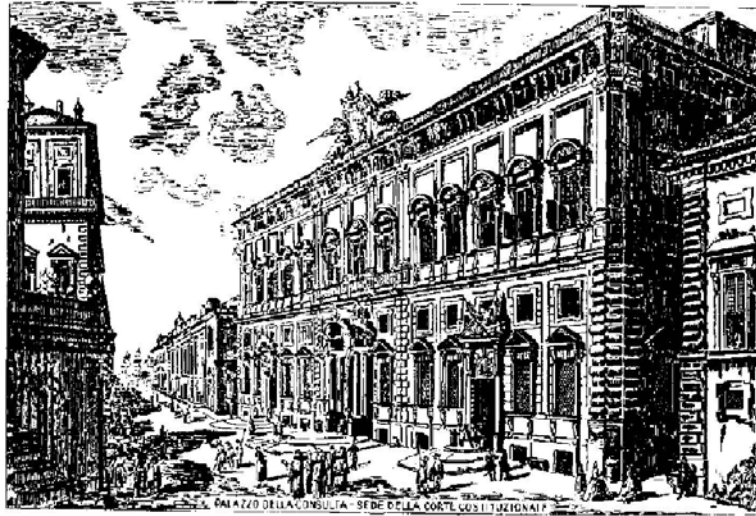


CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2015

*in occasione della Conferenza stampa
del Presidente Paolo Grossi*

Palazzo della Consulta

Roma, 11 aprile 2016

A cura e con il coordinamento di Maria Fierro

Redazione dei testi: Maria Fierro, Riccardo Nevola, Danilo Diaco, Massimiliano Boni, Ida Norelli e
Valeria Seghetti

Composizione: Marina Polidori

INDICE GENERALE

Struttura dell'indice sommario	4
Indice sommario	5
Giurisprudenza costituzionale del 2015	27
Indice analitico delle decisioni trattate nella Parte II	461

STRUTTURA DELL'INDICE SOMMARIO

Parte I – Profili processuali

- Capitolo I** Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
Capitolo II Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale
Capitolo III Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni
Capitolo IV Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato
Capitolo V Il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I Principi fondamentali

Capitolo II Diritti e doveri degli individui

- Sezione I I rapporti civili*
Sezione II I rapporti etico-sociali
Sezione III I rapporti economici
Sezione IV I rapporti politici
Sezione V I tributi
Sezione VI La tutela dei diritti nella giurisdizione

Capitolo III L'ordinamento della Repubblica

- Sezione I L'ordinamento dello Stato*
- *Il Parlamento*
 - *La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative*
 - *Il Governo*
 - *La pubblica amministrazione*
 - *La Corte dei conti*
 - *L'ordinamento giurisdizionale*
- Sezione II Le autonomie territoriali*
- *L'organizzazione delle Regioni*
 - *La funzione legislativa*
 - *La funzione amministrativa*
 - *Il principio cooperativo*
 - *Il potere sostitutivo*
 - *Gli enti locali*
 - *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*
 - *L'autonomia finanziaria*

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

INDICE SOMMARIO

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa	27
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale	27
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale	28
4. L'ordinanza di rimessione	35
5. La riproposizione delle questioni	50
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale	50
7. Il parametro del giudizio	53
8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni	56
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte	60
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause	64
11. Le decisioni della Corte	64
11.1. Le decisioni interlocutorie	64
11.2. Le decisioni processuali	64
11.3. Le decisioni di rigetto	67
11.4. Le decisioni di accoglimento	68
12. La correzione degli errori materiali	70

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa	71
2. Il ricorso	71
2.1. Il contenuto del ricorso	71
2.2. I termini per ricorrere	78
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	78
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale	79
4. Il parametro di costituzionalità	80
5. L'interesse a ricorrere	81
6. La riunione e la separazione delle cause	88
7. Il contraddittorio di fronte alla Corte	89

8. <i>Le decisioni della Corte</i>	90
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	90
8.2. <i>Le decisioni processuali</i>	90
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i>	92
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	93
9. <i>La correzione degli errori materiali</i>	94

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	95
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	95
3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i>	95
4. <i>L'interesse al ricorso</i>	97
5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i>	97
6. <i>Gli atti impugnati</i>	98
7. <i>I parametri del giudizio</i>	99
8. <i>La riunione dei giudizi</i>	100
9. <i>Le decisioni della Corte</i>	100
9.1. <i>Le decisioni processuali</i>	100
9.1.1. <i>Le decisioni di improcedibilità</i>	100
9.1.2. <i>Le decisioni di inammissibilità</i>	100
9.1.3. <i>L'estinzione del giudizio</i>	101
9.1.4. <i>Le decisioni di cessazione della materia del contendere</i>	101
9.2. <i>Le decisioni di merito</i>	101
9.2.1. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	101
9.2.2. <i>Le decisioni di rigetto</i>	102

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	103
2. <i>L'atto introduttivo</i>	103
3. <i>I soggetti del conflitto</i>	103
4. <i>I profili oggettivi</i>	104
5. <i>Le decisioni della Corte</i>	104

Sezione II

La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	105
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	105
3. <i>I profili oggettivi</i>	105
4. <i>Il ricorso per conflitto</i>	105
5. <i>Le decisioni della Corte</i>	106

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. <i>Premessa</i>	108
2. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	108
3. <i>Le decisioni della Corte</i>	108
4. <i>I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità</i>	109

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. <i>I fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica</i>	110
2. <i>Il principio di supremazia costituzionale e il preminente canone ermeneutico dell'“interpretazione conforme”</i>	110
3. <i>La gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale</i>	110
4. <i>Il bilanciamento tra valori di rango costituzionale operato dalla Corte a tutela di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione</i>	111
5. <i>Il principio di costituzionalità e le c.d. zone franche sottratte al controllo di costituzionalità</i>	112
5.1. <i>La legge che disciplina l'elezione del Parlamento europeo</i>	112
5.2. <i>Le decisioni di natura politico-economica assunte nelle leggi di bilancio</i>	113
5.3. <i>Le questioni concernenti norme penali di favore</i>	113
6. <i>La Costituzione e l'ordinamento internazionale/sovranazionale</i>	113
6.1. <i>I diritti fondamentali quali controlimiti all'ingresso delle norme consuetudinarie internazionali nell'ordinamento italiano</i>	113
6.2. <i>Il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU</i>	113
6.3. <i>L'integrazione delle tutele attraverso il bilanciamento dei valori effettuato dalla Corte</i>	114
7. <i>Sovranità popolare e rappresentanza (in riferimento alle autonomie territoriali)</i>	114
8. <i>Il legittimo affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici</i>	115
9. <i>Il principio (condizionato) di irretroattività delle leggi in materia civile</i>	116

10. Il dovere del cittadino di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società	116
11. La tutela della dignità dell'embrione	116
12. Il diritto all'identità di genere come espressione del diritto all'identità personale	117
13. La solidarietà	117
13.1. Prelievo impositivo differenziato a carico di soggetti privilegiati per finalità solidaristiche (condizioni e limiti)	117
13.2. Gli equilibri della finanza pubblica e i legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica	118
13.3. La lettura dell'art. 52 Cost., alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.	118
13.4. L'uguaglianza e la solidarietà quali principi fondanti che occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali	118
13.5. La funzione solidaristica del blocco contrattuale dei pubblici dipendenti, collegata all'eccezionalità della situazione economica generale	119
13.6. La pensione di guerra espressione della solidarietà nazionale	119
13.7. La pensione di invalidità allo straniero extracomunitario espressione della convivenza solidale	119
13.8. L'adeguatezza del trattamento di quiescenza quale espressione del principio di solidarietà	120
14. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza	120
14.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto	120
14.1.1. La tecnica di giudizio; uguaglianza e altri principi costituzionali	120
14.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse	121
14.1.3. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili	129
14.1.4. Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo: in particolare, le discipline transitorie	136
14.1.5. Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute	136
14.1.6. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato	138
14.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità	139
14.2.1. Razionalità formale e razionalità pratica; la tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità	139
14.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: legittimità dello scopo perseguito dal legislatore, congruità, idoneità e necessità dei mezzi rispetto al fine, razionalità intrinseca della norma, coerenza dell'ordinamento, attualità della ratio legis, ineludibile valutazione del contesto normativo e delle condizioni di fatto caratterizzanti la materia in cui si inserisce l'intervento legislativo	139
14.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi	150
14.2.4. Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi retroattive	154
14.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore	157
14.2.6. Ragionevolezza, automatismi legislativi e presunzioni	160
14.2.7. La ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo delegato	160

14.2.8. La ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza	161
14.2.9. La ragionevolezza del sistema elettorale	162
14.2.10. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica	162
14.2.11. Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica	164

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

<i>1. I principi costituzionali in materia penale</i>	166
1.1. L'autonomia delle scelte di politica criminale dello Stato e il supposto contrasto tra il diritto nazionale e la giurisprudenza EDU (caso Varvara c. Italia, sulla confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva)	166
1.2. La discrezionalità delle scelte di politica criminale	167
1.3. L'annosa questione degli "eterni giudicabili" e la cancellazione della sospensione della prescrizione - auspicio per una migliore soluzione legislativa	168
1.4. Le presunzioni assolute in materia penale	169
1.5. La riserva di legge in materia penale e le questioni concernenti norme penali di favore	169
1.6. Il principio di retroattività della <i>lex mitior</i>	170
1.7. La recidiva obbligatoria per i delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale	170
1.8. I reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e specificamente l'omesso versamento di ritenute certificate	172
1.9. Il regime di procedibilità del reato di omesso versamento dell'assegno di mantenimento per il figlio minore	173
1.10. La non punibilità per taluni reati commessi a danno di congiunti - monito al legislatore	175
1.11. La natura non sanzionatoria delle misure di incandidabilità, decadenza e sospensione dalla carica elettiva e di governo dei condannati per taluni delitti	176
<i>2. I principi costituzionali in materia processuale</i>	177
2.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali	177
2.2. Terzietà e imparzialità del giudice	177
2.3. La ragionevole durata del processo	177
2.4. La pubblicità dei procedimenti giudiziari	177
2.5. La separazione dell'azione civile dal processo penale	178
2.6. Il diritto di azione e di difesa	178
2.6.1. Deposito e pubblicazione della sentenza	178
2.6.2. L'imposizione di oneri patrimoniali	179
2.6.3. Modulazione in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento	179
2.6.4. Il diritto di difesa e il principio del contraddittorio in relazione alle notizie o ai dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo	180

2.6.5. I riti alternativi	180
2.6.6. La partecipazione del danneggiato al processo penale	181
2.6.7. La sospensione feriale dei termini processuali	181
2.6.8. Le azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori della società in nome collettivo e la sospensione della prescrizione	181
2.7. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo	181
2.7.1. Il computo della ragionevole durata del processo e le indagini preliminari	181
2.7.2. Il computo della ragionevole durata del processo e i periodi di sospensione	183

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La persona	184
1.1. La rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso	184
2. Famiglia e filiazione	184
2.1. Il principio della parità tra i coniugi	184
2.2. L'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita consentito alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili – auspicio rivolto al legislatore	185
2.3. La selezione degli embrioni a scopo eugenetico non sanzionabile penalmente	186
2.4. Il divieto, penalmente sanzionato, di soppressione di embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica	186
2.5. Adozione e indennità di maternità	187
2.6. Il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni (competenza del tribunale per i minorenni a tutela degli interessi del minore)	187
2.7. L'entità dell'assegno divorzile	187
2.8. L'assegno di mantenimento per il figlio (regime di procedibilità) - auspicio rivolto al legislatore	188
2.9. L'esperibilità dell'azione di petizione ereditaria da parte dei parenti naturali anche nell'ambito delle successioni apertesesi anteriormente alla loro completa parificazione legale ai parenti legittimi	188
2.10. La non punibilità per taluni reati commessi a danno di congiunti - monito al legislatore	189
3. Il diritto alla salute	190
3.1. La diagnosi preimpianto da parte di coppie fertili affette da gravi patologie genetiche ereditarie	190
3.2. La modificazione chirurgica dei caratteri sessuali quale mero strumento per il conseguimento del benessere psicofisico	190
3.3. Il diritto alla salute del tossicodipendente detenuto	190
3.4. Il risarcimento del danno alla persona da circolazione stradale	190
4. L'assistenza	191
4.1. La concessione ai ciechi parziali extracomunitari della pensione di invalidità e della speciale indennità	191
4.2. La concessione ai sordi extracomunitari della pensione di invalidità e della speciale indennità	191
5. Lo straniero	191

5.1. La concessione agli stranieri extracomunitari ciechi parziali della pensione di invalidità e della speciale indennità	191
5.2. La concessione agli stranieri extracomunitari della pensione di invalidità civile per sordi e dell'indennità di comunicazione - auspicio rivolto al legislatore	192
5.3. L'ammissione al servizio civile dello straniero regolarmente soggiornante in Italia	193

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro	194
1.1. Il principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato	194
1.2. La libertà sindacale	194
1.3. L'indennità di maternità alla madre libera professionista che acceda all'adozione nazionale	195
1.4. Il socio lavoratore di società cooperative	196
1.5. La stabilizzazione dei lavoratori delle Fondazioni lirico-sinfoniche	196
1.6. L'avviamento al lavoro degli operai forestali nella Regione siciliana	197
1.7. Gli infermieri incaricati dagli istituti di prevenzione e di pena, quali prestatori d'opera libero-professionale	198
1.8. Gli onorari spettanti agli ausiliari del magistrato (il bilanciamento delle esigenze di riduzione della spesa e della giusta remunerazione)	199
1.9. Il divieto di riabilitazione del notaio destituito per uno dei reati indicati dall'art. 159, comma 3, della legge notarile	199
1.10. I titolari di crediti da lavoro dipendente nel procedimento di prevenzione (confisca dell'azienda dell'indiziato mafioso)	200
1.11. La pignorabilità della retribuzione del lavoratore (fattispecie del reddito esiguo)	201
1.12. La pignorabilità senza limitazione, da parte del terzo creditore, dei redditi da lavoro o da pensione versati in conto corrente - monito al legislatore	202
2. La previdenza	202
2.1. I principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale e il blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS	202
2.2. Il calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate	204
2.3. Il calcolo dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità	205
2.4. Il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria dei dipendenti del parastato	206
2.5. La pensione privilegiata per causa di servizio degli <i>ex</i> dipendenti delle Casse amministrative dagli istituti di previdenza	207
2.6. Il sistema pensionistico di guerra e le condizioni per l'attribuzione della pensione privilegiata di reversibilità alla madre separata	207
2.7. La pignorabilità senza limitazione, da parte del terzo creditore, dei redditi da lavoro o da pensione versati in conto corrente - monito al legislatore	208
3. L'iniziativa economica	209
3.1. La libertà di iniziativa economica e l'utilità sociale	209
3.2. La limitazione della libertà di iniziativa economica in funzione della coerenza con l'ordinamento comunitario	209

3.3. L'imposizione e la finalità pro-concorrenziale	210
3.4. La concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato	210
3.5. La libertà di stabilimento, i principi di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza, vigenti nell'ordinamento dell'Unione, nel caso della proroga delle concessioni termominerali	211
3.6. La disciplina pubblicitaria per le emittenti televisive a pagamento, a tutela dei consumatori, della concorrenza e del pluralismo televisivo	211
3.7. Le concessioni per l'esercizio dei giochi pubblici	212
3.8. Le convenzioni per l'attività di cava (incrementi tariffari e principio dell'affidamento) ...	213
3.9. La compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua con il valore del materiale litoide estratto riutilizzabile	214
3.10. Il concordato preventivo e la transazione fiscale	215
3.11. Le azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori della società in nome collettivo e la sospensione della prescrizione	215
3.12. Gli aiuti di Stato	215
4. La proprietà	216
4.1. Il principio del giusto indennizzo per atti espropriativi concerne le sole ablazioni reali	216
4.2. L'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico (la disciplina di cui all'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni)	216
4.3. Gli abusi edilizi	218
4.4. La nullità del contratto di locazione in violazione di una norma imperativa	218
4.5. La prescrizione anticipata delle lire fuori corso	219

