente il tradizionale criterio del finanziamento in base alla spesa storica (...) – che può riflettere inefficienze nella gestione dei servizi locali – a favore del criterio del fabbisogno standard, che valorizza, invece, l’efficienza e l’efficacia della spesa”. I fabbisogni standard, disciplinati dal d.lgs. n. 216 del 2010, sono stati adottati con d.P.C.m., “a seguito di un complesso e concertato procedimento che: a) ha coinvolto Soluzioni per il sistema economico – SOSE spa; b) ha utilizzato una metodologia di tipo econometrico; c) ha richiesto la collaborazione dei comuni anche tramite la risposta a specifici questionari; d) è avvenuto sotto il controllo della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, prima, e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, poi, oltre che delle competenti commissioni parlamentari e, in particolare, della Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale”. La perequazione in base ai fabbisogni standard è stata avviata nel 2014, prevedendo una progressione graduale, più volte ridefinita e che raggiungerà il 100% nel 2030. Il Fondo di solidarietà comunale è stato concretamente istituito dalla legge n. 228 del 2012, in sostituzione dell’iniziale Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al d.lgs. n. 23 del 2011. “Entrambi i fondi, in conformità alla valorizzazione dell’autonomia finanziaria disposta dal comma terzo dell’art. 119 Cost., sono stati chiaramente concepiti senza vincolo di destinazione”. Tuttavia, la linearità del disegno iniziale “nel tempo si è vieppiù complicata, rendendo farraginoso e sempre meno trasparente il funzionamento del FSC, fino anche a generare criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni” (sentenza n. 220 del 2021). “Ciò non solo per l’introduzione all’interno del FSC di alcune componenti di tipo correttivo, ritenute funzionali a compensare specifiche distorsioni prodotte dal passaggio ai fabbisogni standard, ma anche a causa di diversi tagli e interventi statali sulle basi imponibili dei tributi locali, che hanno condotto a prevedere anche una complessa serie di componenti ristorative”. In

un fondo caratterizzato dalla coesistenza di diverse determinanti, la legge n. 178 del 2020 ha introdotto “due nuove e ulteriori componenti perequative, per la prima volta con un vincolo di destinazione, finanziate con risorse statali e dirette a incrementare: a) i servizi sociali comunali, svolti in forma singola o associata, dai comuni delle regioni a statuto ordinario; b) il numero di posti disponibili negli asili nido comunali (...). Sia per l’una che per l’altra componente si è stabilito che ove, a seguito del previsto monitoraggio sull’utilizzo delle risorse assegnate, le somme erogate risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi, le stesse sono recuperate a valere sul FSC attribuito ai medesimi comuni o, comunque, su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero dell’interno”. Nel FSC ha iniziato a “comparire una nuova componente perequativa, che, da un lato, ha assunto carattere vincolato anche al finanziamento di LEP contemporaneamente indicati, ma, dall’altro, ha previsto, come sanzione del mancato impiego delle risorse per tale finalità, la mera restituzione”. Questa nuova componente è stata estesa e potenziata dalla legge n. 234 del 2021 che ha inserito nel Fondo risorse destinate al raggiungimento di LEP o, in attesa della loro definizione, di obiettivi di servizio relativamente all’offerta di posti negli asili nido, al trasporto scolastico degli studenti disabili e ai servizi sociali offerti dai Comuni siciliani e sardi.

#### ***8.2.4.2. L’incremento della dotazione con risorse statali vincolate al raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, in attesa della loro definizione, di obiettivi di servizio (con riguardo all’offerta di posti negli asili nido, al trasporto scolastico degli studenti disabili e ai servizi sociali dei Comuni siciliani e sardi) – Richiamo al legislatore***

La sentenza n. 71 ha dichiarato inammissibili, per il carattere manipolativo del *petitum*, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., dell’art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021. “Le prime tre disposizioni intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (...) incrementandone la dotazione, attraverso risorse statali, in modo consistente e progressivo; nel contempo stabiliscono specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell’attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio. La quarta ridetermina, in considerazione delle nuove risorse, l’ammontare complessivo del FSC”. In particolare, il comma 172 incrementa una quota esistente del Fondo finalizzandola all’aumento dell’offerta di posti nei servizi educativi per l’infanzia (gli asili nido) in modo che, impiegando tali risorse e attraverso obiettivi di servizio annuali, i Comuni giungano a garantire nel 2027 un LEP, inclusivo del servizio privato, consistente in un numero di posti pari al 33% della popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi. Il comma 174 introduce una nuova quota di Fondo, finanziata con risorse statali, finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei LEP, il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica. Il comma 563 assegna ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna una specifica quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, di cui già beneficiano i Comuni delle Regioni ordinarie. Infine, il comma 564 ridetermina, in considerazione delle precedenti disposizioni, l’importo complessivo del FSC per ciascun anno dal 2022 al 2030. L’accoglimento delle questioni, incentrate sui vincoli di destinazione impressi alle risorse dalle norme denunciate, si tradurrebbe in una radicale riforma del sistema perequativo, che risulterebbe del tutto privato della quota vincolata a garantire i LEP anche nei territori meno sviluppati. “La rimodulazione auspicata dalla ricorrente, in effetti, non è l’unica modalità con la quale è possibile rimediare al *vulnus* dalla stessa prospettato e derivante, in sostanza, dalla previsione, in contrasto con l’art. 119, terzo comma, Cost., di un vincolo di destinazione sulle risorse inserite nel FSC. Le modalità con cui ciò può avvenire sono infatti molteplici, senza che se ne possa individuare una costituzionalmente obbligata o adeguata, e, in particolare, queste possono essere individuate dal legislatore senza compromettere quel percorso di definizione e di garanzia dei LEP” sulla cui necessità la Corte ha più volte insistito (sentenze nn. 220 del 2021, 197 del 2019, 117 del 2018). La denunciata disciplina ha introdotto, all’interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – “strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell’art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione” – “una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio. Questa nuova determinante del Fondo (...) presenta caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell’art. 119 Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di effettuare

interventi speciali, diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando risorse aggiuntive con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano (...) la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione di squilibri economici e sociali, o infine, l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (sentenza n. 123 del 2022). Le nuove risorse entrate nel FSC sono "distribuite in conformità a questo modello, in quanto, in particolare, si tratta di contributi statali erogati: a) a favore di comuni determinati" (anche se il loro numero è molto elevato); "b) con vincolo di destinazione al fine del raggiungimento di livelli essenziali o di obiettivi di servizio nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni; c) per superare squilibri territoriali in materia sociale". In tal modo, "si è realizzata, all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione". L'ibridazione delle due forme perequative ha altresì prodotto una distorsione legata alla circostanza che "le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del FSC non sono state (...) assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati. In altri termini, ha preso forma una componente perequativa speciale che, risultando innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione – non ha attinto agli strumenti necessari per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti che devono (...) essere garantiti su tutto il territorio nazionale". È significativo di questa contraddizione l'*incipit* del comma 172 che, pur esplicitando il fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido, si limita a prevedere un monitoraggio della spesa senza alcuna sanzione con riguardo a quei Comuni che non impegnano le risorse per il richiesto potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia. Vero è che, ai sensi del d.l. n. 115 del 2022, le somme che a seguito del monitoraggio risultassero non destinate ad assicurare detto potenziamento sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi Comuni. Tuttavia, "risulta palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi LEP, la sanzione a carico dei comuni inadempienti possa poi consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate. Questa soluzione, infatti, non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni. L'inadeguatezza della soluzione trova conferma, del resto, nel diverso e ben più coerente meccanismo che il legislatore ha strutturato in materia di diritto alla salute, prevedendo (...) il commissariamento della regione che non garantisce i livelli essenziali di assistenza". In definitiva, nell'unico fondo perequativo relativo ai Comuni e storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. non possono innestarsi "componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali". Il compito di "adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni" (sentenza n. 135 del 2020) – "al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'imprescindibile (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP" (la cui esigenza è stata più volte rimarcata dalla Corte), "non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni" ipotizzabili. L'inammissibilità delle questioni deriva così dall'impossibilità per la Corte di "esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative (sentenza n. 155 del 2015) a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale". La Corte "non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo però a intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria".

***8.3. La (illegittima) facoltà degli enti locali di impiegare le risorse ottenute dal fondo di rotazione a copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e la previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) dell'idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma pari alle anticipazioni incassate nell'esercizio e non restituite, destinata a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata – Richiamo alle istituzioni locali***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 224, l'analogo voce in *Gli enti locali – La finanza – Le anticipazioni di liquidità*.

## **8.4. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome**

### **8.4.1. Le entrate**

#### **8.4.1.1. L'attribuzione in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi ASI (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. 73 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, commi primo e secondo, 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, Cost. e 15 dello statuto speciale, dell'art. 16, comma 13, della legge siciliana n. 8 del 2012 che attribuisce in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree degli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI). La norma non risulta incompatibile con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse assegnate a un ente territoriale, né irragionevole o lesiva del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto i proventi degli oneri di urbanizzazione attribuiti all'IRSAP hanno la funzione di compensare non solo le attività di manutenzione e gestione (trasferite ai comuni) ma anche la "realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'Istituto".

### **8.4.2. Le spese**

#### **8.4.2.1. L'illegittimo trasferimento ai Comuni territorialmente competenti delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi ASI, in difetto di attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture (norme della Regione Siciliana) – Richiamo alle istituzioni regionali**

La sentenza n. 73 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 119, commi primo e quarto, Cost., l'art. 19, comma 2, lett. b), della legge siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordinava il trasferimento ai comuni competenti per territorio delle strade a uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) all'attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture. I consorzi ASI, disciplinati dalla legge regionale n. 1 del 1984, erano "enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali", dovendo provvedere all'esecuzione delle opere consortili e alla gestione di infrastrutture, servizi e impianti consortili necessari all'attrezzatura delle aree e dei nuclei. Con la legge regionale n. 8 del 2012, sono stati posti in liquidazione e al commissario liquidatore è stato attribuito anche il compito "di individuare i beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui la viabilità e le opere connesse", da trasferire all'ente strumentale regionale istituito dalla stessa legge, l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP). Quest'ultimo, avente la finalità "di promuovere l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive", mediante l'acquisizione degli immobili necessari e la realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi destinati alle imprese insediate, beneficia, per l'adempimento delle proprie funzioni, dei mezzi finanziari elencati dall'art. 3 della legge regionale n. 8 del 2012, "compresa la corresponsione in via esclusiva (...) degli oneri di urbanizzazione e costruzione". La norma censurata assegna al commissario liquidatore dei consorzi ASI "il compito di trasferire ai comuni competenti per territorio le strade a uso pubblico e le relative pertinenze" e, conseguentemente, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992, in base al quale gli enti proprietari delle strade devono provvedere alla relativa manutenzione, anche "i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali", senza individuare, tuttavia, "alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali". L'omissione legislativa contrastava con "il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse", riconducibile all'art. 119, comma quarto, Cost.; inoltre, ledeva l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, comprimendo "le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti", laddove, anche se le risorse disponibili per le funzioni attribuite agli enti territoriali sono soggette a eventuali riduzioni, lo svolgimento delle stesse non può risultare compromesso. La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, in via consequenziale, l'art. 2, comma 2, lett. c), secondo periodo, della legge siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordinava la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP all'attribuzione agli stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture

trasferite. Infatti, la norma, non accompagnando la cessione delle strade da parte dell'IRSAP al trasferimento delle risorse necessarie per la loro gestione e manutenzione, risultava "espressiva della stessa logica sottesa" all'art. 19, comma 2, lett. b), e integrava "la medesima violazione" costituzionale. Infine, fermo restando che gli effetti della pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori con provvedimenti divenuti definitivi, è stata rimarcata l'esigenza che la Regione "assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali".

## *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. Gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. quali parametri pertinenti per la denuncia di violazione della normativa europea*

Gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., eventualmente invocati congiuntamente, “costituiscono il tramite attraverso il quale è possibile dedurre, in un giudizio di legittimità costituzionale, la violazione, da parte di una disposizione di legge nazionale, della normativa europea (ordinanza n. 215 del 2022)”. Così la sentenza n. 15.