Sezione IV
I rapporti politici

1. I sistemi elettorali	221
1.1. La soglia di sbarramento quale strumento che evita la frammentazione della rappresentanza politica e garantisce la governabilità	221
2. Il testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi	221
2.1. La sospensione cautelare dei condannati in via non definitiva per taluni delitti	221
3. La difesa della Patria	222
3.1. Il servizio civile	222

Sezione V
I tributi

1. La riserva di legge in materia di tributi e gli atti aventi forza di legge	224
2. Gli elementi distintivi del prelievo tributario	224
3. Il principio antielusivo quale espressione del divieto di abuso del diritto (l'accertamento delle imposte sui redditi e le misure procedurali in funzione antielusiva)	225

4. <i>I regimi tributari speciali e i principi della capacità contributiva, della progressività e dell'eguaglianza (l'addizionale IRES gravante su determinati operatori del settore energetico)</i>	227
5. <i>Il principio della capacità contributiva e le prestazioni di facere (la riduzione di un terzo dei compensi spettanti agli ausiliari del magistrato)</i>	228
6. <i>Il principio dell'intangibilità dell'IVA comunitaria nella transazione fiscale</i>	229
7. <i>Il regime di favore per l'impresa agricola e il principio della prevalenza dell'attività propriamente agricola (il caso della cessione di energia)</i>	229
8. <i>L'imposta di consumo sulla cosiddetta sigaretta elettronica</i>	229
9. <i>I tributi erariali parzialmente destinati ad enti territoriali</i>	230
10. <i>L'applicabilità ai Comuni delle ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale</i>	230
11. <i>L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili "IRESA"</i>	231

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. <i>Il procedimento civile</i>	232
1.1. <i>Il deposito della sentenza e la pubblicazione a cura del cancelliere (effetti sulla decorrenza del termine per l'impugnazione)</i>	232
1.2. <i>Il nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti e la non configurabilità di un obbligo di astensione del magistrato nella fase dell'opposizione</i>	233
1.3. <i>La competenza del tribunale per i minorenni nelle controversie concernenti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni</i>	234
1.4. <i>Il patrocinio a spese dello Stato in sede civile ed amministrativa</i>	235
2. <i>Il procedimento penale</i>	236
2.1. <i>Il vincolo della decisione sulla competenza emessa dalla Corte di cassazione</i>	236
2.2. <i>La garanzia della composizione collegiale dell'organo giudicante nel processo minorile</i>	236
2.3. <i>La pubblicità dell'udienza nel procedimento davanti al tribunale di sorveglianza e nel procedimento di esecuzione per l'applicazione della confisca</i>	237
2.4. <i>Il ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca nell'ambito dei procedimenti di prevenzione</i>	238
2.5. <i>Le misure cautelari personali</i>	239
2.5.1. <i>L'applicabilità di misure diverse dalla custodia in carcere anche a persona indiziata del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso</i>	239
2.5.2. <i>L'applicabilità di misure diverse dalla custodia in carcere anche a persona tossicodipendente indiziata del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti</i>	240
2.6. <i>I riti alternativi</i>	241
2.6.1. <i>L'accesso al patteggiamento, per i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, subordinato all'estinzione dei debiti tributari</i>	241
2.6.2. <i>L'accesso ai riti alternativi a fronte di una contestazione suppletiva "tardiva" (nella specie circostanza aggravante)</i>	242

2.6.3. <i>L'accesso ai riti alternativi a fronte di una contestazione suppletiva "tardiva" (nella specie circostanza aggravante o reato concorrente), limitatamente all'oggetto della nuova contestazione</i>	242
2.6.4. <i>Il procedimento per decreto e la facoltà di opposizione del querelante</i>	243
2.6.5. <i>L'obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità dopo l'opposizione a decreto penale con contestuale domanda di oblazione</i>	244
2.6.6. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	244
2.7. <i>L'accertamento della pericolosità sociale per l'applicazione delle misure di sicurezza</i>	246
2.8. <i>Le spese di giustizia</i>	246
3. <i>Le controversie in materia di circolazione stradale</i>	247
3.1. <i>La sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente</i>	247
4. <i>Il giudizio arbitrale</i>	248
4.1. <i>Le controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici</i>	248

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. <i>La natura "sovversiva" di iniziative che contraddicono l'unità della Repubblica</i>	250
2. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	250
2.1. <i>Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità</i>	250
2.2. <i>Il controllo di costituzionalità in funzione di certezza del diritto</i>	250
2.3. <i>Il ruolo della Corte nella valutazione di compatibilità di norme consuetudinarie internazionali con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona</i>	251
2.4. <i>La Corte costituzionale custode della Costituzione nella sua integralità (il bilanciamento tra valori di rango costituzionale)</i>	251
2.5. <i>Il dovere di «rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale»</i>	251
2.6. <i>I rispettivi ruoli del legislatore e della Corte nel bilanciamento dei valori costituzionali</i> ..	252
2.7. <i>Il giudicato costituzionale e il potere del legislatore di disciplinare con un nuovo atto la stessa materia</i>	252
2.8. <i>Il criterio di anacronismo tra discrezionalità legislativa e garanzia costituzionale</i>	253
2.9. <i>Il sindacato costituzionale di decisioni di natura politico-economica assunte nelle leggi di bilancio e l'intollerabilità di zone franche del diritto costituzionale</i>	254
3. <i>Il Parlamento</i>	254
3.1. <i>L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari</i>	254
4. <i>La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative</i>	256
4.1. <i>I limiti al potere di revisione costituzionale</i>	256
4.2. <i>La delegazione legislativa</i>	256
4.2.1. <i>Il rapporto tra legge delega e legge delegata</i>	256
4.2.2. <i>La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria (il caso della pubblicità nelle televisioni a pagamento)</i>	257
4.2.3. <i>La delega in tema di sanzioni amministrative</i>	258

4.2.4. <i>La delega in tema di servizio civile nazionale</i>	258
4.3. <i>La decretazione d'urgenza</i>	258
4.3.1. <i>I presupposti costituzionali</i>	258
4.3.2. <i>Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione</i>	259
4.4. <i>La riserva di legge</i>	261
4.4.1. <i>La riserva di legge ex art. 23 Cost.</i>	261
4.5. <i>Le leggi provvedimento</i>	262
4.6. <i>La legge retroattiva</i>	262
4.6.1. <i>La legge retroattiva di interpretazione autentica</i>	262
4.6.2. <i>L'interpretazione autentica e la funzione giurisdizionale</i>	265
4.6.3. <i>La legge retroattiva in materia civile</i>	265
4.6.4. <i>La sospensione di diritto dalle cariche elettive per i mandati in corso</i>	265
4.7. <i>La reviviscenza delle norme</i>	265
4.8. <i>Referendum abrogativo</i>	266
4.8.1. <i>Finalità e motivazione del quesito</i>	266
4.8.2. <i>Chiarezza del quesito</i>	266
4.8.3. <i>Omogeneità del quesito</i>	267
4.8.4. <i>Quesito diretto all'abrogazione di disposizioni meramente abrogative (esclusione dell'effetto di riviviscenza)</i>	267
4.8.5. <i>La categoria delle "leggi di bilancio" e le leggi di spesa</i>	268
4.9. <i>Referendum consultivo</i>	268
4.9.1. <i>Istituto tipizzato funzionale a processi decisionali pubblici</i>	268
4.10. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale</i>	268
4.10.1. <i>Il principio generale dell'efficacia retroattiva delle decisioni e il potere della Corte di graduare gli effetti temporali</i>	269
4.10.2. <i>L'inerzia del legislatore e il potere-dovere della Corte di intervenire, con auspicio</i>	270
5. <i>Il Governo</i>	271
5.1. <i>La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa</i>	271
6. <i>La pubblica amministrazione</i>	271
6.1. <i>I principi</i>	271
6.1.1. <i>L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione</i>	271
6.1.2. <i>Il principio del giusto procedimento</i>	272
6.2. <i>L'impiego presso le pubbliche amministrazioni</i>	273
6.2.1. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i>	273
6.2.1.1. <i>Il passaggio automatico di personale di società in house, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica</i>	273
6.2.1.2. <i>La copertura provvisoria di posizioni dirigenziali presso le Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio</i>	274
6.2.1.3. <i>L'attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale</i>	275

6.2.2. <i>Il rapporto d'impiego</i>	275
6.2.2.1. <i>Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni</i>	275
6.2.2.2. <i>L'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni</i>	275
6.2.2.3. <i>L'esclusione retroattiva del compenso aggiuntivo in caso di coincidenza delle festività con la domenica</i>	276
6.2.2.4. <i>Il principio di proporzione e adeguatezza della sanzione disciplinare al caso concreto e la tendenziale esclusione di presunzioni assolute</i>	277
6.2.2.5. <i>Il principio di proporzione e adeguatezza della sanzione disciplinare della destituzione dal pubblico impiego</i>	277
6.2.2.6. <i>Il principio di proporzione e adeguatezza della sanzione accessoria (conferimento non autorizzato di incarichi retribuiti)</i>	278
6.2.2.7. <i>Il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014</i>	278
6.3. <i>L'attività</i>	280
6.3.1. <i>La sanzione amministrativa della confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva</i>	280
6.3.2. <i>L'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico (la disciplina di cui all'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni)</i>	282
6.3.3. <i>Il rinnovo dei contratti di locazione di immobili stipulati da amministrazioni pubbliche condizionato al nulla osta dell'Agenzia del demanio</i>	284
6.3.4. <i>L'acquisto di beni e servizi nell'ambito di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea</i>	285
6.3.5. <i>L'autorizzazione della pubblica amministrazione per il deferimento ad arbitri di controversie in materia di contratti pubblici</i>	285
6.3.6. <i>La remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione con il valore del materiale litoide estratto</i>	286
6.3.7. <i>Il concordato preventivo e la transazione fiscale</i>	286
6.3.8. <i>La fede pubblica nella sicurezza stradale (affidabilità dell'apparecchiatura autovelox)</i>	286
6.3.9. <i>La revoca dell'incarico di commissario governativo della gestione commissariale della Ferrovia Circumetnea</i>	287
6.4. <i>La finanza pubblica</i>	288
6.4.1. <i>La necessaria corrispondenza tra risorse stanziare e obiettivi</i>	288
6.4.2. <i>L'equilibrio di bilancio e il principio di gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale – auspicio rivolto al legislatore</i>	288
6.4.3. <i>Le finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti pensionistici</i>	289
6.4.4. <i>L'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica e il blocco delle retribuzioni</i>	290
6.4.5. <i>Il patto di stabilità, la "regola aurea" secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento e le deroghe per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche</i>	291

7. <i>La Corte dei conti</i>	292
7.1. Il controllo sulla finanza regionale a tutela dell'unità economica dello Stato (i componenti del Collegio dei revisori)	293
7.2. Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni ordinarie quale controllo esterno, neutrale e a tutela del diritto oggettivo, analogo alla funzione giurisdizionale ai fini del sindacato di costituzionalità	294
7.3. I rapporti tra attività giurisdizionale in sede di responsabilità e attività di controllo sulla gestione dei gruppi consiliari	294
7.4. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari	295
8. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	298
8.1. Il concorso della Cassazione, in sede di nomofilachia, alla legalità costituzionale	298
8.2. L'attività ermeneutica del giudice	299
8.2.1. <i>L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi</i>	299
8.2.2. <i>Il giudice comune, l'interpretazione conforme alla CEDU e il divieto di disapplicazione</i>	299
8.2.3. <i>Il limite all'esegesi correttiva</i>	300
8.2.4. <i>Il diritto vivente</i>	300
8.3. L'interpretazione autentica e l'interferenza sull'esercizio della funzione giudiziaria	301
8.4. Gli illeciti disciplinari dei magistrati e la sanzione del trasferimento ad altra sede o ufficio	302
8.5. La soppressione di tribunali ordinari	303

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>La diversa condizione delle autonomie ordinarie e speciali</i>	304
2. <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	304
2.1. Gli organi regionali	304
2.1.1. <i>La natura eminentemente politica e rappresentativa del presidente del gruppo consiliare</i>	304
2.1.2. <i>I limiti ai poteri del Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio</i>	305
2.1.3. <i>Il sistema elettorale regionale (la soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi)</i>	308
2.2. L'amministrazione	308
2.2.1. <i>Il passaggio automatico di personale di società in house all'amministrazione pubblica</i>	308
2.2.2. <i>Il limite retributivo del trattamento economico annuo onnicomprensivo</i>	309
2.2.3. <i>L'attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale</i>	309
2.2.4. <i>Il ritardo nel pagamento dei debiti scaduti sanzionato con il divieto di assunzioni di personale</i>	310
2.2.5. <i>La compressione dell'autonomia privata delle Regioni</i>	311
2.3. I controlli	311

2.3.1. <i>Il giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari</i>	312
2.3.2. <i>Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari</i>	312
2.3.3. <i>Il collegio dei revisori presso le Regioni</i>	314
2.4. <i>Il referendum consultivo</i>	315
2.4.1. <i>La consultazione popolare quale istituto tipizzato</i>	315
2.4.2. <i>La disciplina e i limiti</i>	315
2.4.3. <i>I referendum della Regione Veneto per l'autodeterminazione e/o il conseguimento di ulteriori forme di autonomia</i>	315
2.5. <i>Il Servizio Sanitario Regionale</i>	317
2.5.1. <i>Il divieto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale</i>	317
2.5.2. <i>L'agenzia regionale sanitaria (ARSAN) della Regione Campania</i>	317
2.5.3. <i>L'accreditamento istituzionale delle strutture che erogano prestazioni sanitarie poste "a carico" del servizio sanitario nazionale</i>	318
2.5.4. <i>L'autorizzazione obbligatoria per gli studi professionali che erogano prestazioni chirurgiche ambulatoriali</i>	318
2.5.5. <i>La disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria</i>	318
2.5.6. <i>L'attività libero-professionale intramuraria per le professioni sanitarie non mediche</i>	319
3. <i>La funzione legislativa</i>	319
3.1. <i>Il riparto delle competenze</i>	319
3.1.1. <i>Il contesto emergenziale e l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa</i>	319
3.1.2. <i>Il ruolo della particolare contingenza economica e delle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee</i>	320
3.1.3. <i>Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale</i>	320
3.1.4. <i>Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva</i>	322
3.1.5. <i>La natura oggettiva della lesione del riparto costituzionale di competenze</i>	322
3.1.6. <i>L'impossibilità di individuare un ambito materiale prevalente giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione</i>	322
3.1.7. <i>La nozione di principio fondamentale di coordinamento finanziario</i>	322
3.1.8. <i>Le competenze statutarie delle autonomie speciali e il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica</i>	323
3.1.9. <i>Le clausole di salvaguardia</i>	324
3.1.10. <i>La potestà legislativa residuale recessiva a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale</i>	324
3.1.11. <i>La potestà legislativa residuale (turismo) recessiva a fronte del rilievo economico nazionale dell'interesse sottostante</i>	325
3.1.12. <i>L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza giustificato dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale</i>	325
3.1.13. <i>L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze di Regioni e Province autonome</i>	325

3.1.14. <i>L'intreccio delle competenze nelle materie della tutela dei beni culturali, della valorizzazione del patrimonio culturale, del commercio e dell'artigianato</i>	326
3.2. Le materie	327
3.2.1. <i>Qualificazione e individuazione della materia</i>	327
3.2.2. <i>Le materie a carattere finalistico o trasversali</i>	329
3.2.2.1. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	329
3.2.2.2. Il coordinamento della finanza pubblica	329
3.2.2.3. La tutela dei beni culturali	330
3.2.2.4. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	331
3.3. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)	332
3.3.1. <i>“Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)</i>	332
3.3.1.1. L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili “IRESA”	332
3.3.1.2. Le detrazioni addizionali regionali sulle basi imponibili dei tributi erariali	332
3.3.1.3. La gestione dei pagamenti dei dipendenti delle amministrazioni statali	332
3.3.1.4. Il collegio dei revisori presso le Regioni	333
3.3.2. <i>“Tutela della concorrenza” (lett. e)</i>	333
3.3.2.1. La gestione del servizio idrico integrato	333
3.3.2.2. Gli impianti di comunicazione e il divieto di oneri autorizzativi non stabiliti dalla legge statale	335
3.3.2.3. La proroga delle concessioni termominerali	336
3.3.2.4. L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili “IRESA”	336
3.3.3. <i>“Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett.g)</i>	337
3.3.3.1. La gestione dei pagamenti dei dipendenti delle amministrazioni statali	337
3.3.3.2. La trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico	337
3.3.3.3. La disciplina per la dichiarazione in ordine alla donazione di organi e tessuti <i>post mortem</i>	338
3.3.4. <i>“Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)</i>	339
3.3.4.1. La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici	339
3.3.5. <i>“Anagrafi” (lett. i)</i>	339
3.3.5.1. La disciplina per la dichiarazione in ordine alla donazione di organi e tessuti <i>post mortem</i>	339
3.3.6. <i>“Ordinamento civile” (lett. l)</i>	339
3.3.6.1. Il trattamento economico del personale provinciale trasferito <i>ex lege</i> n. 56 del 2014	339
3.3.6.2. L'attribuzione temporanea di funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale	339
3.3.6.3. L'indennizzo per l'utilizzazione senza titolo di beni del demanio marittimo	340
3.3.6.4. I contratti di locazione di immobili stipulati da amministrazioni pubbliche e il nulla osta dell'Agenzia del demanio	340
3.3.7. <i>“Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p)</i>	341

3.3.7.1. L'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, il riordino delle Province e la riallocazione delle relative funzioni, le unioni e fusioni dei Comuni	341
3.3.8. <i>“Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”</i> (lett. s)	342
3.3.8.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente	342
i) <i>la valutazione di incidenza ambientale (VINCA) in relazione alla rete ecologica regionale “Natura 2000”</i>	342
ii) <i>la VAS e i piani di gestione forestale all’interno della Rete Natura 2000</i>	342
iii) <i>l’autorizzazione alla movimentazione di materiali in ambiente marino</i>	343
iv) <i>la realizzazione di strutture di ricovero per animali d’affezione in generica deroga agli strumenti ambientali previsti dalla legislazione statale</i>	344
v) <i>la VIA e la VINCA nella proroga automatica delle concessioni termominerali</i>	344
vi) <i>la sospensione dei lavori in assenza di VIA</i>	344
vii) <i>l’esenzione dalla procedura di VIA per le varianti di tracciato di elettrodotti fino a 500 metri</i>	345
3.3.8.2. La gestione dei rifiuti	345
i) <i>l’abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura</i>	345
ii) <i>il contributo comunale dovuto dai gestori degli impianti di trattamento di scarti animali</i>	345
iii) <i>la remunerazione degli appalti tramite compensazione con il valore del materiale litoide estratto</i>	347
iv) <i>il conferimento in discarica</i>	347
v) <i>il trattamento di rifiuti urbani</i>	348
3.3.8.3. La tutela della fauna	348
i) <i>l’inderogabilità degli standard di tutela della fauna da parte delle Regioni speciali (pur titolari di competenza legislativa in materia di caccia)</i>	348
3.3.8.4. Le acque	349
i) <i>la gestione del servizio idrico integrato</i>	349
3.3.8.5. L’aria	349
i) <i>l’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili “IRESA”</i>	349
ii) <i>le sanzioni per le violazioni in materia di emissioni</i>	349
3.3.8.6. I beni culturali e paesaggistici	349
i) <i>la pianificazione territoriale e paesaggistica</i>	349
ii) <i>l’esercizio del commercio in aree di valore culturale</i>	350
iii) <i>il condono edilizio e i vincoli ambientali</i>	351
3.4. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)	351
3.4.1. <i>“Coordinamento della finanza pubblica”</i>	351
3.4.1.1. I principi di coordinamento della finanza pubblica (individuazione)	351
3.4.1.2. I principi di coordinamento della finanza pubblica fra vincoli comunitari e patto di stabilità interno	352
3.4.1.3. La diretta (transitoria) incidenza nei confronti delle autonomie speciali delle misure volte a preservare l’equilibrio economico-finanziario e a garantire l’unità economica della Repubblica	352
3.4.1.4. La funzione di “riorientare” la spesa pubblica per una complessiva efficienza del sistema	353
3.4.1.5. La razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi delle amministrazioni titolari di un programma cofinanziato con fondi dell’Unione europea	354

3.4.1.6. La definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario	355
3.4.1.7. Il contenimento della spesa pubblica degli enti locali (utilizzazione dei parametri Consip)	356
3.4.1.8. Il contenimento della spesa per il personale	356
3.4.1.9. Il contenimento dei costi nel settore sanitario	357
3.4.1.10. Il contenimento della spesa sanitaria e il piano di rientro dal disavanzo sanitario	358
3.4.1.11. Il collegio dei revisori presso le Regioni	358
3.4.2. “ <i>Coordinamento del sistema tributario</i> ”	359
3.4.2.1. La riduzione statale dell’aliquota dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili “IRESA”	359
3.4.3. “ <i>Governo del territorio</i> ”	359
3.4.3.1. Il condono edilizio	359
3.4.3.2. La repressione degli abusi edilizi e un caso di condono edilizio <i>extra ordinem</i>	360
3.4.3.3. Il permesso di costruire per l’istallazione di strutture mobili	360
3.4.4. “ <i>Porti e aeroporti civili</i> ”	361
3.4.4.1. L’adozione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica	361
3.4.5. “ <i>Professioni</i> ”	361
3.4.5.1. Le professioni turistiche	361
3.4.5.2. Gli operatori in discipline bionaturali	362
3.4.6. “ <i>Tutela della salute</i> ”	362
3.4.6.1. La compressione dell’autonomia legislativa regionale per esigenze di finanza pubblica	362
3.4.6.2. La disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria	362
3.4.6.3. L’agenzia regionale sanitaria (ARSAN) della Regione Campania	363
3.4.6.4. La riduzione dei posti letto ospedalieri	363
3.4.6.5. L’attività libero-professionale intramuraria per le professioni sanitarie non mediche	363
3.4.6.6. L’accreditamento istituzionale	364
3.4.6.7. L’autorizzazione obbligatoria per gli studi professionali che erogano prestazioni chirurgiche ambulatoriali	365
3.4.7. “ <i>Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali</i> ”	365
3.4.7.1. L’esercizio del commercio in aree di valore culturale	365
3.5. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)	366
3.5.1. “ <i>Agricoltura</i> ”	366
3.5.1.1. L’abbruciamento di residui vegetali quale pratica agricola sottratta alla disciplina dei rifiuti	366
3.5.2. “ <i>Commercio</i> ” e “ <i>Artigianato</i> ”	367
3.5.2.1. L’esercizio del commercio in aree di valore culturale	367
3.5.3. “ <i>Organizzazione amministrativa</i> ”	368
3.5.3.1. L’obbligo di adeguamento al trattamento economico dei dipendenti pubblici statali	368

3.5.4. “Turismo”	368
3.5.4.1. Le installazioni leggere in strutture ricettive all’aperto	368
3.5.4.2. La trasformazione dell’ENIT in ente pubblico economico	369
4. <i>La funzione amministrativa</i>	369
4.1. La riduzione delle risorse finanziarie e il pregiudizio della funzione amministrativa	369
4.2. La riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni per la realizzazione degli obiettivi concordati in sede europea	369
4.3. Il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali e il principio di adeguatezza e proporzionalità delle risorse finanziarie attribuite	370
4.4. L’inesistenza del “diritto” a una determinazione amministrativa concertata del limite di spesa regionale	371
5. <i>Il principio cooperativo</i>	372
5.1. L’ambito applicativo del principio di leale collaborazione	372
5.2. Il principio di leale collaborazione quale criterio ultimo che consente di comporre il concorso di competenze	372
5.3. La chiamata in sussidiarietà	373
5.4. Il principio dell’accordo come vincolo di metodo	374
5.5. Il principio dell’accordo nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali per l’osservanza del patto di stabilità interno	374
5.6. La legittimità della provvisoria determinazione unilaterale delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni per consentire il rispetto dei vincoli europei	375
5.7. La leale collaborazione quale presupposto per l’esercizio dei poteri sostitutivi statali	375
5.8. La compartecipazione al gettito dei tributi erariali della Regione siciliana - monito sull’opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione	376
6. <i>Il potere sostitutivo</i>	376
6.1. I presupposti per l’esercizio dei poteri sostitutivi statali e la nomina del Commissario <i>ad acta</i>	376
6.2. L’interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i>	377
6.3. I poteri statali sostitutivi nel nuovo assetto ordinamentale degli enti locali previsto dalla legge n. 56 del 2014	378
6.4. Il potere sostitutivo a supporto della disciplina eurounitaria	379
7. <i>Gli enti locali</i>	379
7.1. Gli enti locali nell’assetto previsto dalla legge n. 56 del 2014	379
7.1.1. Il procedimento legislativo “rinforzato” per il mutamento delle circoscrizioni	379
7.1.2. Il modello di governo di secondo grado	379
7.1.3. Istituzione e disciplina delle città metropolitane	380
7.1.4. Il trattamento economico del personale provinciale trasferito ex lege n. 56 del 2014	381
7.1.5. Il riordino delle Province “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”	381
7.1.6. Unioni e fusioni di Comuni	382

7.2. Il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali e il principio di adeguatezza e proporzionalità delle risorse finanziarie attribuite	383
8. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	384
8.1. L'inderogabilità degli standard di tutela della fauna da parte delle Regioni speciali (pur titolari di competenza legislativa in materia di caccia)	384
8.2. Il servizio idrico	384
8.3. La riduzione dei posti letto ospedalieri	385
8.4. La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici	385
9. <i>L'autonomia finanziaria</i>	386
9.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie	386
9.1.1. <i>Gli equilibri della finanza pubblica e i legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica (il referendum consultivo della Regione Veneto)</i>	386
9.1.2. <i>Le fonti di finanziamento regionale e il vincolo di destinazione (il referendum consultivo della Regione Veneto)</i>	386
9.1.3. <i>Gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119, Cost.</i>	387
9.1.4. <i>Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (modifica, attraverso legge ordinaria successiva, dell'assetto determinato dalla legge n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 88 del 2011)</i>	388
9.1.5. <i>La "regola aurea" di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.</i>	388
9.1.6. <i>La definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario</i>	388
9.1.7. <i>La dismissione del patrimonio immobiliare regionale per il risanamento del debito degli enti locali e la destinazione di parte dei proventi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (principi di non invasività e proporzionalità dell'intervento statale)</i>	389
9.1.8. <i>Il principio della necessaria distinzione tra la gestione finanziaria commissariale e quella della Regione rispetto ai pregressi rapporti di debito e di credito</i>	389
9.1.9. <i>Il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche (il finanziamento statale quale mera anticipazione di cassa)</i>	390
9.1.10. <i>Le addizionali regionali sulle basi imponibili dei tributi erariali e il differimento di un anno della possibilità di disporre detrazioni in luogo di misure sociali</i>	391
9.1.11. <i>La riduzione statale dell'aliquota di un "tributo proprio regionale" (IRESA) e l'esclusione di misure compensative</i>	392
9.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome	393
9.2.1. <i>Il federalismo fiscale e le autonomie speciali (quadro normativo e giurisprudenziale)</i>	393
9.2.2. <i>Il mancato percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'impossibile ruolo di supplenza della Corte nei confronti del legislatore, la necessità di un consapevole contraddittorio tra Stato e autonomie – monito al legislatore</i>	396
9.2.3. <i>Il principio dell'equilibrio di bilancio e il metodo pattizio</i>	398
9.2.4. <i>La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica, il principio dell'accordo e la sua derogabilità - moniti al legislatore</i>	399
9.2.5. <i>Il principio dell'accordo e l'unilaterale determinazione da parte dello Stato in presenza di obblighi stringenti</i>	402

9.2.6. <i>Il contesto emergenziale e la partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica attraverso l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - moniti al legislatore</i>	406
9.2.7. <i>I ridotti margini di autonomia a fronte di una trasgressione degli obblighi imposti dallo Stato per la tenuta della finanza pubblica allargata (le sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno)</i>	408
9.2.8. <i>Il concorso al risanamento della finanza pubblica e la coercibilità dell'autonomia attraverso il meccanismo indiretto dell'imposizione di un onere</i>	410
9.2.9. <i>Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni</i>	411
9.2.10. <i>Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e la necessità che le partite creditorie e debitorie siano rappresentate nei bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo</i>	412
9.2.11. <i>La riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni per la realizzazione degli obiettivi concordati in sede europea</i>	412
9.2.12. <i>Il principio di invarianza del gettito per la Regione (inesistenza)</i>	413
9.2.13. <i>Le clausole di salvaguardia</i>	413
9.2.14. <i>La spesa sanitaria autofinanziata</i>	415
9.2.15. <i>Il regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione</i>	416

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto europeo (comunitario)

1. <i>Il giudizio di legittimità costituzionale</i>	423
1.1. <i>La sopravvenienza di principi enunciati dalla Corte di giustizia</i>	423
1.2. <i>L'interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali</i>	423
1.3. <i>La normativa UNI EN 30012</i>	424
1.4. <i>La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria</i>	424
1.5. <i>Questioni pregiudiziali</i>	424
2. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme comunitarie</i>	425
2.1. <i>La valutazione di incidenza ambientale (VINCA) in relazione alla rete ecologica regionale "Natura 2000"</i>	425
2.2. <i>La proroga delle concessioni termominerali</i>	426
2.3. <i>La VIA e la VINCA nella proroga automatica delle concessioni termominerali</i>	426
2.4. <i>Gli aiuti di Stato</i>	427
3. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme comunitarie</i>	427
3.1. <i>L'abbruciamento di residui vegetali quale pratica agricola sottratta alla disciplina dei rifiuti</i>	427
3.2. <i>La valutazione ambientale strategica (VAS) e i piani di gestione forestale all'interno della Rete Natura 2000</i>	428

4. <i>L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla normativa comunitaria</i>	429
5. <i>Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione a norme comunitarie</i>	429
6. <i>Citazioni di giurisprudenza della Corte di giustizia "a sostegno"</i>	430