#### *2. L'utilizzabilità delle fonti sovranazionali quali criteri interpretativi delle garanzie costituzionali, anche ove non assurgano ad autonomi parametri di costituzionalità*

La sentenza n. 219 ha osservato che le fonti sovranazionali “ben possono essere utilizzate quali criteri interpretativi delle stesse garanzie costituzionali, anche laddove non assurgano ad autonomi parametri interposti ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.” (sentenze nn. 33 del 2021 e 102 del 2020).

#### *3. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*

##### *3.1. La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale (l'onere motivazionale del rimettente)*

La sentenza n. 5 ha ritenuto ammissibili le questioni aventi ad oggetto l'art. 6 della legge n. 152 del 1975, formulate con riferimento anche a disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché “la disciplina censurata ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 CDFUE”, concorrendo ad “assicurare l'adempimento degli obblighi che derivano (...) dalla direttiva 2021/555/UE, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione delle armi”. Per la disamina della pronuncia si vedano la voce *La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione* e le corrispondenti sottovoci in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca*.

L'art. 51, par. 1, CDFUE prevede che “le disposizioni della Carta si applichino agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Ne discende una duplice conseguenza”. Da un lato, la Carta “può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo” (sentenze nn. 213, 185, 33 e 30 del 2021, 278 e 254 del 2020, 194 del 2018). Dall'altro, “è onere del rimettente illustrare per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, sicché l'eventuale carenza di motivazione impedisce di invocare i diritti riconosciuti dalla Carta quali parametri interposti nel giudizio incidentale” (sentenze nn. 5 del 2023, 34 e 28 del 2022). Così la sentenza n. 183 che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 24 CDFUE, nella parte in cui esclude la valutazione in concreto del preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia d'origine entro il quarto grado di parentela. Il rimettente non ha motivato né illustrato le ragioni che farebbero rientrare la materia adottiva nel raggio applicativo del diritto europeo. Per la disamina della pronuncia si



veda la voce *La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione “piena”*.

Affinché “la CDFUE possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all’ambito di applicazione del diritto dell’Unione europea ai sensi dell’art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta” (sentenze nn. 213, 185, 33 e 30 del 2021, 278 e 254 del 2020). Così la sentenza n. **184** che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell’art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, impugnato, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 12 CDFUE, in quanto stabilisce il divieto di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate. Il rimettente non ha fornito “alcuna motivazione delle ragioni per le quali ritiene che la fattispecie regolata dalla norma censurata rientri nell’ambito di applicazione del diritto europeo”. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., si veda, in relazione alla medesima pronuncia, la voce *L’illegittimo divieto, definitivo e irreversibile, di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate* in *I rapporti civili – La libertà di associazione*.

#### ***4. L’estraneità dei regolamenti UE al novero degli atti soggetti al sindacato di legittimità costituzionale, fermo il controllo di compatibilità (della legge di ratifica ed esecuzione dei Trattati europei) con i principi supremi dell’ordine costituzionale e i diritti inalienabili della persona***

L’ordinanza n. **106** ha ribadito che i regolamenti dell’Unione europea non possono essere sottoposti al sindacato di legittimità costituzionale poiché l’art. 134 Cost. “riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali (...) non sono i regolamenti comunitari (sentenza n. 183 del 1973)”. I regolamenti UE “sono atti normativi che, se pure vengono a ricevere, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano (sentenza n. 125 del 2009), non sono imputabili né allo Stato né alle regioni”. Ciò “non significa, peraltro, che l’intero settore dei rapporti fra diritto dell’Unione europea e diritto nazionale sia sottratto alla competenza” della Corte (sentenza n. 170 del 1984). Condizione per l’applicazione del diritto dell’Unione in Italia è “l’osservanza dei principi supremi dell’ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona” (ordinanza n. 24 del 2017). Tuttavia, “ove mai un giudice ritenesse che si sia verificata l’ipotesi, sommamente improbabile (sentenza n. 232 del 1989), d’inosservanza di tali principi supremi e diritti inalienabili, il relativo dubbio di legittimità costituzionale dovrebbe vertere non sulla fonte del diritto dell’Unione europea ma sulla legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell’ipotesi normativa si realizzi” (sentenze nn. 115 del 2018, 509 del 1995, 232 del 1989, 170 del 1984, 183 del 1973; ordinanze nn. 24 del 2017 e 536 del 1995).

#### ***5. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia***

##### ***5.1. La natura di strumento a disposizione del giudice interno per la corretta interpretazione del diritto sovranazionale***

L’ordinanza n. **106** ha chiarito che non compete alla Corte “interpretare la normativa dell’Unione europea (ordinanza n. 536 del 1995), potendo, invece, il giudice nazionale investito della relativa applicazione (...) giovare dell’ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione (sentenza n. 170 del 1984) da proporre alla Corte di giustizia dell’Unione”.

#### ***6. Il principio di uguaglianza di fronte alla legge (l’applicabilità anche ai soggetti non cittadini europei)***

La sentenza n. **178**, nel richiamare la sentenza della Corte di giustizia O.G. del 6 giugno 2023, ha osservato che fra i diritti fondamentali della persona “va annoverato il rispetto del principio di

uguaglianza di fronte alla legge, garantito dall'art. 20 CDFUE, che si applica allo stesso modo alle persone cittadine e non cittadine di uno Stato dell'Unione". Tale principio esige, non diversamente dall'art. 3 Cost., che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che un siffatto trattamento non sia obiettivamente giustificato.

### **7. La garanzia sovranazionale del diritto al silenzio del soggetto minacciato di sanzioni**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **111**, la voce *L'essenziale corollario del diritto al silenzio* (nemo tenetur se detegere/se ipsum accusare) in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa*.

### **8. La ratio e le condizioni della procedibilità in assenza dell'imputato nella giurisprudenza della Corte di giustizia**

La sentenza n. **192** ha rilevato che la Corte di giustizia UE "ha precisato *ratio* e condizioni della procedibilità in assenza, nella dialettica con il diritto dell'imputato a un nuovo processo di merito". La ripetizione in presenza di attività processuali, quale un'assunzione testimoniale anteriormente svolta in assenza, "ha carattere ripristinatorio, nella prospettiva del nuovo processo garantito dalla direttiva 2016/343/UE (sentenza 13 febbraio 2020, in causa C-688/18, TX e altro). Nell'interpretazione dell'art. 4-*bis* della decisione quadro 2002/584/GAI, la Corte di giustizia ha inoltre escluso che possa essere adottata, quale motivo di rifiuto dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo per una condanna emessa *in absentia*, l'incertezza sul fatto che lo Stato consegnatario garantirà il diritto al nuovo processo *ex artt.* 8 e 9 della direttiva 2016/343/UE, potendo in ogni caso l'imputato esigere l'attuazione di quest'ultima presso quel medesimo Stato (sentenza 17 dicembre 2020, in causa C-416/20, TR)". Di notevole importanza, in termini generali, è la sentenza 19 maggio 2022, in causa C-569/20, IR, a tenore della quale i citati artt. 8 e 9 vanno interpretati nel senso che "un imputato che le autorità nazionali competenti, nonostante i loro ragionevoli sforzi, non riescono a rintracciare e al quale dette autorità non sono riuscite, per tale motivo, a comunicare le informazioni sul processo svolto nei suoi confronti, può essere oggetto di un processo e, se del caso, di una condanna in contumacia, ma deve in tale caso, in linea di principio, avere la possibilità, a seguito della notifica di tale condanna, di far valere direttamente il diritto, riconosciuto da tale direttiva, di ottenere la riapertura del processo o l'accesso a un mezzo di ricorso giurisdizionale equivalente che conduca ad un nuovo esame del merito della causa in sua presenza; tale diritto può essere negato all'imputato solo qualora da indizi precisi e oggettivi risulti che quest'ultimo ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente". Premesso che "il giudizio può celebrarsi in assenza solo se preceduto da ragionevoli sforzi delle autorità onde rintracciare l'imputato per le notifiche, tale decisione, invertendo l'onere della prova rispetto alla logica contumaciale, rimarca che l'imputato giudicato in assenza per impossibilità di rintraccio deve poter esercitare senza condizioni (in linea di principio) il diritto a un nuovo processo di merito, spettando alle autorità, che tale diritto intendano negare, addurre indizi precisi e oggettivi da cui risulti che l'imputato ha ricevuto sufficienti informazioni del processo. È ben visibile la convergenza rispetto alla giurisprudenza di Strasburgo sul diritto dell'imputato alla *fresh determination of the merits of the charge*, alla quale invero la sentenza della Corte di Lussemburgo fa esplicito riferimento".

### **9. La tutela dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse ad autorità pubbliche o a istituzioni private**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, la voce *Il preminente interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con il genitore detenuto e la necessità di un suo bilanciamento con le contrapposte esigenze di difesa sociale* in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

### **10. Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell'interesse preminente del minore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

## ***11. L'avanzato processo di armonizzazione della disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agroalimentari (i marchi DOP, IGP e STG)***

### ***11.1. I riferimenti normativi***

La sentenza n. 75 ha osservato che la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari “registra un avanzato processo di armonizzazione, venendo in rilievo le competenze che gli artt. 3 e 4 TFUE assegnano all’Unione” quanto alla definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, all’agricoltura e alla pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare). Tale materia è attualmente disciplinata dal regolamento UE n. 1151/2012. “Questa fonte normativa costituisce strumento specifico per l’attuazione dell’armonizzazione delle legislazioni nel settore agricolo”: in proposito, l’art. 43, par. 2, TFUE fa riferimento all’organizzazione comune dei mercati agricoli; l’art. 118, par. 1, TFUE prescrive, nell’ambito dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno, l’adozione di misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell’Unione e per l’istituzione di regimi di autorizzazione, coordinamento e controllo centralizzati a livello di Unione. “Il regolamento n. 1151/2012 – che è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri sicché gli ordinamenti interni non possono porre normative nazionali che siano di ostacolo a tale efficacia” (Corte di giustizia, sentenze 28 marzo 1985, in causa 272/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana; 31 gennaio 1978, in causa 94/77, Fratelli Zerbone snc; 2 febbraio 1977, in causa C-50/76, Amsterdam Bulb) – “specificamente istituisce, in continuità con i precedenti regolamenti europei, un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti: a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti; b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell’Unione; c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti”. Nell’ambito di tale disciplina, riguardante i beni agroalimentari, rientrano i prodotti che ottengono il marchio DOP con ciò intendendosi una denominazione di origine che identifica un prodotto “a) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata”. Vi rientrano, poi, i prodotti con marchio IGP, ovvero con indicazione geografica protetta, che identifica un prodotto “a) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata”. “Entrambe le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, in particolare, alla qualità del prodotto”. Infine, lo stesso regolamento prevede un regime relativo alle STG “per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto”. A tali denominazioni si lega una speciale protezione “sul presupposto della corrispondenza del prodotto ad un rigoroso disciplinare, il quale in particolare richiede la prova del legame fra la qualità e le caratteristiche del prodotto e l’origine geografica. Si prevede che tali nomi registrati siano protetti contro qualsiasi impiego commerciale di prodotti che non siano oggetto di registrazione e contro qualsiasi imitazione del prodotto stesso. Dalla registrazione di un prodotto con il marchio DOP, IGP o STG, discende tale speciale protezione, cui consegue il diritto di escludere l’uso, diretto o indiretto, da parte di terzi che non siano titolari della denominazione protetta. È la qualità del prodotto che costituisce il fondamento della protezione accordata a livello europeo”. Dalla giurisprudenza europea risulta, dunque, che “il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità, dovuta anche alla loro provenienza geografica” (Corte di giustizia, sentenze 14 settembre 2017, in causa C-56/16, European Union Intellectual Property Office (EUIPO); 20 dicembre 2017, in causa C-393/16, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne; 7 giugno 2018, in causa C-44/17, Scotch Whisky Association; 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita). “A livello internazionale, una disciplina sulle denominazioni protette sostanzialmente analoga è contenuta nell’Accordo di Lisbona, modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra”.

### ***11.2. Il divieto di misure d'effetto equivalente, cioè di normative interne suscettibili di ostacolare gli scambi intracomunitari***

La sentenza n. 75 ha rammentato che la Corte di giustizia ha talvolta esaminato “forme di promozione di prodotti locali, qualificandole come misure di effetto equivalente, dovendo considerarsi tale ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza gli scambi intracomunitari” (sentenze 11 luglio 1974, in causa C-8/74, Benoit e Gustave Dassonville e 10 novembre 1992, in causa C-3/91, Exportur SA). Sono “misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 34 TFUE, e non giustificata dall'art. 36 di questo, le norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, (...) alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale” (sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn & CO). “Con riferimento a una disciplina introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati (attraverso l'indicazione «Markenqualität aus deutschen Landen», CMA), la Corte di Lussemburgo ha affermato che essa ha effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri e può indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo i prodotti importati” (sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania). Altra pronuncia ha affermato che “la Repubblica francese non avendo posto fine, entro il termine fissato nel parere motivato, alla protezione giuridica nazionale concessa alla denominazione «Salaisons d'Auvergne» nonché ai marchi regionali (...), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE” (sentenza 6 marzo 2003, in causa C-6/02, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese). Ancora, “la Corte di giustizia ha ritenuto che lo Stato belga, avendo adottato e mantenuto in vigore una normativa che concede il marchio di qualità vallone a prodotti fabbricati o trasformati in Vallonia, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 28 Trattato CE” (sentenza 17 giugno 2004, in causa C-255/03, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio). Si è affermato, altresì, che le condizioni del disciplinare DOP hanno “come fine di meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto nonché, di conseguenza, la reputazione della DOP” (sentenza 20 maggio 2003, in causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma, Salumificio S. Rita spa).

### ***11.3. Le condizioni di inapplicabilità della disciplina europea alle denominazioni geografiche semplici***

La sentenza n. 75 ha chiarito che si collocano al di fuori dell'ambito di applicazione dei regolamenti europei le “denominazioni geografiche semplici”. Si tratta di “indicazioni di mera provenienza geografica di un prodotto” che “trovano espressa considerazione nella giurisprudenza europea, al precipuo fine di escluderle dall'applicazione dei regolamenti UE al ricorrere di determinate condizioni”. La Corte di giustizia (sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia spa) ha affermato che le denominazioni di provenienza geografica “servono unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo, sicché esse non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92” (sentenza Warsteiner Brauerei). Pertanto, “il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica”. A tal fine, “devono essere soddisfatte due condizioni”: la relativa applicazione “non deve compromettere gli obiettivi del regolamento n. 2081/92” e “non deve risultare in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 CE” (sentenza Budějovický Budvar), né “favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati, altrimenti integrando una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione” (art. 34 TFUE). Con riferimento alla distinzione tra indicazioni di provenienza e denominazione di origine la Corte di giustizia ha affermato che “le indicazioni di provenienza sono destinate ad informare il consumatore del fatto che il prodotto che le reca proviene da un luogo, da una regione o da un paese determinati, mentre la denominazione d'origine garantisce, oltre alla provenienza geografica del prodotto, il fatto che la merce è stata prodotta secondo i requisiti di qualità o le norme di produzione disposti da un atto delle pubbliche autorità e controllati dalle stesse e quindi la presenza di talune caratteristiche specifiche”. La giurisprudenza

europea ha chiarito che “devono essere soddisfatte due condizioni perché un regime di protezione possa applicarsi, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria quanto alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica. Da una parte occorre che la sua applicazione non comprometta gli obiettivi dei regolamenti europei. Pertanto la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere non già l’effetto di garantire ai consumatori che i prodotti presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di assicurare che siffatti prodotti provengano effettivamente dall’area geografica di cui si tratti. Dall’altro, occorre che essa non risulti in contrasto con la libera circolazione delle merci e tale sarebbe un regime nazionale di protezione delle denominazioni, anche allorché si applicasse sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, ove fosse idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati. Una siffatta restrizione potrebbe essere giustificata da un’esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori, sempre se applicata in modo non discriminatorio e se proporzionata rispetto allo scopo”.

## ***12. L’obbligo generale dell’amministrazione finanziaria di interloquire preventivamente con il contribuente nell’accertamento dei tributi armonizzati***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 47, la voce *L’insussistenza di un obbligo generale dell’amministrazione finanziaria di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, al di fuori delle ipotesi tipizzate e dell’accertamento dei tributi armonizzati* in *I tributi – Il procedimento tributario*.

## ***13. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea***

***13.1. La (illegittima) proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022 della sospensione delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zone agricole caratterizzate da particolari produzioni, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti inidonei (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 27, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili*.

***13.2. La (illegittima) previsione dell’individuazione entro il 31 maggio 2022, con delibera del Consiglio comunale, delle zone inidonee all’installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, limitatamente alle aree agricole caratterizzate da particolari produzioni, e del divieto di introdurre in seguito limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 27, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili*.

***13.3. La (illegittima) preclusione alla corte d’appello della facoltà di rifiutare la consegna di persona cittadina di uno Stato non membro dell’Unione europea, destinataria di mandato d’arresto europeo, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano (da almeno cinque anni) e sufficientemente integrata in Italia (sentenza di accoglimento susseguente a rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)***

La sentenza n. 178 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 11, 27, terzo comma, 117, primo comma, Cost. e 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, l’art. 18-bis, comma 1, lett. c), della legge n. 69 del 2005 (introdotto dalla legge n. 117 del 2019), nella parte in cui non prevedeva, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, che la corte d’appello potesse rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano e sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d’appello disponesse che la pena o la misura di sicurezza fosse eseguita in Italia. La disposizione consentiva alla corte d’appello di rifiutare la consegna soltanto di cittadini italiani ovvero di cittadini di altro Stato membro residenti o dimoranti in Italia, escludendo con ciò, implicitamente ma

inequivocabilmente, i cittadini di Paesi terzi, pur se legittimamente ed effettivamente residenti o dimoranti in Italia. L'esclusione assoluta e automatica del cittadino di uno Stato terzo dal beneficio del rifiuto della consegna per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza subordinata all'impegno a eseguire detta pena o misura in Italia – beneficio di cui godono, invece, tanto il cittadino italiano, quanto, a determinate condizioni, il cittadino di altro Stato membro – è risultato illegittimo in quanto ritenuto dalla Corte di giustizia incompatibile con il principio di uguaglianza *ex art. 20 CDFUE*. La sentenza O. G. del 6 giugno 2023, resa a seguito di rinvio pregiudiziale disposto con l'ordinanza n. 217 del 2021, ha rammentato che il margine di discrezionalità spettante agli Stati nel trasporre i motivi di non esecuzione facoltativa della consegna è limitato dalla necessità di rispettare i diritti fondamentali della persona ricercata, tra i quali si annovera il rispetto del principio di uguaglianza di fronte alla legge che si applica allo stesso modo alle persone cittadine e non cittadine di uno Stato dell'Unione. L'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI prevede un motivo di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo allorché esso sia stato emesso “ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno”. Il motivo è funzionale ad accrescere le possibilità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta che questa abbia scontato la pena. Secondo la Corte europea, i cittadini dell'Unione e i cittadini di Stati terzi che presentino un grado di integrazione certo nello Stato di esecuzione si trovano in una situazione comparabile quanto alle possibilità di rieducazione nello Stato medesimo. Ne deriva l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina di uno Stato membro che tratti in modo diverso i propri cittadini, quelli di altro Stato membro e quelli di Stati terzi, negando in modo assoluto e automatico a questi ultimi il beneficio del motivo di non esecuzione del mandato di arresto facoltativo in questione e precludendo all'autorità giudiziaria competente di valutare caso per caso se la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, dimori o risieda nel territorio del proprio Stato, e se – in caso affermativo – i suoi legami con quest'ultimo Stato siano tanto significativi da far ritenere che l'obiettivo del suo reinserimento sociale possa essere meglio raggiunto ove la pena sia eseguita nel medesimo Stato. Nel procedere alla valutazione caso per caso, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione dovrà vagliare, in particolare, gli elementi indicati dal considerando n. 9 della decisione quadro 2008/909/GAI sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive, e in particolare “l'attaccamento della persona allo Stato membro di esecuzione, nonché la circostanza che tale Stato membro costituisce il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi, tenuto conto, in particolare, dei suoi legami familiari, linguistici, culturali, sociali o, ancora, economici con detto Stato”, alla luce dell'opportunità che la persona condannata possa “mantenere contatti regolari e frequenti con la famiglia e i congiunti” al fine di favorire il suo reinserimento sociale. In definitiva, l'art. 4, punto 6, della decisione quadro dev'essere interpretato nel senso che: “per valutare se occorra rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino di un paese terzo che dimori o risieda nel territorio dello Stato membro di esecuzione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve procedere a una valutazione complessiva di tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione di tale cittadino, idonei a indicare se esistano, tra quest'ultimo e lo Stato membro di esecuzione, legami che dimostrino che egli è sufficientemente integrato in tale Stato e che, pertanto, l'esecuzione, in detto Stato membro, della pena o della misura di sicurezza privative della libertà pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro emittente contribuirà ad aumentare le sue possibilità di reinserimento sociale dopo che tale pena o misura di sicurezza sia stata eseguita. Tra tali elementi vanno annoverati i legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato membro di esecuzione, nonché la natura, la durata e le condizioni del suo soggiorno in tale Stato membro”. Inoltre, la disciplina denunciata contrastava con la finalità rieducativa della pena perché l'esecuzione all'estero della pena o di una misura di sicurezza inflitta o disposta a carico di una persona che abbia saldamente stabilito in Italia le proprie relazioni familiari, affettive e sociali finiva per ostacolare gravemente, una volta terminata l'esecuzione, il suo reinserimento sociale. Ai descritti *vulnera* si è rimediato affidando all'autorità giudiziaria dell'esecuzione, cioè alla corte d'appello competente *ex art. 5 della legge n. 69 del 2005*, il compito di valutare se la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, effettivamente e legittimamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, e se, in caso affermativo, risulti sufficientemente integrata nello Stato italiano, così da imporre che l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza avvenga in Italia, in modo da non pregiudicarne la funzione rieducativa. La valutazione sulla sufficiente integrazione dovrà essere effettuata tenendo conto dei criteri indicati nella sentenza O. G. e, dunque, dei legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del Paese terzo intrattiene con lo Stato

italiano, nonché della natura, della durata e delle condizioni del suo soggiorno in Italia. Un rilievo importante in questa valutazione dovrà essere riconosciuto al possesso, da parte del ricercato, dello *status* di soggiornante di lungo periodo (sentenza n. 22 del 2022; ordinanza n. 217 del 2021). La pronuncia ha altresì dichiarato illegittimo, in via consequenziale, l'art. 18-*bis*, comma 2, della legge n. 69 del 2005 (nella formulazione introdotta dal d.lgs. n. 10 del 2021), nella parte in cui non prevedeva che la corte d'appello potesse rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano "da almeno cinque anni" e sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponesse che la pena o la misura di sicurezza fosse eseguita in Italia. La disposizione era affetta dal medesimo vizio che inficiava il previgente art. 18-*bis*, comma 1, lett. c), non prevedendo alcun motivo di rifiuto a favore del cittadino di Stato terzo residente legittimamente ed effettivamente in Italia. La Corte ha preso atto che, secondo l'attuale disciplina, la corte d'appello possa rifiutare la consegna di persona ricercata cittadina di Stato membro dell'Unione soltanto quando risieda o dimori legittimamente ed effettivamente nel territorio italiano da almeno cinque anni. La condizione del soggiorno legale e continuativo da almeno cinque anni nello Stato di esecuzione è stata ritenuta ammissibile dalla sentenza Wolzenburg della Corte di giustizia. Tuttavia, l'esigenza di uguaglianza di trattamento tra cittadino di altro Stato membro e cittadino di uno Stato terzo, su cui si impernia l'intera sentenza O. G., vieta evidentemente che a quest'ultimo possa essere riservato un trattamento più favorevole di quello (legittimamente) riservato dal legislatore nazionale al cittadino di altro Stato membro.

#### ***14. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea***

##### ***14.1. La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 5, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca*.