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. <i>I principi in tema di rapporti tra il diritto interno e la CEDU</i>	432
1.1. Il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU	432
1.2. La CEDU nel sistema delle fonti	432
1.3. L'interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali	433
1.4. La CEDU quale strumento che supera i profili di inquadramento formale di una fattispecie e valorizza la sostanza dei diritti umani	433
1.5. Il vincolo di osservanza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e il concetto di "diritto vivente convenzionale"	434
1.6. Il dubbio di costituzionalità concernente le regole ricavate dalla CEDU: necessità di prospettazione con riferimento alla legge nazionale di adattamento	436
1.7. L'interpretazione delle sentenze della Corte EDU	437
1.8. L'incidente di costituzionalità motivato dalla necessità di conformarsi ad una sentenza della Corte di Strasburgo	438
2. <i>Il divieto di retroattività della legge secondo la giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza della Corte EDU</i>	438
3. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla convenzione EDU</i>	439
3.1. L'assistenza a favore di stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti	439
3.2. La garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari	439
3.3. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (il periodo rilevante ai fini della ragionevole durata del processo include le indagini preliminari)	440
3.4. La selezione degli embrioni a scopo eugenetico non sanzionabile penalmente	442
4. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla convenzione EDU</i>	443
4.1. "Le espropriazioni indirette"	443
4.2. Interpretazione autentica e retroattività (in materia di previdenza)	444
4.3. Il principio "nessuna pena senza legge" e la sospensione del procedimento con messa alla prova	446
4.4. L'accertamento della pericolosità sociale per l'applicazione delle misure di sicurezza	447
4.5. Le convenzioni per l'attività di cava (incrementi tariffari e principio dell'affidamento) ...	447
4.6. La rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso	449
4.7. Il divieto, penalmente sanzionato, di soppressione di embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica	449
5. <i>L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla convenzione EDU</i>	449
6. <i>Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione alla convenzione EDU</i>	450
7. <i>Citazioni di giurisprudenza della Corte EDU "a sostegno"</i>	450

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. *L'interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali*452
2. *Le norme internazionali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati*452
3. *L'accertamento della pericolosità sociale per l'applicazione delle misure di sicurezza*453

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2015 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **145** decisioni: **86** sentenze (nn. **1, 3, 10, 11, 14, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 33, 34, 37, 43, 45, 47, 48, 49, 51, 56, 58, 66, 70, 71, 76, 78, 83, 85, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 106, 108, 109, 110, 113, 114, 119, 120, 126, 127, 132, 139, 145, 146, 150, 154, 157, 169, 170, 178, 181, 184, 185, 186, 188, 191, 192, 193, 194, 198, 205, 206, 210, 216, 220, 221, 222, 223, 228, 229, 230, 231, 234, 236, 237, 240, 241, 247, 248, 260, 262**) e **59** ordinanze (nn. **12, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 35, 36, 39, 41, 42, 52, 53, 57, 72, 80, 88, 90, 91, 92, 101, 102, 103, 104, 112, 115, 122, 128, 129, 133, 136, 147, 148, 161, 162, 165, 173, 174, 183, 187, 190, 200, 201, 202, 207, 209, 212, 225, 226, 232, 242, 256, 264, 266, 269, 270, 274, 275**).

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**80**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**30**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**16**), dalla Corte di cassazione (**15**) e dai Giudici per le indagini preliminari (**10**). Più contenuto è stato il numero degli atti di promovimento adottati dalle Corti di appello (**9**), dal Consiglio di Stato (**8**), dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale (**6**), dai Giudici di pace (**6**), dalle Commissioni tributarie regionali (**3**), dal Tribunale per i minorenni (**3**) e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni (**3**).

Completano la platea delle autorità rimettenti il Giudice dell'udienza preliminare (**2**), il Collegio arbitrale (**2**), il Tribunale di sorveglianza (**2**), la Corte d'assise d'appello (**1**), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (**1**), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale centrale d'appello (**1**), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo (**1**) e la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura (**1**).

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e l'art. 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.

In relazione alla necessaria provenienza della questione da un "giudice" che decida, nel corso di un "giudizio" di cui è investito, di rimetterla alla Corte, si segnala la sentenza n. **119** che ha riconosciuto la «legittimazione della Corte di cassazione, in sede di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., a sollevare la questione di costituzionalità». Secondo il Collegio, «così com'è indubitabile che la Corte di cassazione sia organicamente inserita nell'ordine giudiziario, altrettanto indubitabile è l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità, quale massima espressione della funzione nomofilattica che la stessa Corte di cassazione è istituzionalmente chiamata a svolgere. Va del resto esclusa la necessità che il procedimento *a quo* si concluda con una decisione che abbia tutti gli effetti usualmente ricondotti agli atti giurisdizionali. La funzione nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione con l'enunciazione del principio di diritto (...) costituisce, infatti, espressione di una giurisdizione che è (anche) di diritto oggettivo, in quanto volta a realizzare l'interesse generale dell'ordinamento all'affermazione del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto».

La sentenza n. **181** ha ricordato l'orientamento secondo cui «la rimettente Corte dei conti, in sede di

giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria». Con l'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, la parificazione del bilancio, prima prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali, è stata estesa alle Regioni ordinarie, al pari della relativa disciplina processuale e sostanziale; ciò ha ampliato la legittimazione del giudice contabile a sollevare incidenti di costituzionalità. Infatti, per il Collegio, «ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni» per le quali la giurisprudenza costituzionale «ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo, cosicché “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”». Pertanto, si è ribadito che «il procedimento di parifica davanti alla sezione di controllo (...) “non è un giudizio in senso tecnico-processuale [ma] ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato». Inoltre, «non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. [...] In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione (...) siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che (...) più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte».

Il giudice, per proporre una questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisori. Con specifico riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, la sentenza n. **96** ha reputato ammissibile una questione «sollevata nel contesto di procedimenti d'urgenza “*ante causam*”», poiché il Tribunale *a quo* non aveva provveduto in via definitiva sull'istanza cautelare dei ricorrenti e non aveva, perciò, consumato la sua *potestas iudicandi*.

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

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

La sentenza n. **10** – nel motivare l'ammissibilità nel sistema italiano di giustizia costituzionale di una regolazione, sia pure giurisprudenziale, degli effetti temporali delle pronunce di accoglimento – ne ha sostenuto la compatibilità con il «rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale», che «opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima». Di regola, la Corte svolge un «controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo» in cui la questione è stata sollevata. In ogni caso, «in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima». Il «postulato della pregiudizialità del giudizio in via incidentale» – normativamente tradotto nella condizione, imposta dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953

per «ritenere la sussistenza della rilevanza della questione», che la «soluzione dei palesati dubbi di incostituzionalità della normativa denunciata sia indispensabile per la definizione del giudizio principale» – ha quale corollario il «principio di necessità della attualità della questione». In tal senso si è espressa l'ordinanza n. **24**, la quale ha altresì sottolineato come il difetto di attualità della questione (ovvero di motivazione sul punto) celi un'impropria attivazione, al di fuori dei limiti sanciti dalla legge, del controllo di costituzionalità, «essendo carente (ovvero non essendo stato dimostrato) il nesso di indispensabile pregiudizialità dello specifico scrutinio richiesto alla Corte rispetto agli esiti della decisione del giudizio principale». La sentenza n. **71** ha richiamato la costante giurisprudenza secondo cui il giudizio di rilevanza «è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni. In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento». La sentenza n. **119** ha ribadito che la «nozione di concretezza cui è legata la rilevanza della questione non si traduce (...) nella necessità di una concreta utilità per le parti del giudizio di merito»: ciò discende dalla circostanza che «il giudizio di legittimità costituzionale si svolge, oltre che nell'interesse privato, anche e in primo luogo in quello pubblico e per questo non lo influenzano le vicende del processo che lo ha occasionato».

La sentenza n. **1** ha rammentato l'insegnamento secondo cui dall'effetto vincolante delle decisioni della Corte di cassazione in materia di competenza (art. 25 cod. proc. pen.) «discende la irrilevanza di questioni che tendano a rimettere in discussione la competenza attribuita nel caso concreto dalla Cassazione medesima, in quanto ogni ulteriore indagine sul punto deve ritenersi definitivamente preclusa e quindi nessuna influenza potrebbe avere una qualsiasi pronuncia» della Corte costituzionale nel giudizio *a quo*. Nella specie, tuttavia, è stata ritenuta ammissibile una questione con la quale il rimettente non ha posto un problema di competenza, ma ha contestato l'idoneità del giudice per le indagini preliminari, per la sua struttura monocratica, a svolgere nel processo minorile il giudizio abbreviato a seguito di decreto di giudizio immediato. In particolare, la questione riguardava «la composizione dell'organo, non solo per il suo carattere monocratico, ma anche e soprattutto perché tale carattere lo priva dell'apporto degli esperti che compongono, invece, il collegio del giudice minorile dell'udienza preliminare e svolgono il giudizio abbreviato quando questo, come avviene normalmente, è richiesto nell'udienza preliminare». La sentenza n. **45** ha escluso che costituisca presupposto per il promovimento della questione una pretesa inerzia legislativa idonea a legittimare l'intervento sostitutivo della Corte. Infatti, il giudice, «se deve applicare» una norma di dubbia legittimità, «non può sospendere il processo, in attesa di un eventuale intervento emendativo del legislatore, né può applicare tale norma, sicché, non avendo alternative, deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, specie se una precedente sentenza» del Giudice delle leggi «lo induce a ritenerne la fondatezza, e deve farlo indipendentemente dal tempo trascorso da tale pronuncia. Del resto l'intervento del legislatore ben potrebbe avvenire nel periodo occorrente per lo svolgimento del giudizio costituzionale, e la sua mancanza al momento della decisione dimostrerebbe la protrazione di quell'inerzia» ritenuta dalla Corte «non più tollerabile».

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. **71**, **85**, **192**, **231**; ordinanze nn. **133**, **264**, **269**), dalla tardiva proposizione del quesito (sentenza n. **100**; ordinanza n. **162**) e dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenza n. **95**; ordinanze nn. **147** e **162**).

La sentenza n. **71** ha osservato che «non risulta essere stato emanato alcun provvedimento di acquisizione *ex art. 42-bis* del T.U. sulle espropriazioni da parte della pubblica amministrazione. Il TAR rimettente, anzi, (...) ha affermato che dovrebbe limitarsi a ordinare alla resistente (...) di procedere alla restituzione (...) delle aree illegittimamente occupate, previa riduzione in pristino, e a risarcire il danno per l'occupazione illegittima, fermo restando che l'amministrazione «può paralizzare tale pronuncia mediante l'adozione del provvedimento con cui dispone l'acquisto *ex nunc* del bene al suo patrimonio indisponibile». Trattasi, dunque, di una circostanza solo eventuale che non risulta essersi realizzata, il che esclude la necessità di fare applicazione nel caso concreto della norma impugnata». La sentenza n. **85** ha

affermato che, a prescindere dall'«obiettiva difficoltà di rinvenire all'interno della medesima disposizione la norma identificabile come *tertium comparationis* e quella da dichiarare costituzionalmente illegittima, la censura proposta risulta priva di rilevanza, poiché il rimettente – per sua stessa ammissione – non deve fare applicazione della disciplina in questione». La sentenza n. **95** ha argomentato dalla ritenuta infondatezza della questione esaminata prioritariamente il difetto di rilevanza dell'ulteriore quesito prospettato dal rimettente, sottolineando che la richiesta presentata dagli imputati nel giudizio *a quo* deve essere «comunque disattesa per la pregiudiziale ragione che il “patteggiamento” non è consentito in rapporto ai reati per cui si procede: di modo che l'eventuale rimozione dell'ostacolo alla concessione della sospensione condizionale, cui la richiesta è subordinata, rimarrebbe del tutto ininfluenza sulla decisione che il rimettente è chiamato ad adottare». La sentenza n. **100** ha rammentato che «non è consentito sollevare nel procedimento di esecuzione un incidente di legittimità costituzionale concernente una norma applicata nel giudizio di cognizione» poiché «la questione avrebbe dovuto essere (...) proposta nell'ambito di quest'ultimo» e non ricorre nella specie l'«unica eccezione» rappresentata dall'ipotesi «in cui venga in discussione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la necessità di conformarsi ad una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia sostanziale, in fattispecie che non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare direttamente rimedio in sede esecutiva». L'ordinanza n. **147** ha negato la rilevanza di una questione «proposta relativamente ad un vizio che, pur concernendo la disposizione censurata, non troverebbe riscontro nel giudizio *a quo*». La sentenza n. **192** ha osservato che, come risulta «*per tabulas*» dalle stesse ordinanze di rimessione, «nei giudizi *a quibus* non vi è stata ammissione di alcuna parte processuale al patrocinio a spese dell'Erario», sicché «non si deve fare applicazione» delle censurate disposizioni. Tale ritenuta inapplicabilità ha, altresì, privato di «adeguato sostegno argomentativo in punto di non manifesta infondatezza» ulteriori doglianze. Per la sentenza n. **231**, «l'accoglimento o la reiezione delle domande dei giudizi *a quibus* non dipende dalla fondatezza o meno» delle questioni. L'ordinanza n. **264** ha sottolineato che la questione è stata «erroneamente posta dal giudice *a quo* nei confronti di una disposizione (...) del tutto estranea alla categoria interessata dal giudizio principale»; e che la norma denunciata è «inidonea a sostenere l'oggetto della censura (...) e avrebbe potuto essere evocata, tutt'al più, quale *tertium comparationis* su cui misurare l'asserita lesione del principio di uguaglianza». Inoltre, l'«inidoneità della norma censurata a costituire pertinente riferimento per la questione» è stata confermata dalla considerazione che «una sua eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale produrrebbe, paradossalmente, una inammissibile duplicazione di benefici dello stesso genere a favore del personale interessato». L'ordinanza n. **269** ha evidenziato che una delle questioni «investe una disposizione (...) inconferente con i giudizi nei quali è stata formulata la questione, la quale risulta (...) non rilevante nel caso concreto».

Talvolta, eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenza n. **191**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **56**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **71, 83, 95, 100, 106, 119, 193**).

La sentenza n. **56** ha ritenuto «non esaurito il potere decisorio del giudice *a quo*, il quale si è riservato il giudizio definitivo (...) all'esito della pronuncia sulla legittimità costituzionale delle disposizioni censurate». La sentenza n. **71** ha, tra l'altro, evidenziato che, se la questione «fosse accolta, il giudizio rimarrebbe incardinato innanzi al giudice amministrativo, investito della domanda di rideterminazione del ristoro economico, che acquisterebbe natura risarcitoria; se essa fosse rigettata, ne deriverebbe invece la *traslatio iudicii* innanzi al giudice ordinario, per i profili di quantificazione dell'indennizzo previsto dall'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni». La sentenza n. **95** ha sostenuto che, «alla luce di quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, almeno rispetto a due dei cinque imputati nel giudizio *a quo*, il dissenso» del pubblico ministero verso le richieste di patteggiamento «è stato motivato unicamente con le preclusioni stabilite dalle norme censurate», rimuovendo le quali «l'opposizione del rappresentante della pubblica accusa – non sindacabile dal rimettente, in quanto giudice dell'udienza preliminare – verrebbe automaticamente meno e la richiesta potrebbe essere quindi accolta». La sentenza n. **191** ha riconosciuto la non implausibilità della motivazione offerta dal rimettente circa la necessità di applicare nel processo principale le disposizioni sospettate di illegittimità.

Di particolare interesse sono gli argomenti con cui la sentenza n. **119** ha condiviso la motivazione della

rimettente Corte di cassazione circa la rilevanza di una questione sollevata nell'ambito di un giudizio che, per quanto destinato a concludersi in rito con una pronuncia di inammissibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, è stato reputato idoneo, per l'importanza del quesito giuridico, a dar luogo all'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, cioè di «una regola di giudizio che – sebbene non influente nella concreta vicenda processuale – serve tuttavia come criterio di decisione di casi futuri». Il Collegio ha riconosciuto alla rimettente di avere correttamente motivato in merito alla «necessaria applicazione della normativa della cui costituzionalità dubita», sia pure nell'ambito di un «giudizio svincolato dall'esigenza di composizione degli interessi delle parti, ed interamente rivolto alla soddisfazione dell'interesse – generale ed oggettivo – all'esatta interpretazione della legge». Infatti, la «verifica dei limiti di accesso al servizio civile, come delineati dalla disposizione censurata, costituisce per la Corte di cassazione un passaggio ineludibile ai fini della formulazione del principio di diritto» ed in ciò «viene ravvisato il rapporto di pregiudizialità tra il quesito di costituzionalità (...) e la definizione del giudizio mediante l'esercizio della funzione nomofilattica nell'interesse della legge». Non sono stati ritenuti decisivi in senso contrario né l'«astrazione» del procedimento *a quo* rispetto alla composizione di contrapposti interessi sostanziali, né la circostanza che la pronuncia nomofilattica «sia improduttiva di effetti sui provvedimenti dei giudici dei precedenti gradi del giudizio». La Corte ha così concluso che l'«accesso al sindacato di costituzionalità attraverso il giudizio di cui all'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., se non determina (...) alcun superamento del carattere pregiudiziale della questione, neppure modifica il modello incidentale del controllo di legittimità. L'incidentalità, infatti, discende dal compito della Corte di cassazione di enunciare il principio di diritto sulla base della norma che potrà risultare dalla pronuncia di illegittimità costituzionale e che sarà, in ogni caso, “altro” rispetto ad essa. È in tal modo che si realizza l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale attraverso l'incontro ed il dialogo di due giurisdizioni che concorrono sempre (...) alla definizione del diritto oggettivo. Ed è un dialogo che si rivela particolarmente proficuo, specie laddove sia in gioco l'estensione della tutela di un diritto fondamentale».

La sentenza n. **110** – nel respingere la richiesta degli intervenienti di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale di interpretazione delle norme censurate – ha chiarito che la disciplina sovranazionale per l'elezione del Parlamento europeo «non impone affatto l'introduzione della soglia di sbarramento, ma semplicemente ne consente l'adozione ai singoli Stati membri nella misura massima del cinque per cento». Pertanto, «la lamentata lesione del diritto di voto deriva esclusivamente dalle norme statali impugnate», con le quali il legislatore italiano, esercitando la discrezionalità consentita dall'ordinamento europeo, ha previsto «il requisito del raggiungimento della soglia minima del quattro per cento dei voti complessivi conseguiti a livello nazionale quale condizione per l'ammissione delle liste al riparto dei seggi da assegnare secondo il sistema proporzionale». Il Collegio ha così escluso di essere tenuto a rivolgere una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, «non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità».

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 della successione delle leggi nel tempo.

La sentenza n. **33** ha ritenuto di fornire «alcune precisazioni circa la controversa abrogazione» di una delle denunciate disposizioni regionali, sottolineando che due dei tre atti di promovimento «escludono espressamente l'effetto abrogativo, così aderendo al prevalente (ma non univoco) orientamento formatosi in seno alla giurisprudenza amministrativa siciliana». Pertanto, alla luce del «contrasto giurisprudenziale e delle non incoerenti argomentazioni dei rimettenti», la Corte ha concluso che «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongono di «scrutinare nel merito le questioni», fermo restando che, in ordine ai quesiti sollevati nella terza ordinanza di rimessione, l'esame sarebbe stato comunque necessario per l'irrelevanza *ratione temporis* del controverso effetto abrogativo. Secondo la sentenza n. **43**, è «incontrovertibile che alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* si applichino le norme antecedenti alla novella legislativa intervenuta prima del deposito dell'ordinanza di rimessione», con la quale è stato abrogato, con effetti *pro futuro* e senza incidenza sui procedimenti in corso, l'istituto della pensione privilegiata. La sentenza n. **58** ha sostenuto che l'abrogazione della norma impugnata «non comporta il venir meno del requisito della rilevanza» poiché tale disposizione, «come plausibilmente rimarcato dal

rimettente, resta applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, il cui oggetto è incentrato sull'accertamento dell'obbligo di pagare il contributo regionale in relazione ad anni di imposta antecedenti alla sua abrogazione». La sentenza n. **83** – dopo aver evidenziato che «la disposizione originaria (...), che già aveva trovato attuazione con la normativa di carattere secondario, oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo*, non è stata abrogata» – ha precisato che l'«operatività della precedente disciplina impositiva viene (...) circoscritta alle obbligazioni tributarie sorte nella vigenza di essa» e che, così «delimitato l'ambito di efficacia della disposizione censurata, permane la rilevanza della questione di legittimità» dell'art. 62-*quater*, «nella formulazione in vigore sino al 23 dicembre 2014».

Le sopravvenienze normative possono, viceversa, fondare la rilevanza di questioni relative a disposizioni originariamente non applicabili nei giudizi *a quibus*. La sentenza n. **146** ha così preliminarmente confermato la rilevanza del quesito proposto dal rimettente: «In ossequio al principio generale per cui la legge regolatrice della successione è quella vigente al momento della apertura della stessa (...) la nuova disciplina della “parentela” avrebbe dovuto applicarsi “soltanto alle successioni apertesesi dopo il 1° gennaio 2013 [data di entrata in vigore della legge n. 219 del 2012], ritenendosi precluso ogni diritto dei parenti “naturali” con riferimento alle successioni [...] apertesesi in precedenza”. Viceversa, lo *ius superveniens* di cui all'art. 104, commi 2 e 3, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (...) ha previsto, con specifico riferimento all'azione di petizione di eredità, che gli effetti successori della parentela naturale, di cui al novellato art. 74 cod. civ., siano riferibili anche a successioni apertesesi anteriormente alla indicata data del 1° gennaio 2013 ed oggetto di giudizi tutt'ora pendenti al momento dell'entrata in vigore del predetto decreto legislativo. Da qui la rilevanza, nel processo *a quo* (introdotto nel 2011 e relativo a successione risalente al 2004), della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 154 del 2013».

In relazione al momento o alle circostanze in cui la questione è stata sollevata, i Giudici hanno confermato l'inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura, astratta o ipotetica (sentenza n. **193**; ordinanza n. **161**), poiché il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale.

L'ordinanza n. **161** – dopo aver osservato che le norme censurate hanno come riferimento «una fase processuale successiva alla decisione che definisce il giudizio di primo grado», nel quale il rimettente «è tenuto a pronunciarsi in ordine alla legittimità del provvedimento impugnato, e non già sugli effetti della futura decisione della controversia, che non è ancora stata pronunciata» – ha concluso che la questione appare «del tutto astratta ed ipotetica, poiché prematura in tale fase processuale; essa risulta priva di rilevanza ai fini della decisione che il giudice *a quo* è chiamato a rendere, sia nel provvedere sull'istanza cautelare, sia nel definire il primo grado del giudizio». La sentenza n. **193** ha così argomentato il carattere ipotetico della questione: «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente».

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. La sentenza n. **110** ha richiamato la costante giurisprudenza secondo cui il controllo sulla rilevanza «va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere»; ed il «riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, agli stessi fini, sono rimessi a loro volta alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame (...), qualora risultino sorretti da una motivazione non implausibile». Con specifico riguardo alla materia elettorale, la decisione ha altresì rammentato come questioni riguardanti peculiari aspetti della disciplina per l'elezione dei due rami del Parlamento siano state dichiarate ammissibili (per poi essere accolte) sulla base dei seguenti argomenti: «la circostanza che l'ordinanza di rimessione avesse offerto una “motivazione ampia, articolata ed approfondita” su pregiudizialità e rilevanza; il positivo superamento, da parte della stessa ordinanza, dei due test di pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale

rispetto alla definizione del giudizio principale, attinenti alla diversità di oggetto del giudizio *a quo* rispetto al giudizio di costituzionalità e alla sopravvivenza di un margine di autonoma decisione del giudice *a quo* dopo l'eventuale sentenza di accoglimento; la peculiarità dell'oggetto, costituito da una legge, quella elettorale, che incide sull'esercizio di un diritto fondamentale, il diritto di voto (...), la cui protezione imponeva di ammettere la questione "allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da 'una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica', in ipotesi frutto delle norme censurate" (...); l'esigenza (...) "che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi (...) che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato"». Per la sentenza n. **154**, «sussistenza della giurisdizione e dell'interesse a ricorrere sono presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente (...). Di fronte alla Corte costituzionale, la relativa verifica è di natura meramente "esterna", strumentale al riscontro della rilevanza della questione». La pronuncia ha poi puntualizzato che il difetto di giurisdizione può essere rilevato «solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile sulla sussistenza della propria *potestas iudicandi* (...). Allo stesso modo, solo la manifesta implausibilità della motivazione sul punto potrebbe indurre» il Collegio ad una «pronuncia di inammissibilità della questione per carenza d'interesse a ricorrere nel giudizio principale». La sentenza n. **193** ha rammentato, da un lato, che una normativa elettorale ben può pervenire al vaglio di costituzionalità attraverso l'«ordinaria applicazione del meccanismo incidentale, nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati»; e, dall'altro, che esula dai poteri della Corte sindacare, in sede di ammissibilità, «la sussistenza dei presupposti del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile». La sentenza n. **236** ha richiamato l'insegnamento secondo cui dall'«autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte (...) può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza» e «[l]a relativa indagine deve, peraltro, arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione». Secondo la sentenza n. **262**, la valutazione di rilevanza, «che è prerogativa del giudice rimettente, investe anche l'accertamento della validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale (...). La valutazione di ammissibilità», demandata alla Corte, «si esaurisce nella verifica che i presupposti di esistenza del giudizio "non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti" nel momento in cui la questione è proposta (...). È sufficiente che la valutazione del giudice *a quo* sia avvalorata, a tale riguardo, da "una motivazione non implausibile" (...) e che la carenza dei presupposti di esistenza del giudizio non risulti macroscopica».

La sentenza n. **110** ha sottolineato come il rimettente, «limitandosi a ricordare l'esistenza dell'istituto dell'interesse ad agire e a citare il *petitum* della domanda, senza argomentare sull'incertezza necessaria ai fini del valido esercizio dell'azione di accertamento, non offra una adeguata motivazione delle ragioni per le quali ha ritenuto ammissibile tale azione, sulla quale è chiamato a pronunciarsi nel giudizio principale». Pertanto, il mero riferimento all'interesse «all'accertamento della pienezza del diritto di voto» con riguardo «alle future consultazioni per l'elezione del Parlamento Europeo», «senza alcun'altra indicazione, nemmeno sintetica o *per relationem*», non è stato considerato una «motivazione sufficiente e non implausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire, idonea, in quanto tale, a escludere un riesame ad opera» della Corte dell'«apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità dell'azione». La stessa decisione ha altresì ricordato che, «ai fini dell'ammissibilità della questione occorre (...) non soltanto che l'oggetto del giudizio principale e quello del giudizio di legittimità costituzionale non coincidano (...), ma altresì che l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale». In questa prospettiva, la verifica della pregiudizialità, la quale «implica l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice *a quo* sia chiamato a pronunciarsi, va compiuta (...) tenendo nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di

costituzionalità». Nella specie, le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale sottratte al giudice comune e rimesse alla Camera di appartenenza degli eletti, «possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano». Il Collegio ha così concluso che, al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto, «non può essere ritenuta ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto (...), sull'asserito presupposto dell'illegittimità» delle disposizioni che lo regolano. La sentenza n. **154** ha così respinto eccezioni di inammissibilità per contraddittoria motivazione sulla rilevanza e per difetto di rilevanza: «Pur dovendosi rilevare, nell'ordinanza di rimessione, qualche esitazione terminologica nella qualificazione degli atti secondari impugnati (talora definiti atti non meramente interpretativi ma "a contenuto regolamentare", dotati di "capacità innovativa rispetto al quadro normativo preesistente", talaltra, invece, "atti applicativi" o di interpretazione dell'art. 26, comma 7-ter, del d.l. n. 248 del 2007, come convertito), il giudice *a quo* ha cura di fornire una motivazione non implausibile, sia in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione, sia in ordine all'interesse che muove il ricorrente nel giudizio principale. Quanto alla giurisdizione, viene esplicitamente segnalata l'adesione ad uno specifico orientamento giurisprudenziale, definito "preferibile", in virtù del quale una circolare – quand'anche qualificabile come atto interno alla pubblica amministrazione – può realizzare, "in riferimento ai suoi atti applicativi", profili di eccesso di potere deducibili con ricorso dinanzi al giudice amministrativo. L'interesse a ricorrere della categoria dei geometri viene identificato nel pregiudizio, da questi subito, in virtù dello svolgimento, da parte degli agrotecnici, di attività definite "concorrenziali", ovvero di attività professionali in materia di aggiornamento catastale (in tesi riservate ai primi), sulla base dell'estensione, asseritamente arbitraria, avvenuta ad opera della disposizione di legge censurata e degli atti secondari oggetto d'impugnazione nel giudizio principale». La sentenza n. **178** ha replicato all'eccepita carenza d'interesse delle organizzazioni sindacali ricorrenti, desunta dalla «mancata impugnazione degli atti lesivi, chiamati a dare applicazione alle norme censurate», rimarcando il carattere «palese» dell'interesse delle ricorrenti a «reclamare l'effettiva tutela di prerogative costituzionali, ad esse riconoscibili, che si ritiene siano messe a repentaglio dalle norme impuginate». Nella sentenza n. **193**, la Corte ha ritenuto di dover procedere all'esame di questioni aventi ad oggetto la legge elettorale lombarda, siccome «correttamente sollevate nell'ambito di un giudizio volto all'impugnazione dei risultati delle elezioni per il Consiglio regionale e il Presidente della Regione». La sentenza n. **234**, nel disattendere un'eccezione di inammissibilità per asserita incompetenza del rimettente, ha osservato che la motivazione offerta sul punto nell'atto di promovimento, «per quanto opinabile, è pur sempre non priva di plausibilità». L'eccepita inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del rimettente è stata disattesa dalla sentenza n. **236** in base al rilievo che l'ordinanza di rimessione «motiva sulla posizione soggettiva del ricorrente e sulla conseguente spettanza della giurisdizione al giudice amministrativo in un modo che certamente supera la soglia dell'implausibilità, facendo riferimento alla natura del potere esercitato dal prefetto, per legge funzionale alla verifica esterna delle condizioni ostative al mantenimento della carica elettiva, e alla sua portata, a giudizio del rimettente, costitutiva e non meramente ricognitiva dell'effetto sospensivo del quale il ricorrente si doleva nel giudizio *a quo*». La sentenza n. **262** ha sottolineato che, con riferimento alla «validità della clausola compromissoria, che fonda il potere di decidere degli arbitri, la motivazione del Collegio rimettente, a prescindere dalla sua fondatezza, il cui scrutinio non compete» alla Corte, «supera il vaglio di non implausibilità».

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest'ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale, il quale, in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione in giudizio davanti alla Corte è puramente facoltativa. L'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede espressamente che la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. La sentenza n. **236** ha precisato che, «come l'estinzione del giudizio principale non ha effetti» sul giudizio costituzionale, allo stesso modo su quest'ultimo «non può produrre effetti di sorta la eventuale riassunzione del giudizio *a quo* davanti al giudice di un'altra giurisdizione».