##### ***14.2. L'istituzione e la disciplina delle denominazioni comunali De.Co dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 75 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi primo, secondo, lett. a), e terzo, Cost. e 14 dello statuto speciale – degli artt. 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge siciliana n. 3 del 2022 sulle denominazioni comunali De.Co. dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali. L'art. 1, comma 1, istituisce le denominazioni comunali; gli artt. 1, comma 3, e 3, comma 1, prevedono il registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale; l'art. 2 reca le definizioni di De.Co., dei prodotti tipici e dei prodotti tradizionali locali; l'art. 3, comma 2, lett. c) e d), regola le denominazioni e la registrazione facendone oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto a un disciplinare; l'art. 4 impegna la Regione a valorizzare i prodotti De.Co. Invero, "l'impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De.Co.) come attestazione di identità territoriale e, in quanto tale, destinata (solo) a individuare l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale (...), senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale non è un marchio di qualità o di certificazione (...). Non si tratta di una mera autoqualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante". Tali prescrizioni comportano e significano che "il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione" (né avrebbe potuto farlo, stante la preclusione alla sovrapposizione alla normativa europea). "Chi consegue l'attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto" senza averla conseguita. "Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co., per essere stato a ciò autorizzato, secondo le regole rimesse ad un decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, testimonia l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale, ma non acquisisce il diritto ad un marchio locale. Quindi la denominazione comunale De.Co. non è un marchio, né un segno distintivo di protezione di un prodotto; ma è una mera attestazione di identità territoriale, che rientra a pieno nella nozione di

indicazione geografica semplice, la quale – secondo la (...) giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Warsteiner) – non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG). L’indicazione De.Co. su un determinato prodotto non ne attesta le caratteristiche qualitative – come accade per le denominazioni protette a livello europeo – ma testimonia che il prodotto è parte di quel territorio. L’inserimento della De.Co. nel relativo registro regionale non può che valere ad attestare che il prodotto è tipico di quel luogo, indicandolo come tale senza alcuna speciale protezione nei confronti di terzi, sprovvisti di tale logo”. Diversamente dalle denominazioni DOP, IGP e STG, l’attestazione De.Co. “non riconosce alcuna tutela specifica ai prodotti connotati da tale denominazione, la quale costituisce atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto tipico (di norma) agroalimentare, espressivo delle tradizioni locali. In coerenza e a conferma di ciò la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un concorso (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali”. Infatti, “non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee” e, “nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la denominazione comunale decade automaticamente”. Né le norme impugnate introducono misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci ex art. 28 TFUE o misure a effetto equivalente (artt. 34 e 35). In particolare, nel riconnettere l’attestazione di tipicità all’essere il prodotto ottenuto o realizzato sul territorio comunale secondo la tradizione locale, esse non escludono i terzi dalla possibilità di produrlo. “Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. La legge regionale essenzialmente promuove la conoscenza (...) dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale” e “non crea, per tali prodotti, un sistema di protezione nel mercato interno. Anche il riferimento ai modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di un prodotto a denominazione comunale, demandati al decreto dell’assessore regionale per l’agricoltura (...), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tanto meno un controllo di qualità”. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 8 maggio 2014, in causa C-35/13, Assica – Kraft Foods Italia spa), “le mere attestazioni di identità territoriale o le indicazioni geografiche semplici, che non ricadono nell’ambito di applicazione del regolamento n. 1151/2011/UE, non costituiscono misure equivalenti rispetto alle restrizioni quantitative ai sensi dell’art. 34 TFUE allorché servono unicamente a informare circa l’origine geografica del prodotto e non evidenziano alcun nesso particolare tra le caratteristiche dello stesso e la sua origine geografica, nel senso che il loro scopo, in particolare, non è quello di garantire i consumatori che i prodotti recanti tali denominazioni presentano una qualità o una caratteristica determinata. Così è per le De.Co., dove il riferimento alle modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali non è indicativo, appunto, delle qualità intrinseche del prodotto. La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del Consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell’essere esse ottenute o realizzate in quel territorio”. Così come ritenuto dalla sentenza n. 213 del 2006 in un’altra fattispecie, in cui veniva parimenti in rilievo la valorizzazione di un prodotto locale, “le disposizioni impugnate non prevedono un sistema di certificazione di qualità, né istituiscono o disciplinano un marchio identificativo di un prodotto, né vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche, ma valorizzano i prodotti agricoli e tipici localizzati sul territorio comunale, sì da non determinare meccanismi economici idonei a incidere sulla concorrenzialità dei mercati”. Nelle denominazioni comunali De.Co. non è dunque identificabile né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, “potendo le stesse essere qualificate come indicazioni geografiche semplici, prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno”.

***14.3. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un’ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell’udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell’indagato***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 116, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.



## **Sezione II**

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

#### **1. L'inconferenza del richiamo all'art. 11 Cost. in relazione alla dedotta violazione di norme convenzionali**

Per la sentenza n. **8**, in presenza di censure di violazione di disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte EDU, il parametro *ex art. 11 Cost.* è inconferente, “non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali CEDU, alcuna limitazione della sovranità nazionale” (sentenze nn. 121 del 2020, 80 del 2019, 210 del 2013, 80 del 2011, 349 e 348 del 2007).

#### **2. La garanzia convenzionale del diritto al silenzio del soggetto minacciato di sanzioni**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **111**, la voce *L'essenziale corollario del diritto al silenzio (nemo tenetur se detegere/se ipsum accusare)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa*.

#### **3. L'influenza della giurisprudenza convenzionale sull'evoluzione della disciplina del processo penale in absentia**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, la voce *L'evoluzione normativa dall'istituto della contumacia a quello dell'assenza e il quadro delle garanzie ex ante ed ex post (riferimenti di giurisprudenza costituzionale e convenzionale)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il processo in assenza*.

#### **4. Gli aspetti procedurali e sostanziali della garanzia convenzionale del divieto di tortura**

Nella giurisprudenza sull'art. 3 CEDU, la Corte di Strasburgo ha “distinto un aspetto procedurale (...) del divieto di tortura e un aspetto sostanziale (...), potendo tale divieto essere violato non soltanto dalla materiale inflizione di sevizie e crudeltà, ma anche dall'omesso svolgimento di un'indagine effettiva e completa sulla denuncia di tortura, giacché, quando l'indagine riguarda accuse di gravi violazioni dei diritti umani, il diritto alla verità (...) sulle circostanze rilevanti del caso non appartiene esclusivamente alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche alle altre vittime di violazioni simili e al pubblico in generale, che hanno il diritto di sapere cosa è accaduto” (grande camera, sentenza 13 dicembre 2012, El-Masri contro ex Repubblica jugoslava di Macedonia; sentenze 31 maggio 2018, Abu Zubaydah contro Lituania, e 24 luglio 2014, Al Nashiri contro Polonia). In altri termini, “l'art. 3 CEDU esige una *efficient criminal-law response*, senza la quale esso è violato nel *procedural limb*, ancor prima che nell'aspetto sostanziale” (sentenza 16 febbraio 2023, Ochigava contro Georgia). Così la sentenza n. **192**.

#### **5. Le condizioni di compatibilità delle misure di allontanamento dello straniero con la garanzia convenzionale del rispetto della vita privata e familiare**

La sentenza n. **88** ha rammentato che, con riferimento all'espulsione dello straniero, la giurisprudenza di Strasburgo si è confrontata con l'art. 8 CEDU che protegge il diritto al rispetto della vita privata e familiare. La sentenza della grande camera, 18 ottobre 2006, Üner contro Olanda – nel ripercorrere precedenti arresti, concernenti i limiti dell'ingerenza dei pubblici poteri sui diritti tutelati dall'art. 8 CEDU, in chiave di proporzionalità – ha individuato i criteri che consentono di valutare se la misura dell'allontanamento di uno straniero possa considerarsi necessaria, in una società democratica, e proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Tali criteri, ripresi dalla successiva giurisprudenza (sentenza della quarta sezione, 27 settembre 2022, Otite contro Regno Unito), sono: “natura e serietà del reato commesso dallo straniero; lunghezza del suo soggiorno sul territorio nazionale; tempo trascorso dalla commissione del reato (considerando anche la condotta tenuta dallo straniero in tale frangente temporale); nazionalità delle persone coinvolte; situazione familiare dello straniero che dovrebbe essere

allontanato”. Tali criteri, “atti a orientare le decisioni dell’amministrazione, presuppongono la conoscenza e la valutazione ad ampio raggio della situazione individuale dello straniero colpito dal provvedimento restrittivo, rifuggendo dal meccanismo automatico tipico delle presunzioni assolute”.

#### ***6. Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell’interesse preminente del minore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l’analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

#### ***7. L’allontanamento del bambino dalla famiglia d’origine quale misura estrema fondata sulla tutela del suo interesse superiore***

La sentenza n. **183** ha rammentato che la giurisprudenza della Corte EDU, “nell’ascrivere la tutela delle relazioni parentali al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU), sottolinea la connotazione residuale di soluzioni volte a spezzare ogni legame del minore con la famiglia d’origine” (sentenza 13 aprile 2023, Jirov e altri contro Repubblica Ceca; grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia; sentenze 13 ottobre 2015, S.H. contro Italia; 16 luglio 2015, Akinnibosun contro Italia; 21 gennaio 2014, Zhou contro Italia). La scissione di una famiglia “costituisce una ingerenza gravissima, che deve essere fondata su considerazioni ispirate all’interesse del minore e aventi un peso e una solidità sufficienti a giustificare un tale effetto” (sentenza 22 giugno 2017, Barnea e Caldararu contro Italia). “L’allontanamento del bambino dalla propria famiglia , pertanto, una misura estrema alla quale si dovrebbe fare ricorso solo in ultima istanza, tenendo conto, in ogni caso, che in tutte le decisioni riguardanti i minori il loro interesse superiore deve prevalere”.

#### ***8. L’obbligo convenzionale per gli Stati di verificare l’interesse del minore a mantenere contatti con persone, legate o meno da un vincolo biologico, che si sono prese cura di lui***

La sentenza n. **183** ha evidenziato che “la Corte di Strasburgo interpreta il diritto al rispetto della vita familiare, di cui all’art. 8 CEDU, quale fonte di un obbligo per gli Stati membri di verificare in concreto se sia nel miglior interesse del minore mantenere contatti con persone, legate o meno da un vincolo di tipo biologico, che si sono occupate di lui per un tempo sufficientemente lungo” (sentenze 13 aprile 2023, Jirov e altri contro Repubblica ceca; 9 aprile 2019, V.D. e altri contro Russia).

#### ***9. L’ampia nozione convenzionale di corrispondenza (comprensiva dei messaggi elettronici, anche gi recapitati)***

La sentenza n. **170** ha rammentato che la giurisprudenza della Corte EDU “non ha avuto incertezze nel ricondurre sotto il cono di protezione dell’art. 8 CEDU – ove pure si fa riferimento alla ‘corrispondenza’ *tout court* – i messaggi di posta elettronica” (grande camera, sentenza 5 settembre 2017, Barbulescu contro Romania; sentenza 3 aprile 2007, Copland contro Regno Unito), “gli SMS” (sentenza 17 dicembre 2020, Saber contro Norvegia) “e la messaggistica istantanea inviata e ricevuta tramite internet” (grande camera, sentenza Barbulescu). Sotto un diverso profilo, la Corte europea ha ricondotto nell’alveo della corrispondenza tutelata dall’art. 8 CEDU “anche i messaggi informatico-telematici nella loro dimensione ‘statica’, ossia gi avvenuti” (per la posta elettronica, sentenza Copland; per la messaggistica istantanea, sentenza Barbulescu; per i dati memorizzati in *floppy disk*, sentenza 22 maggio 2008, Iliya Stefanov contro Bulgaria). L’indirizzo  stato ribadito anche in relazione al sequestro dei dati di uno *smartphone*, che comprendevano SMS e messaggi di posta elettronica (sentenza Saber).