La sentenza n. **120** ha preliminarmente rammentato che, «con provvedimento collegiale comunicato in

udienza, non è stata accolta la richiesta di rinvio della trattazione della questione, presentata congiuntamente dalle parti costituite in prossimità dell'udienza medesima, sul presupposto della sottoscrizione di una transazione che dovrebbe condurre, secondo gli instanti, alla dichiarazione della cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo*». Infatti, una simile dichiarazione non sarebbe comunque idonea a determinare l'irrelevanza della questione di costituzionalità, in virtù del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto a quello principale, «la cui sorte non lo influenza». Inoltre, la Corte ha puntualizzato che la disciplina censurata non esaurisce i suoi effetti nella regolazione dei rapporti tra le parti ma «regola primariamente rapporti tra due enti territoriali». La sentenza n. **236** – nel rigettare l'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del rimettente, «accertato all'esito del regolamento preventivo di giurisdizione promosso dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione» e risultante dagli atti di causa – ha ritenuto di valutare la circostanza «alla luce del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*». Peraltro, i Giudici hanno sostenuto che l'avvenuta *translatio iudicii*, cioè la prosecuzione del giudizio principale presso il giudice ordinario davanti al quale è stato riassunto, «porta a ritenere la fattispecie addirittura più vicina a quella, fisiologica, della semplice continuazione del processo *a quo*, che a quella della sua mera estinzione», con conseguente ammissibilità della questione.

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

La sentenza n. **178** ha disatteso l'eccepito difetto di incidentalità delle questioni, osservando che i giudizi principali «non si esauriscono nell'accertamento dell'illegittimità costituzionale della normativa censurata»; infatti, in uno di essi, «le organizzazioni sindacali, oltre all'accertamento del diritto di accedere alla contrattazione collettiva, hanno chiesto la condanna dell'ARAN ad avviare le trattative» e, nell'altro, il rimettente «è investito delle questioni concernenti le pretese retributive dei lavoratori ricorrenti, nonché delle domande di natura indennitaria e risarcitoria». Pertanto, il *petitum* del giudizio principale «ha una maggiore latitudine rispetto all'oggetto della questione di legittimità costituzionale e involge un tema di indagine più complesso», che impone ai rimettenti, «dopo la soluzione del dubbio di costituzionalità, di orientare su aspetti diversi il dibattito processuale. (...) non è dato discernere quella perfetta sovrapposibilità del *petitum* del giudizio principale rispetto all'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale (...) che snatura il carattere incidentale» di quest'ultimo.

Secondo la sentenza n. **191**, la corte *a quo* ha «adeguatamente motivato» che «il *petitum* su cui essa è chiamata a pronunciarsi è separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale», le quali «si configurano come meramente strumentali rispetto alla tutela richiesta al rimettente e, pertanto, ammissibili».

4. L'ordinanza di rimessione

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

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 specificato *infra*, par. 8, dare conto dell'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità.

La sentenza n. **18** ha puntualizzato che «i giudici rimettenti sono chiamati, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, non solo ad indicare le circostanze che incidono sulla rilevanza delle questioni sollevate, ma anche ad illustrare, quando sia il caso, i presupposti interpretativi che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata». La sentenza n. **22** e l'ordinanza n. **112** hanno specificato che, «ai fini del necessario scrutinio» della «rilevanza della questione (...) nonché dei profili della sua non manifesta infondatezza, il giudice rimettente non può esimersi dal fornire, nell'atto di

promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione», «dovendosi escludere che il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza (...), anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali “quel” giudice reputi che la norma applicabile in “quel” processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale» (ordinanza n. **112**). La sentenza n. **51** ha richiamato il consolidato insegnamento secondo cui, «per aversi una questione di legittimità validamente posta, è sufficiente che il giudice *a quo* fornisca un'interpretazione non implausibile della disposizione contestata che, per una valutazione compiuta in una fase meramente iniziale del processo, egli ritenga di dover applicare nel giudizio principale e su cui nutra dubbi non arbitrari di conformità a determinate norme costituzionali». Per la sentenza n. **56**, «la motivazione dell'ordinanza di rimessione deve contenere indicazioni sufficienti a una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la sua non manifesta infondatezza». La sentenza n. **120**, nel ritenere «sufficiente che il rimettente proponga una giustificazione plausibile con riguardo alla rilevanza della questione», ha affermato l'ammissibilità «finanche» di «forme implicite di motivazione al proposito, sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza». Come ha rammentato la sentenza n. **223**, una pronuncia *in limine* di inammissibilità è ancorata «alla estrema genericità della prospettazione, all'omessa indicazione dei parametri di riferimento, o all'assente o insufficiente motivazione in ordine alle ragioni per cui la disposizione censurata ne comporterebbe la violazione».

L'accertamento di carenze relative ad 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, ovvero su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale, ovvero da una delle parti costituite nel giudizio di costituzionalità. Con riguardo all'ordine logico di trattazione delle eccezioni pregiudiziali, spetta alla Corte stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle e dichiarare eventuali assorbimenti. La sentenza n. **95** ha invertito l'«ordine di prospettazione del rimettente», esaminando per prima la questione «logicamente pregiudiziale».

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché aspetti di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **14** e **71**).

I Giudici hanno spesso censurato l'insufficiente, incompiuta o inadeguata descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (sentenza n. **241**; ordinanze nn. **90, 104, 122, 161, 207, 209**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenza n. **185**; ordinanze nn. **36, 52, 112, 162, 270**), con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanze nn. **147, 148, 269**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti: l'«omessa o insufficiente descrizione della fattispecie (...) si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza che induce alla declaratoria di inammissibilità della questione» (ordinanza n. **147**); «l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale – non emendabile tramite la lettura diretta degli atti di tale giudizio, ostandovi il principio della necessaria autosufficienza dell'ordinanza di rimessione – impedisce la verifica della rilevanza della questione e ne determina (...) l'inammissibilità» (ordinanza n. **148**); «la motivazione dell'ordinanza di rimessione – alla luce del principio della sua autosufficienza in relazione alle condizioni di ammissibilità della questione (...) – deve contenere tutte le indicazioni indispensabili per una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, richiesta anche al fine di valutare la non manifesta infondatezza» (ordinanza n. **209**).

Secondo le ordinanze nn. **36** e **270**, «la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti ad una completa ricostruzione della fattispecie *a quo*, necessaria al fine di valutare la rilevanza della questione (...); (...) in particolare, l'ordinanza non chiarisce quali siano gli esatti termini degli illeciti amministrativi contestati, con riferimento alle plurime condotte che hanno dato luogo al provvedimento sanzionatorio impugnato». Alla luce del «principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione», tale carenza «costituisce motivo di inammissibilità della questione», in quanto «preclusiva della valutazione della rilevanza». L'ordinanza n. **52** ha sottolineato come la mancata esatta individuazione della «pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dalla parte attrice» non consenta di ritenere che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale». Per l'ordinanza n. **122**, l'atto di promovimento «non ha in alcun modo illustrato, neppure

sommariamente, le ragioni di infondatezza degli altri motivi posti a fondamento del ricorso, nonostante gli stessi fossero stati avanzati in via principale nel giudizio *a quo* ed avessero perciò priorità logica». Pertanto, «il difetto di informazioni circa il contenuto e la sorte di tali motivi di impugnazione», «non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione», non ha permesso di valutare la «necessità di fare applicazione della disposizione censurata» e si è tradotto nell'«evidente difetto di prova circa la rilevanza della questione». L'ordinanza n. **147** ha riscontrato la «scarna descrizione della fattispecie» dalla quale «non emergono una serie di elementi (...) necessari per verificare se la normativa censurata sia rilevante o meno ai fini della definizione del giudizio *a quo*»; invero, «la carente descrizione della fattispecie risulta tanto più determinante in quanto la disposizione censurata ha subito diversi interventi normativi e solo un'adeguata esposizione di tutti gli elementi essenziali del caso in esame avrebbe consentito di individuare con certezza la versione dell'art. 17 applicabile *ratione temporis*». L'ordinanza n. **148** ha addebitato al giudice *a quo* di non aver precisato «né per quale specifica condotta sia stata emessa l'ordinanza-ingiunzione, né quale sanzione sia stata concretamente applicata, né quali siano l'attività esercitata dal ricorrente e le dimensioni della sua impresa»: «la descrizione del tutto insufficiente della fattispecie rende impossibile verificare finanche se la norma denunciata, nel testo attualmente in vigore, debba essere effettivamente applicata per definire il giudizio principale e se le ragioni esposte a sostegno del dubbio di costituzionalità abbiano una qualche attinenza con il caso concreto oggetto del medesimo giudizio, e si traduce in una incolumabile lacuna della motivazione sulla rilevanza della questione». La sentenza n. **185** ha osservato che il rimettente «ha ommesso sia di indicare il capo di imputazione e il titolo di reato per cui procede, sia di descrivere il fatto contestato agli imputati» e che dall'atto di promovimento «non emerge se il reato per cui si procede e a cui si riferisce la recidiva rientra nel catalogo dell'art. 407, comma 2, lettera *a*)», cod. proc. pen., «situazione che costituisce il presupposto per l'applicazione della norma censurata». Per l'ordinanza n. **207**, il rimettente è venuto meno all'«obbligo di fornire un'adeguata descrizione dei fatti di causa e delle motivazioni della domanda fatta valere, indispensabile ai fini dello scrutinio in ordine alla rilevanza della questione». L'ordinanza n. **209** ha sostenuto che la carenza descrittiva delle ordinanze di rimessione «non è emendabile attraverso le deduzioni delle parti, le quali (...) hanno comunque esibito, nelle rispettive memorie, allegazioni frontalmente contrastanti, senza dotarle di alcun supporto probatorio». Secondo l'ordinanza n. **269**, le «lacune nell'impianto di entrambe le ordinanze di rimessione, non emendabili attraverso una lettura degli atti di causa», e «nella ricostruzione delle fattispecie (...) si riflettono nel difetto di motivazione sulla necessità di fare applicazione di ciascuna delle molteplici disposizioni censurate, e quindi in ordine alla rilevanza della questione».

Per contro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate dal rimettente ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie (sentenza n. **100**) ovvero per difetto di rilevanza (sentenza n. **71**).

A giudizio della sentenza n. **71**, sebbene «in termini sintetici», «l'ordinanza di rimessione specifica che la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera era in effetti intervenuta, ma che ne erano inutilmente scaduti i termini, rientrando, dunque, la fattispecie nell'ambito della cosiddetta occupazione acquisitiva».

E' stata frequentemente riscontrata la mancante (sentenze nn. **25** e **178**; ordinanza n. **128**), difettosa (sentenze nn. **18**, **49**, **114**, **192**, **222**; ordinanze nn. **80**, **90**, **92**, **161**, **187**, **269**), carente (sentenza n. **45**; ordinanze nn. **24**, **57**, **147**), inadeguata (ordinanza n. **136**) e insufficiente (ordinanza n. **183**) motivazione sulla rilevanza. In proposito, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere l'inammissibilità della questione «quando il rimettente non spieghi adeguatamente le ragioni per le quali ritiene di dover applicare la norma della cui legittimità costituzionale dubita per proseguire nel giudizio pendente dinanzi a sé» (sentenza n. **222**).

La sentenza n. **18** ha imputato al rimettente l'omessa indicazione delle «ragioni per le quali la disposizione censurata debba applicarsi al giudizio principale» ed il mancato chiarimento circa la «disciplina effettivamente applicabile nel caso di specie». Secondo l'ordinanza n. **24**, le argomentazioni del rimettente «non chiariscono in alcun modo se la invocata pregiudiziale soluzione dei palesati dubbi di incostituzionalità della normativa denunciata sia indispensabile per la definizione del giudizio principale». In particolare, il Collegio ha osservato che «il TAR non solo non illustra, neppure sommariamente, le ragioni di infondatezza degli altri motivi di ricorso, nonostante la loro priorità logico-giuridica, derivante dalla constatazione che il loro eventuale accoglimento determinerebbe l'annullamento del provvedimento

impugnato (...); ma nel contempo – sostenendo che l’annullamento del provvedimento impugnato non precluderebbe al Comune di Treviso di esercitare nuovamente il potere attribuitogli dalle norme censurate, con il rischio di reiterazione del pregiudizio nei confronti di parte ricorrente – il rimettente di fatto svincola, nella specie, la proposizione del dubbio di costituzionalità dal nesso di pregiudizialità attuale con la soluzione del giudizio principale, finendo col proiettare lo scrutinio sulle future possibili ed eventuali nuove applicazioni delle medesime norme attraverso un (del tutto eventuale) riesercizio del potere attribuito al Comune». L’«inconciliabile contraddittorietà di siffatto argomentare rispetto alla affermazione del principio di necessità della attualità della questione (...), unita alla non del tutto chiarita particolare modalità di proposizione dei motivi di ricorso», ha avvalorato il sospetto che il rimettente abbia esperito un inammissibile tentativo di «proporre in via diretta un controllo di costituzionalità». La sentenza n. **45** ha individuato la carenza motivazionale nella «mancanza di indicazioni sulle ragioni per le quali non è stata pronunciata l’assoluzione per l’insussistenza del fatto» a favore dell’imputata processualmente incapace. L’ordinanza n. **57** ha addebitato al rimettente di non avere sufficientemente considerato la normativa di riferimento per la «statuizione da adottare in ordine alla ammissibilità (*rectius*: tempestività) del ricorso» e di non avere precisato «se il giudizio principale sia stato, o non, introdotto entro il quinquennio dall’adozione del provvedimento dell’amministrazione comunale da cui trae causa la domanda risarcitoria». L’ordinanza n. **90** ha sostenuto che i rimettenti, «trascurando di compiere una esauriente ricognizione del contesto regolativo di riferimento, hanno completamente omesso di esaminare e di risolvere motivatamente il problema relativo alla sussistenza della rispettiva giurisdizione in ordine alla specifica domanda a ciascuno devoluta». L’ordinanza n. **92** ha evidenziato che «la rimettente non spiega se e come ritiene superabile l’impostazione giurisprudenziale che esclude l’incidenza delle violazioni procedurali (o di altre regole derivanti dalla legge n. 241 del 1990) sul rapporto obbligatorio di fonte legale, avente ad oggetto prestazioni pensionistiche» e che «l’assenza di argomentazioni su tale profilo preclude ogni verifica in ordine alla rilevanza della questione». La sentenza n. **114** ha osservato che la Corte rimettente «non fornisce alcuna motivazione sulle ragioni per le quali, nel caso sottoposto al suo giudizio, essa ritiene debba applicarsi la regola generale del divieto di cumulo di cui alla norma censurata, diversamente da quanto accade nel caso del lavoro subordinato a tempo parziale, di tipo verticale, orizzontale e ciclico, e nel caso delle prestazioni occasionali di tipo accessorio»; in particolare, il giudice *a quo* – omettendo di fornire «elementi sufficienti a consentire di comprendere la natura ed i caratteri del rapporto di lavoro in questione, né il regime di tutele ad esso applicabile» – non ha addotto «specifiche e valide motivazioni, al fine di ricondurre la prestazione di lavoro in oggetto entro l’ambito di applicazione della norma censurata», né si è premurato di assimilarla alle fattispecie individuabili quali *tertia comparationis*, alle quali non è applicabile il contestato divieto di cumulo contributivo. Pertanto, l’indeterminatezza della fattispecie ha impedito di «svolgere la valutazione di omogeneità delle situazioni poste a raffronto, necessaria al fine di giudicare sulla sussistenza della pretesa irragionevole discriminazione operata dalla norma censurata». L’ordinanza n. **128** ha addebitato alla rimettente l’omessa spiegazione del perché «la norma censurata dovrebbe trovare applicazione nel caso sottoposto al suo esame, considerato che la sentenza impugnata ha condannato gli imputati per sequestro di persona (art. 605 cod. pen.) e, che, quindi, la configurabilità della diversa e più grave fattispecie prevista dall’art. 630 cod. pen. (sequestro di persona a scopo di estorsione) è meramente ipotetica, così come ipotetica è l’applicazione delle circostanze attenuanti speciali previste dall’art. 630»; pertanto, la questione è stata formulata «in termini meramente ipotetici». Secondo l’ordinanza n. **161**, l’atto di promovimento «non contiene indicazioni sufficienti ad una completa ricostruzione dei termini della controversia, né a giustificare la necessità di fare applicazione delle disposizioni della cui legittimità costituzionale dubita; (...) in particolare, non sono state illustrate, neppure sommariamente, le ragioni della ritenuta fondatezza dei motivi di ricorso, nonostante tale valutazione avesse una priorità logica rispetto alla questione di legittimità costituzionale, la quale si riferisce ad una disposizione (...) che presuppone che sia stata risolta in senso positivo la verifica della fondatezza di tali motivi; (...) la preliminare valutazione della rilevanza, che è pur sempre rimessa al giudice *a quo*, nei limiti del carattere plausibile della motivazione a sostegno della stessa, avrebbe richiesto, quindi, la disamina dei motivi a corredo del ricorso, o almeno la delibazione della loro verosimile fondatezza (...); (...) il difetto di informazioni circa il contenuto dei motivi di impugnazione e di quelli a sostegno dell’istanza cautelare, nonché l’omessa indicazione delle ragioni della loro fondatezza, impedisce di valutare la necessità di fare applicazione della disposizione censurata». La sentenza n. **178** ha sanzionato la mancata spiegazione delle ragioni per le quali i rimettenti ritengono «rilevante *ratione temporis*, alla luce delle domande proposte dalle parti sindacali e dai

lavoratori, una normativa che riguarda specificamente le modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017». La sentenza n. **192** ha imputato al rimettente la «mancata illustrazione dei presupposti interpretativi che implicano la necessità di applicare la disposizione censurata»: posto che i provvedimenti di liquidazione dei compensi agli ausiliari non restano nella disponibilità del magistrato che li ha emessi e sono emendabili solo in sede di impugnazione, con conseguente esclusione della pur ipotizzata revoca in autotutela degli atti considerati illegittimi o infondati, sarebbe stata necessaria una motivazione a sostegno del superamento della preclusione processuale ormai formatasi e delle ragioni che avrebbero dovuto condurre ad applicare la norma sospettata di illegittimità. Per la sentenza n. **222**, nell'«itinerario argomentativo seguito dal giudice *a quo* non è ravvisabile alcun elemento che chiarisca le ragioni per le quali egli ritiene di dover fare applicazione delle disposizioni censurate, per consentire la prosecuzione del procedimento in corso»: nonostante egli «afferma, apoditticamente, che “la questione è, senz'altro, rilevante nel procedimento penale in trattazione” e richiami il principio per cui la pregiudizialità della questione (...) rispetto al giudizio *a quo* sussiste anche allorché il giudice dubita della legittimità costituzionale di disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione del giudizio, l'esigenza di dover applicare la norma censurata non emerge con chiarezza».

In diverse occasioni sono state respinte eccezioni di inammissibilità per carente motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **10, 11, 51, 66, 95, 100, 126, 132, 178, 184**; ordinanza n. **21**).

La sentenza n. **10** – pur riconoscendo che «il rimettente si è limitato ad osservare che la disposizione impugnata osta al rimborso, senza specificare se la ricorrente integri gli ulteriori presupposti d'imposta, all'epoca costituiti solo dal volume dei ricavi conseguiti» – ha sostenuto che «risulta totalmente implausibile ritenere che la società abbia pagato un'imposta di significativo ammontare senza che ne ricorrano i presupposti», sicché «l'affermazione del rimettente secondo cui solo la disposizione censurata ostacolerebbe il richiesto rimborso deve ragionevolmente considerarsi integrare una sufficiente motivazione». Secondo la sentenza n. **11**, il rimettente «ha plausibilmente motivato la rilevanza, con riferimento alla rispettiva situazione economica, pregressa ed attuale, dei due coniugi». L'ordinanza n. **21** ha affermato che «la Commissione rimettente ha argomentato in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale indipendentemente dalla soluzione della questione», ribadendo che «la Corte può interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento». La sentenza n. **51**, da un lato, ha dato atto al rimettente di avere fornito «una descrizione della fattispecie concreta che, pur se in forma sintetica, rende evidente la riconducibilità della stessa all'ambito di applicazione della norma della cui costituzionalità dubita e, dunque, chiarisce la rilevanza della questione»; e, dall'altro, ha reputato «non (...) manifestamente implausibile» la prospettata interpretazione della contestata disposizione. La sentenza n. **100** ha osservato che i rimettenti hanno «riferito di essere investiti di processi penali relativi a fatti di omesso versamento di ritenute certificate per importi compresi tra i 50.000 e i 103.291,38 euro, commessi prima del 17 settembre 2011: fatti che diverrebbero, dunque, penalmente irrilevanti nel caso di accoglimento della questione». La sentenza n. **132** – dopo aver richiamato il costante orientamento che esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità dell'«ordine logico secondo il quale il rimettente reputa, in modo non implausibile, di affrontare le varie questioni o i motivi di ricorso portati al suo esame» – ha riconosciuto al giudice *a quo* di avere fornito una «motivazione non implausibile della rilevanza della questione con riferimento alla necessità, ai fini della soluzione della controversia, di stabilire se la notificazione dell'avviso di accertamento prima del decorso del termine dilatorio stabilito dalla norma censurata determini o meno la nullità dell'atto». Secondo la sentenza n. **184**, i rimettenti «sono tenuti ad applicare le norme impuginate nel compimento di un'operazione logico-giuridica che precede la valutazione relativa alla fondatezza della domanda di riparazione. Per stabilire se la durata del processo, pur valicando i limiti temporali indicati» dalla legge, «sia stata giustificata dalla complessità del caso, o indotta dal comportamento delle parti, è necessario, in via preliminare», sulla base dei predetti criteri, «determinare tale durata. Questo comporta l'applicazione delle disposizioni censurate e la conseguente rilevanza delle questioni (...), che i rimettenti hanno adeguatamente motivato».

La sentenza n. **170** ha rigettato «le obiezioni (peraltro non tradotte in una formale eccezione di irrilevanza della questione) mosse dalla parte costituita», ritenendo che dal «mancato accoglimento delle ragioni addotte quali motivi di impugnazione – articolato sulla base di uno sviluppo argomentativo del

tutto coerente, fondato su una interpretazione in sé non implausibile – consegue (...) la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, essendo il Collegio rimettente chiamato ad applicare la misura del trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio nel modo prescritto dalla norma censurata». La sentenza n. **188** ha affermato che, dalla lettura delle ordinanze di rimessione, «si evince inequivocabilmente la rilevanza delle questioni», atteso che la «rimozione delle norme, della cui legittimità si dubita, risulta (...) propedeutica all'esame del merito delle rivendicazioni finanziarie delle Province ricorrenti».

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla deliberazione 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, attesa la necessità che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali» (ordinanza n. **52**), e non può limitarsi ad indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita lesione (sentenze nn. **22**, **70**, **100**, **126**, **178**, **223**, **248**; ordinanze nn. **29**, **52**, **112**). La sentenza n. **10** ha rammentato l'obbligo del rimettente di «rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza». Secondo la sentenza n. **70**, 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 modo sufficiente in ordine alla loro violazione (...). In tale ipotesi, il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati inibisce lo scrutinio nel merito delle questioni». La sentenza n. **120** ha confermato la giurisprudenza che reputa inammissibile la questione «posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato»: a tal fine, non è sufficiente «l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione». Per costante insegnamento citato dalla sentenza n. **223**, quando «il provvedimento introduttivo risulta carente in ordine alle ragioni di contrasto tra la norma censurata ed i parametri costituzionali evocati, (...) la relativa questione deve considerarsi inammissibile».

La sentenza n. **22** ha riscontrato nell'ordinanza di rimessione «insuperabili carenze nella motivazione, tanto in ordine all'esatta e specifica individuazione dei parametri costituzionali che si assumono violati, quanto in merito alle ragioni della non manifesta infondatezza». Secondo l'ordinanza n. **29**, il rimettente si è limitato ad «attestare apoditticamente (...) che la “questione non può dirsi manifestamente infondata” e che non “è possibile l'interpretazione della norma costituzionalmente orientata sostenuta dall'attore”, con il generico evocato richiamo dell'art. 3 Cost. come parametro costituzionale di riferimento»; ed ha mancato di chiarire se, «a suo giudizio, la lamentata irragionevolezza costituisca una sorta di vizio “intrinseco” della norma censurata oppure se questo vizio emerga dal confronto con la diversa – e, per quanto appare, soddisfacente – disciplina introdotta» successivamente, «non applicabile, *ratione temporis*, nel giudizio principale, e se dunque questa nuova disciplina debba essere assunta quale *tertium comparationis* (evenienza, quest'ultima, solo indirettamente e fuggacemente evocata)». La sentenza n. **70** ha così sanzionato la generica invocazione, quale parametro interposto, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: «la Corte rimettente si limita a richiamare l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione della CEDU “come interpretata dalla Corte di Strasburgo” senza addurre alcun elemento a sostegno di tale asserito *vulnus*, in particolare con riferimento alle modalità di incidenza della norma oggetto di impugnazione sul parametro costituzionale evocato. Inoltre il richiamo alla CEDU si rivela, nella sostanza, erroneo, atteso che esso risulta affiancato dal riferimento a disposizioni normative riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima fonte (...) ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Pertanto, l'esame dell'ordinanza di rimessione non consente di evincere in qual modo le norme della CEDU siano compromesse, per effetto dell'applicazione della disposizione oggetto di censura». La sentenza n. **100** ha addebitato al rimettente di avere invocato l'art. 24 Cost. «senza alcun argomento di supporto». L'ordinanza n. **112** ha così escluso di poter emendare le carenze dell'atto di promovimento sulla scorta di una sua interpretazione contenutistica: «se si esclude uno sbrigativo accenno cumulativo alla violazione» di plurimi parametri (alcuni mai richiamati negli stralci di motivazione riprodotti nell'ordinanza di rimessione ovvero non riportati nel dispositivo), «non risultano indicati, con autonomo apprezzamento, specifici vizi della normativa censurata (...), né risulta operata alcuna autonoma selezione

di profili di illegittimità, in riferimento a specifici parametri, rispetto a quelli complessivamente rintracciati nelle sentenze riprodotte per stralcio parziale della parte motiva, e tale da poter essere considerata idonea a circostanziare e a rendere “autosufficiente” la questione»; «assolutamente laconica (oltre che espressa in forma dubitativa), infine, appare la prospettata violazione» dell’art. 4 dello statuto trentino, in quanto il rimettente si è limitato a sostenere che «la legge della Provincia autonoma non sembra aver rispettato» i limiti statutari, «senza alcuna esplicitazione delle ragioni poste alla base di una tale affermazione». Secondo la sentenza n. **126**, l’atto di promovimento non ha illustrato «in maniera convincente ed esaustiva (...) le ragioni del dedotto contrasto della normativa impugnata con i precetti della Costituzione», avendo mancato di svolgere «critiche mirate, che avvalorino la prospettata violazione dei principi costituzionali», oppure avendo presentato delle censure «non (...) sorrette da una motivazione persuasiva, idonea a superare il vaglio di ammissibilità». La sentenza n. **178** ha, tra l’altro, osservato che, con riguardo alla «dedotta violazione dell’art. 35, primo comma, Cost., le ordinanze di rimessione non offrono, a sostegno dei dubbi di costituzionalità, argomentazioni autonome, che valgano ad affrancare il richiamo al precetto costituzionale dalla sua funzione ancillare rispetto alle censure fondate sugli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost.»; e che, in merito alla lamentata violazione dell’art. 53 Cost., una delle ordinanze di rimessione «è parca di riferimenti circostanziati e (...) si limita a menzionare nel dispositivo il parametro costituzionale, omettendo di fornire un’argomentazione esaustiva sulle ragioni del contrasto con le norme invocate». La sentenza n. **223** ha sottolineato il «carattere generico ed apodittico della prospettazione del rimettente» circa l’asserita violazione degli artt. 3, secondo comma, e 24 Cost. La sentenza n. **248**, nel sanzionare censure «apoditticamente rivolte alla norma impugnata in riferimento agli artt. 1, 2 e 4 Cost.», ha imputato al rimettente di essersi limitato a menzionare detti parametri, «omettendo di fornire un’argomentazione esaustiva sulle ragioni del preteso contrasto con le norme invocate».

La sentenza n. **113** ha rilevato, pur senza darne conto nel dispositivo, l’evidente «genericità della motivazione della ordinanza di rimessione in ordine alla violazione dell’art. 3 Cost.», poiché il rimettente «si è limitato ad enunciare la violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza della disposizione censurata con un riferimento generico alla disciplina nazionale ed internazionale senza un’adeguata individuazione di dette normative. Ciò impedisce di comprendere quali siano i profili di disparità dedotti».

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali è stato talvolta disatteso (sentenze nn. **10, 43, 51, 56, 66, 76, 223**).

La sentenza n. **43** ha così argomentato la ritenuta idoneità della motivazione a «circoscrivere in modo appropriato ed autosufficiente l’oggetto dello scrutinio»: il rimettente, «nel richiamare la sentenza n. 323 del 2008 (...) e le argomentazioni ivi svolte, ha riprodotto ampi brani tratti dalla motivazione. Alla stregua di quella decisione, egli ha individuato sinteticamente, ma in maniera chiara e adeguata, le ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma oggetto» del giudizio. Secondo la sentenza n. **51**, risultano «individuate chiaramente, sebbene sinteticamente, le ragioni che inducono il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della norma censurata»; infatti, il giudice *a quo* «non solo riproduce ampi brani» della «risalente» sentenza n. 106 del 1962, «richiamando le argomentazioni ivi svolte sull’illegittimità costituzionale di leggi che estendano gli effetti *erga omnes* di contratti collettivi in contrasto con quanto previsto dall’art. 39 Cost.», ma chiarisce che la disposizione impugnata sarebbe illegittima «proprio in quanto attribuirebbe efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi di categoria, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in assenza delle condizioni prescritte dal predetto art. 39 Cost.». La sentenza n. **56** ha sostenuto che, «nonostante l’indubbia sintesi dell’impianto argomentativo», l’ordinanza «pone con chiarezza il tema della violazione del principio dell’affidamento nella sicurezza giuridica, che sarebbe stato inciso dall’intervento legislativo su un rapporto di durata in atto, con l’introduzione di modifiche contrattuali irragionevolmente peggiorative di consolidate posizioni del concessionario». La sentenza n. **66** ha osservato che «le due ordinanze di rimessione, che trattano in maniera unitaria tutti e tre i parametri invocati, argomentano adeguatamente le ragioni di incostituzionalità delle disposizioni censurate». Per la sentenza n. **76**, dalla lettura delle ordinanze di rimessione, «è possibile evincere un’argomentazione perspicua su ciascuno dei parametri costituzionali richiamati e tale argomentazione supera lo scrutinio di ammissibilità (...). (...) i parametri evocati (...) appaiono indissolubilmente connessi. Il giudice rimettente ha sottolineato che l’attribuzione di un compenso orario, con esclusione di ogni altro trattamento retributivo e previdenziale, è lesiva, in pari

tempo, dei principi consacrati dagli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto determina un trattamento deteriore degli infermieri incaricati rispetto agli infermieri di ruolo e pregiudica il diritto di tale categoria di lavoratori ad una tutela retributiva e previdenziale adeguata. Tutti i profili, devoluti al sindacato di questa Corte, sono stati approfonditi».