#### ***10. L’incompatibilit convenzionale di interferenze sproporzionate rispetto all’affidamento legittimo ingenerato nel percettore di prestazioni retributive o previdenziali indebitamente erogate da soggetti pubblici***

La sentenza n. **8** ha ripercorso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, nell’ambito della ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, ha interpretato l’art. 1 Prot. addiz. CEDU in base al quale “ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni”. La

Corte EDU, valorizzando la nozione di bene, “ha ascritto a tale paradigma la tutela dell’affidamento legittimo (*legitimate expectation*), situazione soggettiva dai contorni più netti di una semplice speranza o aspettativa di mero fatto (*hope*)”. In plurimi casi di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, “ha specificato i presupposti che consentono di identificare un affidamento legittimo in capo al percettore della prestazione, che sia persona fisica, e ha individuato le condizioni che tramutano la *condictio indebiti* in un’interferenza sproporzionata nei confronti di tale affidamento”. Sono stati individuati “quali elementi costitutivi dell’affidamento legittimo: l’erogazione di una prestazione a seguito di una domanda presentata dal beneficiario che agisca in buona fede o su spontanea iniziativa delle autorità; la provenienza dell’attribuzione da parte di un ente pubblico, sulla base di una decisione adottata all’esito di un procedimento, fondato su una disposizione di legge, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione sia percepita dal beneficiario come fonte della prestazione, individuabile anche nel suo importo; la mancanza di una attribuzione manifestamente priva di titolo o basata su semplici errori materiali; un’erogazione effettuata in relazione a una attività lavorativa ordinaria e non a una prestazione isolata o occasionale, per un periodo sufficientemente lungo da far nascere la ragionevole convinzione circa il carattere stabile e definitivo della medesima; la mancata previsione di una clausola di riserva di ripetizione”. L’identificazione di una situazione di *legitimate expectation* non importa, per ciò solo, l’intangibilità della prestazione percepita. La Corte EDU riconosce “l’interesse generale sotteso all’azione di ripetizione dell’indebitato e, in genere, riscontra la legalità dell’intervento, che solo raramente si è dimostrata carente” (sentenza 12 ottobre 2020, Anželika Šimaitienė contro Lituania). Le censure “si appuntano, invece, sulla proporzionalità dell’interferenza, in quanto sede del bilanciamento di interessi fra le esigenze sottese al recupero delle prestazioni indebitamente erogate e la tutela dell’affidamento incolpevole. Nel compiere tale valutazione, la Corte EDU riconosce agli Stati contraenti un margine di apprezzamento ristretto, onde evitare che gravi sulla persona fisica un onere eccessivo e individuale”, con riguardo al particolare contesto della vicenda (Grande camera, sentenza 5 settembre 2017, Fábíán contro Ungheria, e seconda sezione, sentenza 10 febbraio 2015, Bélàné Nagy contro Ungheria). Fra le circostanze che “influiscono sul carattere sproporzionato dell’interferenza si rinvengono le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell’affidamento” (l’addebito di interessi legali in capo all’*accipiens*, a dispetto dell’errore compiuto dall’amministrazione, o la rateizzazione non rapportata alle condizioni di vita dell’obbligato); “in generale, rilevano l’omessa o l’inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell’obbligato nell’esercizio della pretesa restitutoria” (sentenze 11 febbraio 2021 Casarin contro Italia, 12 dicembre 2019 Romeva contro Macedonia del Nord, 26 aprile 2018 Čakarević contro Croazia e 15 settembre 2009 Moskal contro Polonia); infine, “ha una sicura incidenza la mancata previsione di una responsabilità in capo all’ente cui sia addebitabile l’errore”. In definitiva, la giurisprudenza europea stigmatizza “interferenze sproporzionate rispetto all’affidamento legittimo ingenerato dall’erogazione indebita da parte di soggetti pubblici di prestazioni di natura previdenziale, pensionistica e non, nonché retributiva”.

## ***11. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU***

### ***11.1. La (illegittima) previsione di una sanzione pecuniaria fissa, anziché graduabile, per le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari DOP e IGP***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 40, l’analoga voce in *La pubblica amministrazione – L’attività*.

### ***11.2. La (illegittima) previsione, quali cause automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, delle condanne non definitive per piccolo spaccio e di quelle definitive per commercio di prodotti con segni falsi a carico di stranieri privi di legami familiari nel territorio dello Stato***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 88, l’analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero*.

### ***11.3. La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione in caso di mancato deposito dell’istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione almeno due mesi prima del decorso del termine annuale di ragionevole durata del giudizio di legittimità***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 142, l’analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L’equa riparazione*.

## **12. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU**

### **12.1. La confisca obbligatoria delle armi conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicarne all'autorità di pubblica sicurezza l'avvenuto trasferimento, anche in caso di estinzione della relativa contravvenzione per oblazione**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 5, l'analoga voce e le pertinenti sottovoci in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La confisca*.

### **12.2. La ripetizione dell'indebito retributivo o previdenziale erogato da un ente pubblico e la tutela del legittimo affidamento del percettore (la valorizzazione della clausola di buona fede oggettiva o correttezza)**

La sentenza n. 8 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 2033 cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui non prevede l'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato un legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita, ovvero nella parte in cui consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni in caso di indebitto retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del percipiente nella definitività dell'attribuzione. Nell'ordinamento nazionale è rinvenibile un quadro di tutele che, adeguatamente valorizzato, consente di superare i dubbi di contrasto con il parametro convenzionale, come interpretato dalla Corte EDU. Innanzitutto, l'art. 52, comma 2, della legge n. 88 del 1989 dispone l'irripetibilità di talune prestazioni previdenziali, pensionistiche e assicurative, con la sola eccezione dell'ipotesi del dolo soggettivo del percettore dovuto alla consapevolezza di ricevere un indebitto. Analoga disciplina si desume per talune prestazioni assistenziali (artt. 37, comma 8, della legge n. 448 del 1998, 3-ter del d.l. n. 850 del 1976, 3, comma 10, del d.l. n. 173 del 1988) rispetto alle quali è stata riconosciuta la sussistenza di "un principio di settore, in virtù del quale la regolamentazione della ripetizione dell'indebito è tendenzialmente sottratta a quella generale del codice civile" (ordinanza n. 264 del 2004). In tali ipotesi, "non è richiesta alcuna prova dell'affidamento, sicché quest'ultimo, più che rilevare quale interesse protetto, si configura – unitamente al rilievo costituzionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 38 Cost., al tipo di prestazioni erogate – quale *ratio* ispiratrice di fondo della disciplina, che si connota in termini di previsione eccezionale", frutto di una valutazione rimessa alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. 148 del 2017 e 431 del 1993). Con riguardo a prestazioni retributive, l'art. 2126 cod. civ. prevede una specifica ipotesi di irripetibilità dell'indebito, il cui fondamento è rinvenibile "nella causa dell'attribuzione, costituita da una attività lavorativa che è stata, di fatto, concretamente prestata, pur se si dimostra giuridicamente non dovuta. La peculiare protezione di simile causa attributiva, che si pone in termini sinallagmatici rispetto alla retribuzione indebita, giustifica (...) sia la pretesa a conseguire il corrispettivo sia, qualora questo sia stato già erogato, l'irripetibilità del medesimo, a dispetto della nullità o dell'annullamento (totale o parziale) del contratto di lavoro e persino in presenza di una illiceità dell'oggetto o della causa, ove siano state violate norme poste a tutela del lavoratore". Ad eccezione dei casi menzionati, in materia previdenziale e retributiva opera la disciplina generale dell'indebito oggettivo di cui al censurato art. 2033 cod. civ. In primo luogo, tale disposizione prevede che, in caso di buona fede soggettiva dell'*accipiens*, i frutti e gli interessi siano dovuti solo a partire dalla domanda di restituzione, "il che allontana una delle possibili ragioni di sproporzione dell'interferenza ravvisate dalla giurisprudenza della Corte EDU". Inoltre, è dirimente l'operatività della clausola generale di buona fede oggettiva o correttezza ex art. 1175 cod. civ., che, unitamente al successivo art. 1337, "dà fondamento (...) alla stessa possibilità di identificare un affidamento legittimo, suscettibile di rinvenire una tutela, sia quale interesse che, *ex fide bona*, in base al citato art. 1175 (...), condiziona l'attuazione del rapporto obbligatorio, sia quale situazione soggettiva potenzialmente meritevole di protezione risarcitoria", attraverso la disciplina dell'illecito precontrattuale. Gli elementi che "possono rilevare *ex fide bona* ai fini dell'individuazione di un affidamento legittimo riposto in una prestazione indebita erogata da un soggetto pubblico trovano, a ben vedere, riscontro in quelli di cui si avvale la Corte EDU per individuare una *legitimate expectation*". La giurisprudenza di legittimità ha ricavato dall'art. 1337 cod. civ. i presupposti che, nell'ambito di particolari contesti, consentono di ravvisare affidamenti meritevoli di tutela, valorizzando tanto la relazione fra i soggetti implicati quanto le circostanze concrete. Proprio "l'attitudine

della buona fede oggettiva a recepire processi di concretizzazione giurisprudenziale” ha permesso al Collegio di “ravvisare nell’art. 1337 cod. civ. la cornice giuridica capace di valorizzare, a livello nazionale, presupposti che (...) corrispondono a quelli individuati dalla Corte EDU per fondare il riconoscimento di un affidamento legittimo circa la spettanza di una prestazione indebita erogata”. Invero, la giurisprudenza europea ha posto in risalto un’ulteriore tipologia di affidamento legittimo, concernente la spettanza di una prestazione indebita. Secondo i criteri elaborati dalla Corte EDU, per ingenerare un legittimo affidamento in una simile prestazione, non è sufficiente l’apparenza di un titolo, ma “conta *in primis* il tipo di relazione fra *solvens* e *accipiens*”. In particolare, assumono rilievo “il tipo di prestazioni erogate (retributive o previdenziali), il carattere ordinario dell’attribuzione nonché il suo perdurare nel tempo, sì da ingenerare la ragionevole convinzione sul suo essere dovuta”. La buona fede soggettiva dell’*accipiens* deve peraltro evincersi da indici oggettivi, quali la spontaneità dell’attribuzione o la richiesta della stessa effettuata in buona fede, la mancanza di un pagamento manifestamente privo di titolo o fondato su un mero errore di calcolo o materiale, nonché l’omessa previsione di una clausola di riserva di ripetizione. Una volta chiarito che in tema di prestazioni previdenziali indebite l’affidamento legittimo tutelato dalla CEDU può trovare riconoscimento nell’ordinamento nazionale entro la cornice generale della buona fede oggettiva, è stata riscontrata l’idoneità dell’apparato di rimedi civilistici a garantire tale interesse protetto. La clausola della buona fede oggettiva di cui all’art. 1175 cod. civ., infatti, “consente, sul presupposto dell’affidamento ingenerato nell’*accipiens*, di adeguare, innanzitutto, tramite la rateizzazione, il *quomodo* dell’adempimento della prestazione restitutoria, tenendo conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell’obbligato. Inoltre, in presenza di particolari condizioni personali dell’*accipiens* e dell’eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può condurre, a seconda della gravità delle ipotesi, a ravvisare una inesigibilità temporanea o finanche parziale”. Siffatta inesigibilità “attenua la rigidità dell’obbligazione restitutoria che, in quanto obbligazione pecuniaria, non vede operare (...) la causa estintiva costituita dall’impossibilità della prestazione”, fungendo da “causa esimente del debitore, quando l’esercizio della pretesa creditoria, entrando in conflitto con un interesse di valore preminente, si traduce in un abuso del diritto”. La situazione del debitore può giustificare, oltre alla rateizzazione dell’importo, anche un’inesigibilità temporanea, con la conseguenza che il ritardo nell’adempimento non potrebbe legittimare una pretesa risarcitoria da parte del creditore. Peraltro, le condizioni del debitore, ove correlate a diritti inviolabili, “potrebbero far ritenere al giudice definitivamente giustificato anche un adempimento parziale, che solo in casi limite potrebbe approssimarsi alla totalità dell’importo dovuto”, onde evitare che le modalità di ripetizione compromettano le esigenze primarie dell’esistenza. Infine, la possibilità di tutela risarcitoria per lesione dell’affidamento legittimo, in presenza dei presupposti per la responsabilità precontrattuale, supera un’altra ragione addotta, per contestare la sproporzione dell’interferenza, dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale “lamenta (...) la mancata previsione di una responsabilità in capo allo Stato o all’ente pubblico, cui si deve la commissione dell’errore nell’erogazione della prestazione”.

### ***12.3. Il colloquio visivo mensile dei detenuti in regime differenziato con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell’amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l’impiego del vetro divisorio a tutta altezza***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 105, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

### ***12.4. La sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione per eccessiva durata di un processo amministrativo in caso di mancata presentazione dell’istanza di prelievo almeno sei mesi prima del compimento del relativo termine ragionevole***

La sentenza n. 107 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, nella parte in cui prevede l’inammissibilità della domanda di equa riparazione per l’eccessiva durata di un processo amministrativo nel caso di mancata presentazione dell’istanza di prelievo almeno sei mesi prima che sia trascorso il termine ragionevole di cui al successivo art. 2, comma 2-bis. L’istanza di prelievo *ex art. 71, comma 2, cod. proc. amm.* è una domanda con cui la parte, dopo l’istanza di fissazione dell’udienza di discussione, chiede che il ricorso venga trattato tempestivamente per ragioni d’urgenza, in

deroga al criterio cronologico di trattazione dei ricorsi. In origine, l'istanza aveva un effetto meramente dichiarativo; attualmente, invece, in virtù delle modifiche di cui alla legge n. 208 del 2015, che ha introdotto l'art. 71-bis cod. proc. amm., a seguito della sua presentazione, il giudice, sentite sul punto le parti, accerta la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e può definire il giudizio in camera di consiglio, con sentenza in forma semplificata. Sulla scorta della giurisprudenza europea, secondo cui "il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio", la sentenza n. 34 del 2019 ha dichiarato illegittimo il comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008 poiché l'istanza di prelievo, ivi disciplinata prima delle ricordate modifiche, non costituiva un adempimento necessario e rappresentava una mera facoltà del ricorrente, "con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera prenotazione della decisione (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata". Al contrario, uno dei rimedi introdotti per il processo civile dalla legge n. 208 del 2015, quali condizioni di ammissibilità della domanda di equo indennizzo, è stato "ricondotto, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, alla categoria dei rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga" (sentenza n. 121 del 2020). Si è sottolineata, in quell'occasione, "la differenza tra la proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera prenotazione della decisione, che si riduce ad un adempimento puramente formale, e la proposizione di possibili, e concreti, modelli procedimentali alternativi, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato". Il rimedio specifico introdotto per il processo civile presenta significative differenze rispetto a quelli che hanno formato oggetto delle sentenze nn. 34 e 169 del 2019, ovvero l'originaria istanza di prelievo nel processo amministrativo e quella di accelerazione nel processo penale. A differenza di queste ultime, "nel processo civile non vi è per il giudice un mero invito (...) volto ad accelerare lo svolgimento del processo, ma è previsto il concreto suggerimento di modelli sub-procedimentali (rientranti nel quadro dei procedimenti decisorii previsti dal regime processuale), teleologicamente funzionali al raggiungimento di tale scopo, con effettiva valenza sollecitatoria". Alla luce dei precedenti richiamati, si è rilevato che, diversamente dalla fattispecie scrutinata dalla sentenza n. 34 del 2019, ove la presentazione dell'istanza di prelievo aveva una finalità meramente sollecitatoria, "il rimedio introdotto per il processo amministrativo dalla legge n. 208 del 2015 non ha una funzione puramente dichiarativa, in quanto può portare alla definizione celere del giudizio attraverso l'utilizzo di un modello procedimentale alternativo". La decisione del ricorso in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata è così "funzionale al raggiungimento dello scopo di una più rapida definizione del giudizio". Non è stata ritenuta in contrasto con l'effettività del rimedio la circostanza che il suo utilizzo risulti mediato dalla decisione del giudice, chiamato a stabilire se ricorrano i presupposti relativi alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria che giustificano la possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata. In tal modo, infatti, si attua "il giusto punto di equilibrio tra la necessità di garantire alla parte un rimedio effettivo (...) e l'esigenza di salvaguardare il rispetto delle garanzie previste nel processo amministrativo". L'attribuzione al collegio della scelta sul modello procedimentale alternativo tutela tutte le parti del giudizio e garantisce che la decisione sul rito contemperi le esigenze di sollecita trattazione, alla base dell'istanza, con quelle di una piena difesa.

***12.5. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 116, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

***12.6. La previsione di sanzioni amministrative in materia di tutela degli animali (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 121 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo

n. 7 alla CEDU – dell’art. 34 della legge della Regione Siciliana n. 15 del 2022 che introduce sanzioni amministrative in materia di tutela di animali. Invero, espunto dalla norma censurata l’inciso “Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale”, risulta applicabile il meccanismo di prevalenza della legge penale statale *ex art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981*, sicché, quando una fattispecie sanzionata in base all’art. 12, comma 5, della medesima legge siciliana integri gli estremi di un reato, l’autorità amministrativa dovrà “sospendere il procedimento sanzionatorio e trasmettere gli atti al pubblico ministero”. Non è pertanto ipotizzabile una violazione del divieto di *bis in idem* fondato sulla Costituzione, così come sulle norme internazionali e del diritto dell’Unione europea vincolanti per l’Italia (sentenza n. 149 del 2022). Per la declaratoria di illegittimità parziale della norma denunciata, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., si veda, in relazione alla pronuncia in esame, la voce *La (illegittima) previsione di sanzioni amministrative in materia di tutela degli animali concorrenti (anziché subordinate) con quelle penali nonché di una sanzione amministrativa per fatti di abbandono già riconducibili a una figura di reato (norme della Regione Siciliana) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale.*

***12.7. Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio***

La sentenza n. 151 ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 7, par. 1, CEDU e 15, par. 1, PIDCP, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, con il quale è stato aggiunto al d.lgs. n. 150 del 2022 l’art. 99-bis, che ne ha previsto l’entrata in vigore alla data del 30 dicembre 2022. In tal modo, l’efficacia delle previsioni del d.lgs. n. 150 del 2022 è stata fatta decorrere, anziché dall’originaria data di esaurimento del periodo di *vacatio legis*, da un diverso e successivo termine, individuato con un’espressa modifica del decreto originario, volta a derogare all’implicito termine quindicinale originariamente operante. Il differimento del termine ha determinato l’impossibilità di applicare, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, le disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno mutato in senso favorevole all’imputato il regime di procedibilità per taluni delitti, condizionandolo alla presentazione della querela da parte della persona offesa. L’ordinanza di rimessione muoveva dall’erroneo convincimento che il differimento dell’entrata in vigore avesse inciso sull’efficacia delle singole disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2022, e non sull’atto normativo stesso e sulla sua conseguente obbligatorietà. In questo modo, si è confusa “la situazione che si sarebbe venuta a creare nell’ipotesi in cui, decorso il termine di *vacatio legis*, i contenuti del d.lgs. n. 150 del 2022 fossero divenuti efficaci quale conseguenza dell’entrata in vigore dell’atto, ma la loro applicabilità fosse stata differita nel tempo, dalla situazione (realmente verificatasi) in cui, invece, l’atto stesso non ha mai acquisito vigenza”. In questo ultimo caso, i contenuti dell’atto “costituiscono un elemento il cui concreto rilievo, al metro del principio di retroattività della *lex mitior*, è inibito dal non aver conseguito l’atto stesso alcuna efficacia obbligatoria”. Non essendosi determinato un fenomeno di successione di leggi nel tempo, non potevano essere applicati né il principio di retroattività *in mitius* né il divieto di ultrattività di una normativa penale *in malam partem*.

***12.8. L’irrevocabilità del consenso dell’uomo all’accesso alle tecniche procreative dopo la fecondazione dell’ovulo, anche in caso di intervenuta disgregazione dell’originario progetto di coppia (la spettanza al legislatore dell’individuazione di un pur diverso equilibrio tra le esigenze in gioco, fermo il sindacato di costituzionalità)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 161, l’analogo voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita.*

***12.9. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell’eventuale giudizio sull’incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

**12.10. La revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali godute dal condannato per taluni reati di particolare allarme sociale, accertati in sentenze divenute definitive prima dell'entrata in vigore della misura**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **169**, l'analogia voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Gli effetti extrapenali della condanna*.

**12.11. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **183**, l'analogia voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione "piena"*.

**12.12. L'applicabilità alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale del termine triennale di ragionevole durata del processo in primo grado**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, l'analogia voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – L'equa riparazione*.

**12.13. La rilevabilità o eccepibilità, a pena di decadenza, dell'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale prima della conclusione dell'udienza preliminare ovvero, in mancanza di essa, nell'ambito della trattazione delle questioni preliminari al dibattimento**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **225**, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.



## **Sezione III**

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

#### ***1. Il principio del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e la natura di parametro interposto di costituzionalità delle disposizioni dei trattati***

La sentenza n. **159** ha affermato che “costituisce un principio dell’ordinamento giuridico il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e quindi dai trattati (sentenza n. 102 del 2020), le cui disposizioni (...) sono finanche elevate a parametri interposti della legittimità costituzionale della normativa interna (art. 117, primo comma, Cost.)” (sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

#### ***2. La garanzia internazionale del diritto al silenzio del soggetto minacciato di sanzioni***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **111**, la voce *L’essenziale corollario del diritto al silenzio* (nemo tenetur se detegere/se ipsum accusare) in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa*.

#### ***3. La qualificazione della tortura come delitto contro la persona e crimine contro l’umanità; l’inderogabilità del relativo divieto***

La sentenza n. **192** ha sottolineato che la tortura “è un delitto contro la persona e un crimine contro l’umanità. Essa è infatti proibita sia dal diritto internazionale penale, sia dalle norme internazionali sui diritti umani, con tale costanza e univocità da attribuire al divieto carattere inderogabile, ascrivendolo allo *ius cogens* di formazione consuetudinaria”. La Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall’Assemblea generale dell’ONU il 10 dicembre 1948, proclama, all’art. 5, che nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani e degradanti. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dalla medesima Assemblea il 16 dicembre 1966, stabilisce, all’art. 7, che nessuno può essere sottoposto a tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, né, senza il suo libero consenso, a un esperimento medico o scientifico. L’art. 3 CEDU afferma che nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti. Lo Statuto della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998 indica la tortura tra i crimini contro l’umanità (art. 7, par. 1, lett. f), e, nonostante la dimensione collettiva che a questi crimini si addice, in quanto commessi nell’ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, prevede la consumazione della tortura anche ai danni di una sola persona. La Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT) del 10 dicembre 1984, al comma 1 dell’art. 1, fornisce la seguente definizione: “il termine tortura indica qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate”. Dal comma 2 “si evince trattarsi di un *minimum standard*, che non reca pregiudizio a qualsiasi strumento internazionale o a qualsiasi legge nazionale che contenga o possa contenere disposizioni di più vasta portata”. Con l’indicazione quale soggetto attivo di un agente della funzione pubblica (cui è equiparata ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso), l’art. 1 CAT delimita la propria sfera applicativa alla “tortura di Stato, verticale o propria, conformemente alla tradizione internazionalistica che reprime la tortura come abuso del potere pubblico”. Gli altri elementi costitutivi del crimine sono convenzionalmente specificati nella gravità delle sofferenze inflitte e nell’intenzionalità dell’inflizione, connotata nei termini del dolo specifico, “corrispondente alla nozione quadripartita di tortura giudiziaria, punitiva, intimidatoria e discriminatoria”. In Italia il delitto di tortura, quale distinto titolo di reato, è stato introdotto dalla legge n. 110 del 2017 che ha inserito gli artt. 613-*bis* e 613-*ter* cod. pen. per la tortura e l’istigazione del pubblico

ufficiale a commettere tortura. “Il legislatore nazionale ha inteso superare il *minimum standard* di cui all’art. 1 CAT, poiché l’art. 613-*bis* cod. pen. punisce anche la cosiddetta tortura privata, orizzontale o impropria (primo comma), stabilendo comunque un più severo trattamento sanzionatorio per la tortura commessa dal pubblico ufficiale (secondo comma), pur se quest’ultima non è rispetto all’altra reato circostanziato, ma reato autonomo”. Per evitare aree di impunità, “l’art. 5 CAT ammette la doppia o tripla giurisdizione nazionale sui reati di tortura”, che devono essere perseguiti sia dallo Stato territoriale del commesso delitto, sia dallo Stato del presunto autore, mentre è rimesso allo Stato di appartenenza della vittima stabilire se esercitare o meno la propria giurisdizione. Tale opzione discrezionale è stata esercitata dalla legge n. 498 del 1988, il cui art. 3, comma 1, lett. b), stabilisce che è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro della giustizia, lo straniero che commette all’estero in danno di un cittadino italiano un fatto costituente reato qualificabile come atto di tortura. Ai sensi dell’art. 9, comma 1, CAT, gli Stati “si prestano l’assistenza giudiziaria più vasta possibile in ogni procedimento penale inerente ai reati di tortura, inclusa la comunicazione di tutti gli elementi di prova di cui dispongono e che sono necessari ai fini della procedura. La comunicazione degli indirizzi degli indagati, funzionale alla notifica degli atti processuali, rientra evidentemente nel perimetro dell’assistenza”.

#### ***4. La tutela dell’interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse ad autorità pubbliche o a istituzioni private***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, la voce *L’interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con il genitore detenuto e la necessità di un suo bilanciamento con le contrapposte esigenze di difesa sociale in I rapporti etico sociali – Il minore*.

#### ***5. Il diritto di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, quale specifica declinazione del più generale principio dell’interesse preminente del minore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l’analoga voce in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

#### ***6. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale***

***6.1. L’illegittima preclusione al giudice di procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell’imputato, sia impossibile avere la prova che quest’ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo (salvo il diritto dell’imputato a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il processo in assenza*.

#### ***7. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale***

***7.1. La possibilità di realizzare su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2021 gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa anche in deroga agli strumenti urbanistici, previa presentazione entro il 31 dicembre 2022 della SCIA o dell’istanza per il rilascio del permesso di costruire (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **17**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

***7.2. La possibilità di eseguire interventi di recupero volumetrico su edifici legittimamente realizzati al 30 giugno 2021 ovvero di recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla medesima data (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **17**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**7.3. Il colloquio visivo mensile dei detenuti in regime differenziato con figli e nipoti in linea retta minorenni in locali atti a impedire il passaggio di oggetti: la facoltà dell'amministrazione penitenziaria, soggetta a vaglio giurisdizionale, di disporre o meno l'impiego del vetro divisorio a tutta altezza**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

**7.4. La preclusione al GIP (ritenuta dal diritto vivente), a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, della pronuncia di un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e in mancanza di opposizione dell'indagato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

**7.5. Il differimento, dal 1° novembre al 30 dicembre 2022, del termine di entrata in vigore delle norme del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno esteso il regime di procedibilità a querela dei reati contro la persona e il patrimonio**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **151**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

**7.6. La preclusione al giudice di una pronuncia di interruzione del processo, fino alla definizione dell'eventuale giudizio sull'incapacità legale della parte, ove vi siano seri e fondati dubbi che la stessa abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

**7.7. La concreta valutazione giudiziale del preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine (l'interpretazione adeguatrice della Corte)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **183**, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'adozione "piena"*.



## *Elenco delle voci*

ACQUE	sentenza n. 44
ADOZIONE	sentenze nn. 135, 183
AGRICOLTURA	sentenze nn. 57, 75
ALIMENTI E BEVANDE	sentenza n. 75
AMBIENTE E PAESAGGIO	sentenze nn. 6, 17, 19, 44, 53, 58, 59, 90, 115, 147, 148, 160, 163; ordinanza n. 13
ANIMALI	sentenza n. 121
ARMI	sentenze nn. 5, 139, 208
ASSISTENZA	sentenze nn. 77, 145, 169
BANCA E BORSA	sentenza n. 108
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA	sentenze nn. 51, 64, 71, 80, 81, 82, 84, 109, 110, 114, 118, 122, 128, 165, 176, 224
BONIFICA	sentenze nn. 50, 160
CACCIA	sentenze nn. 137, 148
CAMERE DI COMMERCIO	sentenza n. 215
CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO	sentenza n. 60
CAVE, MINIERE E TORBIERE	sentenza n. 109
CIRCOLAZIONE STRADALE	sentenze nn. 69, 113, 174, 194, 195; ordinanza n. 210
CONCESSIONI	sentenza n. 102
CONFISCA	sentenze nn. 5, 18, 208
CONSORZI	sentenza n. 73
CONTRATTI PUBBLICI	sentenze nn. 44, 79, 101, 132
CORTE DEI CONTI	sentenza n. 89
DELEGIFICAZIONE	sentenza n. 138
DEMANIO MARITTIMO	sentenza n. 147
DISABILE	sentenze nn. 127, 136
EDILIZIA E URBANISTICA	sentenze nn. 7, 17, 19, 42, 44, 53, 59, 68, 70, 90, 93, 110, 136, 147, 163, 164; ordinanza n. 13
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	sentenze nn. 77, 145
ELEZIONI	sentenze nn. 136, 203
ENERGIA	sentenze nn. 27, 48, 58, 90, 102, 173
ENTI LOCALI	sentenze nn. 29, 60, 70, 71, 136, 200, 224
EQUA RIPARAZIONE	sentenze nn. 107, 142, 205
ESECUZIONE FORZATA	sentenze nn. 18, 126, 159; ordinanza n. 78
ESECUZIONE PENALE	sentenze nn. 3, 66, 105, 219
FAMIGLIA E FILIAZIONE	sentenze nn. 161, 183
FINANZA LOCALE	sentenze nn. 29, 224
FINANZA REGIONALE	sentenza n. 206
FORZE ARMATE	sentenze nn. 25, 98, 216
FORZE DI POLIZIA	sentenze nn. 33, 69
IDENTITÀ PERSONALE	sentenza n. 135
IMMUNITÀ DEGLI STATI	sentenza n. 159
IMPIEGO PUBBLICO	sentenze nn. 26, 33, 41, 53, 61, 84, 92, 98, 99, 110, 112, 124,

		130, 133, 140, 155, 163, 176, 198, 211, 216, 223
IMPOSTE E TASSE		sentenze nn. 10, 12, 46, 47, 104, 108, 164, 190, 200, 206
IMPRESA IMPRENDITORE	E	sentenza n. 101
INSEDIAMENTI PRODUTTIVI		sentenza n. 73
ISTRUZIONE FORMAZIONE PROFESSIONALE	E	sentenze nn. 70, 223
LAVORO		sentenze nn. 8, 15, 52, 143, 149, 209
LIBERTÀ ASSOCIAZIONE	DI	sentenza n. 184
LIBERTÀ CORRISPONDENZA	DI	sentenza n. 170
MAGISTRATI		sentenza n. 166
MANDATO EUROPEO	D'ARRESTO	sentenze nn. 177, 178
MARCHI		sentenza n. 75
MATERNITÀ		sentenza n. 211
MINORE		sentenze nn. 105, 183, 219
MISURE DI PREVENZIONE		sentenza n. 2
MISURE DI SICUREZZA		sentenza n. 66
PANDEMIA DA COVID-19		sentenze nn. 14, 15, 125, 155, 171, 176, 185, 186
PARLAMENTO		sentenze nn. 126, 157, 170, 218, 227
PATROCINIO DELLO STATO	A SPESE	sentenza n. 228
PESCA		ordinanza n. 106
PORTI		sentenza n. 6
PREVIDENZA		sentenze nn. 8, 33, 126, 130, 169, 198; ordinanza n. 87
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		sentenze nn. 47, 136
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO		sentenza n. 151
PROCEDIMENTO PENALE		sentenze nn. 65, 91, 103, 111, 116, 146, 170, 172, 182, 192, 218, 225, 227; ordinanze nn. 28, 62
PROCESSO AMMINISTRATIVO		sentenze nn. 107, 137
PROCESSO CIVILE		sentenze nn. 45, 54, 67, 159, 168, 202, 222
PROCESSO CONTABILE		sentenza n. 123
PROCESSO TRIBUTARIO		sentenza n. 190
PROCREAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA		sentenza n. 161
PROFESSIONI		sentenza n. 127
PROPRIETÀ		sentenze nn. 119, 189
PROTEZIONE CIVILE		sentenze nn. 110, 164
REATI E PENE		sentenze nn. 5, 88, 94, 111, 120, 139, 141, 151, 188, 192, 194, 195, 197, 201, 207, 217; ordinanza n. 214
REGIONE (IN GENERE)		sentenze nn. 138, 203
REGIONI A STATUTO		sentenze nn. 41, 57, 58, 60, 61, 64, 73, 75, 76, 79, 80, 84, 92,

SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	100, 121, 124, 136, 140, 147, 155, 165, 173, 193; ordinanza n. 13
REGIONI ORDINARIE	sentenze nn. 7, 11, 17, 19, 20, 26, 27, 32, 44, 48, 50, 51, 53, 59, 68, 69, 74, 77, 81, 82, 90, 93, 99, 102, 109, 110, 112, 114, 115, 118, 122, 125, 127, 128, 132, 134, 138, 145, 148, 160, 163, 164, 173, 176, 193, 203, 206
RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA	sentenza n. 123
RESPONSABILITÀ CIVILE	sentenza n. 182
RICORSI AMMINISTRATIVI	sentenza n. 63
RIFIUTI	sentenze nn. 11, 50
SALUTE	sentenze nn. 14, 25, 57, 76, 134, 177
SANITÀ	sentenze nn. 20, 26, 32, 53, 70, 74, 76, 99, 112, 124, 125, 134, 155, 176
SANZIONI AMMINISTRATIVE	sentenze nn. 40, 46, 113, 121, 169, 194; ordinanze nn. 199, 210
SEGRETARIO COMUNALE	sentenze nn. 60, 100, 200
SOCIETÀ PARTECIPAZIONE PUBBLICA	A sentenza n. 110
SOSTANZE STUPEFACENTI	sentenza n. 57
SPESE DI GIUSTIZIA	sentenze nn. 167, 221
SPETTACOLO	sentenze nn. 136, 193
SPORT	sentenza n. 184
STRANIERO	sentenze nn. 88, 149, 178, 205, 209, 212, 228
TRATTURI	sentenza n. 163
UNIONE EUROPEA	ordinanza n. 106
USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI	sentenza n. 119
VACCINAZIONI	sentenze nn. 14, 15, 25, 35, 129, 171, 181, 185, 186





***Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (Profili sostanziali) e  
relative pagine di trattazione o citazione***

<b>S. 2</b> .....	pag. 151, 181
<b>S. 3</b> .....	pag. 128, 134, 157, 297, 298, 299
<b>S. 5</b> .....	pag. 128, 130, 134, 184, 258, 504, 511, 516
<b>S. 6</b> ... pag. 130, 134, 138, 140, 141, 315, 320, 324, 325, 327, 379, 415, 420, 442, 443, 444, 460, 461, 462, 463, 464, 471, 476	
<b>S. 7</b> .....	pag. 433
<b>S. 8</b> .....	pag. 513, 514, 516
<b>S. 10</b> .....	pag. 130, 134, 267, 268
<b>S. 11</b> .....	pag. 154, 273, 409
<b>S. 12</b> .....	pag. 128, 134, 272
<b>O. 13</b> .....	pag. 134, 343, 482
<b>S. 14</b> .....	pag. 133, 134, 153, 220, 221, 223, 226, 227, 228
<b>S. 15</b> .....	pag. 130, 134, 137, 140, 221, 223, 228, 230, 232, 243, 244, 367, 504
<b>S. 17</b> .....	pag. 134, 141, 343, 412, 413, 415, 416, 439, 440, 441, 465, 522
<b>S. 18</b> .....	pag. 128, 181, 189, 321, 322
<b>S. 19</b> .....	pag. 141, 416, 439, 465
<b>S. 20</b> .....	pag. 428, 453, 454, 469, 470
<b>S. 25</b> .....	pag. 162, 221, 222, 223, 227, 236, 367
<b>S. 26</b> .....	pag. 343
<b>S. 27</b> .....	pag. 341, 444, 445, 446, 447, 509
<b>O. 28</b> .....	pag. 197
<b>S. 29</b> .....	pag. 313, 473, 475
<b>S. 32</b> .....	pag. 426, 427, 429
<b>S. 33</b> .....	pag. 130, 249, 250, 350, 356
<b>S. 35</b> .....	pag. 123, 127, 223, 224, 238
<b>O. 39</b> .....	pag. 130, 164, 189
<b>S. 40</b> .....	pag. 131, 162, 258, 347, 348, 349, 361, 515
<b>S. 41</b> .....	pag. 379, 396, 397, 458, 495
<b>S. 42</b> .....	pag. 362, 363
<b>S. 44</b> .....	pag. 138, 142, 381, 406, 408, 415
<b>S. 45</b> .....	pag. 197, 200, 201
<b>S. 46</b> .....	pag. 138, 267, 269, 312, 348

<b>S. 47</b> .....	pag. 264, 265, 266, 313, 347, 509
<b>S. 48</b> .....	pag. 330, 331, 332, 334, 379, 444, 447, 448
<b>S. 50</b> .....	pag. 408, 409
<b>S. 51</b> .....	pag. 313, 385
<b>S. 52</b> .....	pag. 254
<b>S. 53</b> .....	pag. 142, 330, 334, 395, 396, 397, 398, 412, 417, 424, 429, 436
<b>S. 54</b> .....	pag. 368
<b>S. 57</b> .....	pag. 330, 331, 332, 334, 391, 432, 479, 480
<b>S. 58</b> .....	pag. 341, 434, 444, 445, 446, 448, 493, 494, 495
<b>S. 59</b> .....	pag. 138, 142, 412, 417, 433, 436, 465
<b>S. 60</b> .....	pag. 261, 262, 350, 352, 481
<b>S. 61</b> .....	pag. 395, 398, 481, 483
<b>O. 62</b> .....	pag. 291
<b>S. 63</b> .....	pag. 128, 190, 359, 475
<b>S. 64</b> .....	pag. 330, 331, 332, 333, 335
<b>S. 65</b> .....	pag. 128, 285, 286, 287
<b>S. 66</b> .....	pag. 128, 138, 180, 303, 304
<b>S. 67</b> .....	pag. 130, 131, 196, 205, 283
<b>S. 68</b> .....	pag. 380, 437
<b>S. 69</b> .....	pag. 390, 391, 392, 460
<b>S. 70</b> .....	pag. 134, 135, 240, 344, 379, 380, 428, 429, 439, 441, 458, 460, 462, 463, 465, 471, 499
<b>S. 71</b> .....	pag. 313, 497, 498, 499, 500
<b>S. 73</b> .....	pag. 138, 263, 311, 313, 344, 367, 483, 497, 498, 502
<b>S. 74</b> .....	pag. 135, 256, 427
<b>S. 75</b> .....	pag. 255, 256, 381, 420, 483, 507, 508, 511
<b>S. 76</b> .....	pag. 221, 344, 424, 430, 451, 452, 454, 482
<b>S. 77</b> .....	pag. 128, 133, 252, 253
<b>O. 78</b> .....	pag. 187, 190
<b>S. 79</b> .....	pag. 477, 494, 495
<b>S. 80</b> .....	pag. 336, 366
<b>S. 81</b> .....	pag. 384, 385
<b>S. 82</b> .....	pag. 332, 337
<b>S. 84</b> .....	pag. 329, 330, 331, 332, 337, 365, 366, 386, 395, 396, 398, 484
<b>O. 87</b> .....	pag. 127, 135, 154, 251, 273
<b>S. 88</b> .....	pag. 133, 134, 135, 143, 144, 513, 515
<b>S. 89</b> .....	pag. 374

<b>S. 90</b> .....	pag. 142, 415, 433, 435, 476, 481, 484, 485, 486, 487, 488
<b>S. 91</b> .....	pag. 131, 197, 198, 199, 200, 202
<b>S. 92</b> .....	pag. 343, 344, 355, 394, 399, 481, 488
<b>S. 93</b> .....	pag. 407, 434, 435, 438
<b>S. 94</b> .....	pag. 131, 162, 163, 165, 166, 169
<b>S. 98</b> .....	pag. 128, 133, 353, 354, 356, 357
<b>S. 99</b> .....	pag. 351, 400, 451
<b>S. 100</b> .....	pag. 262, 314, 352, 477, 491, 492
<b>S. 101</b> .....	pag. 128, 135, 154, 255, 257, 258, 360, 363, 368
<b>S. 102</b> .....	pag. 382, 383
<b>S. 103</b> .....	pag. 312, 366, 373
<b>S. 104</b> .....	pag. 128, 257, 270, 366
<b>S. 105</b> .....	pag. 137, 219, 220, 299, 300, 506, 517, 522, 523
<b>O. 106</b> .....	pag. 505
<b>S. 107</b> .....	pag. 208, 517
<b>S. 108</b> .....	pag. 130, 131, 133, 135, 139, 258, 263, 264, 271, 329
<b>S. 109</b> .....	pag. 333, 338
<b>S. 110</b> .....	pag. 135, 154, 181, 319, 320, 332, 338, 339, 350, 351, 352, 378, 450, 452
<b>S. 111</b> .....	pag. 186, 188, 191, 506, 513, 521
<b>S. 112</b> .....	pag. 400, 424, 425, 430, 431
<b>S. 113</b> .....	pag. 323, 324, 325, 327
<b>S. 114</b> .....	pag. 333, 339, 384, 385, 386
<b>S. 115</b> .....	pag. 142, 414, 417, 419
<b>S. 116</b> .....	pag. 131, 135, 196, 204, 205, 294, 368, 512, 518, 523
<b>S. 118</b> .....	pag. 387
<b>S. 119</b> .....	pag. 135, 257, 258, 259
<b>S. 120</b> .....	pag. 138, 157, 168, 171
<b>S. 121</b> .....	pag. 379, 405, 407, 518
<b>S. 122</b> .....	pag. 330, 339, 387
<b>S. 123</b> .....	pag. 131, 135, 307, 308
<b>S. 124</b> .....	pag. 379, 395, 396, 401, 432, 450, 452, 454, 477, 478
<b>S. 125</b> .....	pag. 402, 423
<b>S. 126</b> .....	pag. 250, 315, 369
<b>S. 127</b> .....	pag. 422, 423
<b>S. 128</b> .....	pag. 388
<b>S. 129</b> .....	pag. 225, 239

<b>S. 130</b> .....	pag. 243, 246, 314, 354, 355, 358
<b>S. 132</b> .....	pag. 378, 380, 394, 402
<b>S. 133</b> .....	pag. 350, 351, 354, 358
<b>S. 134</b> .....	pag. 403, 454, 455
<b>S. 135</b> .....	pag. 124, 125, 135
<b>S. 136</b> .....	pag. 135, 242, 345, 393, 470, 476, 482, 488, 489
<b>S. 137</b> .....	pag. 197, 306, 457
<b>S. 138</b> .....	pag. 313, 340, 377, 378
<b>S. 139</b> .....	pag. 131, 155, 156, 160
<b>S. 140</b> .....	pag. 350, 351, 353, 395, 403, 458, 491, 492, 493
<b>S. 141</b> .....	pag. 167, 171
<b>S. 142</b> .....	pag. 208, 515
<b>S. 143</b> .....	pag. 131, 243, 247
<b>S. 145</b> .....	pag. 127, 128, 133, 136, 252, 253
<b>S. 146</b> .....	pag. 131, 136, 295, 296, 314
<b>S. 147</b> .....	pag. 140, 418, 434, 435, 440, 477, 489, 490
<b>S. 148</b> .....	pag. 410, 411, 412
<b>S. 149</b> .....	pag. 136, 145
<b>S. 151</b> .....	pag. 320, 321, 324, 326, 519, 523
<b>S. 155</b> .....	pag. 403, 456
<b>S. 157</b> .....	pag. 316, 370
<b>S. 159</b> .....	pag. 123, 129, 131, 137, 187, 193, 204, 279, 280, 521
<b>S. 160</b> .....	pag. 408, 410
<b>S. 161</b> .....	pag. 123, 126, 130, 131, 137, 211, 314, 519
<b>S. 163</b> .....	pag. 142, 143, 346, 380, 395, 396, 403, 404, 408, 413, 414, 418, 433, 454, 457
<b>S. 164</b> .....	pag. 136, 272, 369, 432, 433, 440, 441
<b>S. 165</b> .....	pag. 329, 330, 331, 332, 339, 365
<b>S. 166</b> .....	pag. 322, 323
<b>S. 167</b> .....	pag. 127, 129, 279, 284
<b>S. 168</b> .....	pag. 132, 137, 195, 204, 241, 278, 282, 519, 523
<b>S. 169</b> .....	pag. 155, 178, 179, 347, 520
<b>S. 170</b> .....	pag. 149, 150, 315, 317, 370, 514
<b>S. 171</b> .....	pag. 222, 223, 233
<b>S. 172</b> .....	pag. 132, 186, 197, 199, 200, 203
<b>S. 173</b> .....	pag. 448, 449, 466, 496
<b>S. 174</b> .....	pag. 311

<b>S. 176</b> .....	pag. 395, 405, 432, 453, 454, 457, 460
<b>S. 177</b> .....	pag. 132, 206, 241, 306
<b>S. 178</b> .....	pag. 156, 306, 505, 509
<b>S. 181</b> .....	pag. 127, 129, 224, 225, 226, 240
<b>S. 182</b> .....	pag. 292
<b>S. 183</b> .....	pag. 126, 132, 215, 216, 219, 504, 514, 520, 523
<b>S. 184</b> .....	pag. 134, 138, 152, 153, 505
<b>S. 185</b> .....	pag. 132, 136, 233, 312
<b>S. 186</b> .....	pag. 136, 235
<b>S. 188</b> .....	pag. 155, 156, 172
<b>S. 189</b> .....	pag. 129, 130, 259
<b>S. 190</b> .....	pag. 309, 314
<b>S. 192</b> .....	pag. 123, 136, 159, 288, 290, 367, 506, 513, 521, 522
<b>S. 193</b> .....	pag. 139, 314, 341, 342, 380, 388, 420, 449, 450, 459, 460, 463, 466, 478
<b>S. 194</b> .....	pag. 129, 130, 132, 138, 157, 159, 162, 179, 348, 349
<b>S. 195</b> .....	pag. 129, 132, 138, 159, 162, 163
<b>S. 197</b> .....	pag. 127, 129, 132, 136, 156, 157, 158, 165, 168, 173
<b>S. 198</b> .....	pag. 249, 355
<b>S. 199</b> .....	pag. 348
<b>S. 200</b> .....	pag. 132, 133, 136, 139, 243, 248, 271, 324, 325, 326, 328, 346, 354, 472
<b>S. 201</b> .....	pag. 136, 174
<b>S. 202</b> .....	pag. 129, 136, 186, 195, 274, 275, 367, 368
<b>S. 203</b> .....	pag. 376, 378
<b>S. 205</b> .....	pag. 129, 206, 209, 520
<b>S. 206</b> .....	pag. 314, 383
<b>S. 207</b> .....	pag. 138, 156, 175
<b>S. 208</b> .....	pag. 132, 136, 183, 185
<b>S. 209</b> .....	pag. 130, 132, 136, 144, 146, 248, 341, 342
<b>O. 210</b> .....	pag. 364
<b>S. 211</b> .....	pag. 129, 137, 219, 220, 248, 353
<b>S. 212</b> .....	pag. 147, 148
<b>O. 214</b> .....	pag. 132, 159
<b>S. 215</b> .....	pag. 324, 325, 329
<b>S. 216</b> .....	pag. 139, 358
<b>S. 217</b> .....	pag. 129, 132, 157, 176
<b>S. 218</b> .....	pag. 318, 371

<b>S. 219</b> .....	pag. 137, 218, 220, 302, 504, 506, 514, 522
<b>S. 221</b> .....	pag. 181, 243, 248, 311, 312, 373
<b>S. 222</b> .....	pag. 129, 137, 196, 274, 276
<b>S. 223</b> .....	pag. 139, 242, 341, 347, 379, 380, 389, 407, 420, 421, 422, 452, 461, 462, 467, 468, 469
<b>S. 224</b> .....	pag. 366, 375, 474, 501
<b>S. 225</b> .....	pag. 130, 137, 196, 293, 367, 520
<b>S. 227</b> .....	pag. 316, 317, 318, 372
<b>S. 228</b> .....	pag. 130, 137, 147, 206, 367