La sentenza n. **248** ha esaminato nel merito le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., poiché, ancorché «esposte in modo non sistematico», le argomentazioni del rimettente in ordine alla rilevanza «superano il vaglio di ammissibilità».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **120**; ordinanza n. **39**).

L'ordinanza n. **39** ha addebitato al rimettente l'omessa spiegazione circa l'«incidenza, in concreto, delle disposizioni censurate rispetto alla decisione da adottare nel giudizio *a quo*, agli effetti della tutela, del diritto di elettorato passivo, invocata, in astratto, dal ricorrente». La sentenza n. **120** ha escluso, in virtù del «principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione in relazione alle condizioni di ammissibilità della questione», la possibilità di sanare un «vizio non emendabile di motivazione sulla rilevanza» con un «riferimento, in funzione integratrice, agli argomenti proposti sul punto dalle parti»; inoltre, la violazione degli invocati parametri è risultata «solo apoditticamente affermata», anziché «sufficientemente argomentata».

La sentenza n. **181** ha, invece, riconosciuto al rimettente di aver argomentato «in modo analitico i motivi per cui le disposizioni impugnate lo costringerebbero a parificare partite di spesa, la cui natura ed allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali richiamati», a «validare un risultato di amministrazione infedele» ed a «consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria», in violazione delle norme statali interposte interpretate in senso costituzionalmente conforme.

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa e corretta individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità l'omessa indicazione del *tertium comparationis* funzionale al giudizio di uguaglianza (sentenza n. **18**), l'assunzione a *tertium comparationis* di una disposizione derogatoria di un principio generale (ordinanza n. **207**), la formulazione ancipite (sentenza n. **247**; ordinanza n. **41**) della questione, la contraddittorietà, l'ambiguità e l'oscurità nella formulazione della motivazione (sentenza n. **247**).

L'ordinanza n. **41** ha evidenziato che la questione risulta «proposta sulla base di una duplice e irrisolta prospettiva interpretativa, senza che il giudice rimettente abbia optato per l'una o per l'altra delle segnalate ricostruzioni ermeneutiche, ciascuna delle quali orientata a un proprio *petitum* e a una differente soluzione decisoria, a seconda della posizione soggettiva che si consideri meritevole di tutela, e in riferimento, oltre che a parametri costituzionali diversi, a interessi sostanziali riferibili a soggetti concretamente posti in posizione antagonista». L'ordinanza n. **207** ha rammentato che «non possono essere assunte quali *tertium comparationis* (...) disposizioni eccezionali o derogatorie di principi generali (...), quale, nella specie, il (...) principio sancito all'art. 2033 cod. civ.» sulla ripetizione dell'indebito. La sentenza n. **247** ha rilevato «l'incongruenza tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione», che si articola in due richieste: «la prima chiede che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, con una pronuncia ablativa. Con la seconda richiesta, il giudice rimettente censura le disposizioni (...) nella parte in cui non contengono garanzie equiparate a quelle previste per la stampa». La motivazione è stata reputata «non coerente» nel suo andamento poiché «dapprima il giudice si sofferma sulle ragioni che giustificano una più esigente tutela per la stampa rispetto a quella che assiste la libertà di manifestazione del pensiero con altri mezzi di comunicazione, tra cui internet; poi, però, si duole della mancanza di una tutela, nelle comunicazioni elettroniche, di livello pari a quella prevista per la stampa: ciò che presuppone l'assimilabilità, prima negata, delle due situazioni». Peraltro, la seconda richiesta, che mirava ad ottenere «una pronuncia additiva, che estenda le garanzie della stampa alle comunicazioni in rete», era collegata alla prima, «con la quale si chiede, invece, la pura e semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate», «con la congiunzione “nonché”, che sembra esplicitare una richiesta aggiuntiva, senza peraltro chiarire se essa sia alternativa o subordinata alla prima, prospettando (...) una questione ancipite, che non può superare il vaglio dell'ammissibilità».

La sentenza n. **113** ha osservato che la legge n. 273 del 1991, richiamata come *tertium comparationis*, «non contiene alcun precetto del tipo di quello reclamato in antitesi all'orientamento della Corte di cassazione» e che il rimettente non ha individuato la «norma specifica che prevederebbe l'obbligo di revisione periodica della taratura e del funzionamento degli strumenti di misura, individuazione peraltro impossibile poiché nessuna disposizione di tale legge – afferente all'organizzazione istituzionale della taratura in sé e non alle modalità di controllo delle diverse apparecchiature interessate alla taratura – contiene» un simile precetto.

Un'eccezione di inammissibilità per contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione è stata così rigettata dalla sentenza n. **193**: «il giudice *a quo* ritiene che il nesso tra i voti ottenuti dalle liste e i voti del Presidente sia determinante ai fini dell'operatività dell'intero meccanismo della soglia di sbarramento e dunque, correttamente, estende all'intera disposizione» il dubbio di costituzionalità. Conseguentemente, è stata disattesa anche l'eccezione di inammissibilità relativa alla «natura politica della scelta» che sarebbe rimessa alla Corte sull'«oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale (se l'intera disposizione censurata o solo la parte relativa al collegamento con il Presidente)». La sentenza n. **210** ha smentito la «lamentata genericità dell'ordinanza di rinvio», osservando che la «fattispecie concreta risulta descritta in modo sufficiente (...) e viene individuato con chiarezza il *petitum*, volto ad ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata», ritenuta in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto «inciderebbe oggettivamente sulla libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento, in difetto di una chiara ed inequivoca finalità generale». La sentenza n. **223** ha replicato all'eccezione «genericità della prospettazione» e «insufficiente indicazione delle ragioni di contrasto» con uno degli invocati parametri che, sia pure sinteticamente, «il rimettente individua parametro costituzionale in ipotesi violato e *tertium comparationis*, identificando quest'ultimo nella situazione del soggetto che commette un reato contro il patrimonio e, non essendo legato da rapporti di parentela con la vittima, non può beneficiare della non punibilità prevista dalla norma censurata». Siffatta identificazione del *tertium* non è stata considerata generica né palesemente arbitraria, giacché, attraverso la sua evocazione, è stata chiamata in causa la stessa ragionevolezza della denunciata disposizione: in particolare, il «mutato contesto sociale e culturale costituisce (...) il profilo essenziale e puntuale delle censure prospettate, che non implausibilmente interrogano l'effettiva necessità della disciplina derogatoria denunciata (e dunque la attuale sua ragionevolezza), quale presidio efficace dell'istituzione familiare». Pertanto, è stato posto «con precisione il tema della perdurante attualità di una risalente *ratio legis*, della sua adeguatezza a reggere ragionevolmente, nel particolare settore dei delitti contro il patrimonio, l'assetto penalistico dei rapporti endofamiliari». Le pur rilevate carenze argomentative esibite dall'atto di promovimento – che «neppure specifica quali profili di novità della disciplina normativa e della realtà sociale dei rapporti interni alla famiglia contrasterebbero con la norma censurata» – sono state reputate inerenti al merito della questione e non alla sua ammissibilità, e comunque non tali da rendere «oscuro od impreciso il senso della censura proposta» e da giustificare una pronuncia *in limine*.

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 costante giurisprudenza della Corte, l'inammissibilità delle questioni motivate *per relationem* (sentenze nn. **22** e **170**), 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. **22**, nel ribadire l'obbligo del rimettente di «fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione», ha escluso che «il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali “quel” giudice reputi che la norma applicabile in “quel” processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale». Tuttavia, il principio di autosufficienza «deve considerarsi rispettato quando (...) “le argomentazioni a sostegno delle censure risultano chiaramente dalla stessa ordinanza di rimessione, senza rinvio ad atti ad essa esterni”» (sentenza n. **10**). La sentenza n. **170** ha richiamato la consolidata giurisprudenza la quale «esclude che, nei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi, sia ammessa la cosiddetta motivazione *per relationem*». Infatti, «il principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di rimessione, impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, non potendo limitarsi ad un mero richiamo di quelli evidenziati dalle parti nel corso del processo principale (...), ovvero anche in altre

ordinanze di rimessione emanate nello stesso o in altri giudizi».

Secondo la sentenza n. **22**, il rimettente si è limitato a «operare un semplice rinvio, per *relationem*, all'eccezione sollevata dalla parte ricorrente e ad una rievocazione, peraltro generica, dei principi posti a base di numerose pronunce» costituzionali «relativamente alla stessa materia». La rilevata carenza non è stata, inoltre, ritenuta «emendabile neppure attraverso una sorta di “interpretazione contenutistica” del provvedimento: se si esclude, infatti, un fugace accenno alla violazione del principio di solidarietà, non risultano additati, con autonomo apprezzamento, specifici “vizi” della normativa censurata, né risulta operata alcuna autonoma selezione di profili di illegittimità, in riferimento a specifici parametri, rispetto a quelli complessivamente rintracciati nelle “fonti” richiamate». Infine, non è stato valutato «un eventuale problema di compatibilità – astrattamente riguardante i cittadini extracomunitari così come gli italiani – tra le varie misure assistenziali in discussione (...): le quali appaiono immotivatamente accomunate sul versante delle garanzie di “non discriminazione”, peraltro solo implicitamente evocate, nonostante le differenze nella *ratio*, nella disciplina positiva e nelle finalità – in ipotesi, appunto, perfino alternative – che le caratterizzano». La sentenza n. **170** ha sottolineato che la rimettente si è limitata, da un lato, ad affermare la rilevanza della questione e, dall'altro, in termini di non manifesta infondatezza, a riportarsi a «quanto condivisibilmente osservato dalla richiamata ordinanza interlocutoria n. 11228/2014 della Corte di cassazione che qui deve intendersi integralmente richiamata». Prescindendo dalla «portata non del tutto esauriente della assai sintetica argomentazione svolta in tal senso», «in termini di sufficienza della motivazione circa la rilevanza della questione», il Collegio ha sanzionato la circostanza che, «quanto al requisito della non manifesta infondatezza», la sezione disciplinare rimettente ha «esclusivamente fatto riferimento al contenuto argomentativo della richiamata ordinanza di rimessione pronunciata, in altro processo, dal giudice di legittimità».

La sentenza n. **10** ha negato l'eccepita carenza di motivazione delle questioni, osservando che il giudice *a quo* «ha descritto accuratamente la fattispecie (...) e, dopo aver riportato testualmente e per esteso le ragioni della ricorrente, ha esplicitato che “la Commissione concorda con le suddette considerazioni e ritiene rilevante, posto che la presenza della ‘norma’ nell’ordinamento giuridico osta al richiesto rimborso, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della ‘norma’ secondo i profili dedotti dalla Ricorrente”»; in tal modo il rimettente «non ha motivato l’ordinanza nella forma del mero rimando alle argomentazioni contenute negli atti di parte, ma ha riportato le censure eccepite dalla parte del giudizio *a quo*, facendole proprie», senza infrangere il divieto di motivazione *per relationem*.

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Pertanto, sono state censurate l'inesatta (sentenza n. **26**; ordinanze nn. **91** e **128**) o erronea (sentenze nn. **49** e **85**; ordinanza n. **187**) indicazione della norma oggetto di censura, altrimenti nota come *aberratio ictus* (sentenza n. **157**) e la generica impugnazione di plurime eterogenee disposizioni (ordinanze nn. **39** e **101**). Peraltro, la sentenza n. **216** ha precisato che «l'indicazione inaccurata o erronea (si tratti di *lapsus calami* o di vero errore) delle disposizioni di legge impugnate è irrilevante quando i termini della questione risultino tuttavia con sufficiente chiarezza», sicché si deve escludere che «l'erronea indicazione della norma censurata ridondi in vizio dell'ordinanza quando dal contesto della motivazione sia agevolmente individuabile la norma effettivamente impugnata dal rimettente».

La sentenza n. **26** ha imputato al rimettente di avere sottoposto a scrutinio una «disposizione diversa dall'effettivo oggetto delle censure», con la conseguenza che il carattere non solo formale ma anche sostanziale dell'errore di individuazione della norma «esclude *a priori* la possibilità di pervenire in via interpretativa a superare il difetto di prospettazione». Secondo l'ordinanza n. **39**, la «prospettazione impugnatoria – che coinvolge, in modo indifferenziato, plurime disposizioni di pur differente contenuto (talune, per di più, solo formalmente evocate) – (...) ostacola l'individuazione dell'effettivo oggetto delle questioni proposte (per la difficoltà di isolarle all'interno di un complessivo giudizio critico, che il Tribunale *a quo* mutua dal ricorrente e che attiene, piuttosto, al piano delle valutazioni di merito in ordine alle scelte operate dal legislatore regionale, cui addirittura si suggeriscono percorsi alternativi per la riforma delle Province)». La sentenza n. **49** ha rilevato che la questione «erroneamente ha per oggetto l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, anziché la legge 4 agosto 1955, n. 848» di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non

unitamente ad una pronuncia di condanna penale». Invero, la «pretesa antinomia venutasi a creare tra il diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato, e dunque fermo nell'escludere che la confisca urbanistica esiga una condanna penale, e la CEDU, che a parere del rimettente esprimerebbe una regola opposta, avrebbe perciò dovuto essere risolta ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della legge di adattamento, in quanto essa permette l'ingresso nell'ordinamento italiano di una simile regola». L'ordinanza n. **187**, replicando il giudizio di inammissibilità in riferimento ad analoga questione, ha rammentato che, «nei casi in cui si dubita della legittimità costituzionale della norma convenzionale, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo», oggetto della questione non può che essere la legge di ratifica ed esecuzione *in parte qua*. La sentenza n. **85** ha affermato che il rimettente «è incorso in errore nell'individuazione della norma censurata» poiché «egli non deve fare applicazione, nel caso di specie, della norma impugnata – volta ad assicurare misure di tutela della sicurezza sociale e di contrasto alla criminalità organizzata – bensì delle disposizioni in tema di conto corrente, le quali comportano (...) l'assenza di limiti al generale principio della responsabilità patrimoniale». L'ordinanza n. **101** ha addebitato al rimettente di aver censurato «l'intero complesso normativo riguardante la tutela dei terzi nei confronti delle misure di prevenzione patrimoniali (...), omettendo di individuare – come sarebbe stato suo onere (...) – le singole norme, o parti di esse, la cui presenza nell'ordinamento determinerebbe la lamentata violazione dei parametri costituzionali»; in tale *corpus* normativo, infatti, sono comprese «disposizioni eterogenee, parte delle quali prive di attinenza con le doglianze formulate». Per l'ordinanza n. **128**, la rimettente «ha erroneamente individuato la disposizione da censurare», sottoponendo a scrutinio «una norma inconferente rispetto all'oggetto delle proprie censure». La sentenza n. **157** ha ritenuto la questione – dell'«eventuale contrasto» dell'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 con gli artt. 117, primo comma, Cost. e 6, par. 1, CEDU – «ultronea ed eccentrica rispetto all'oggetto del processo *a quo*», nel quale «il rimettente è chiamato a decidere (...) se all'Amministrazione – convenuta in ottemperanza (per ritardato pagamento di indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001) – sia stata legittimamente o meno applicata la penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lettera e)», del d.lgs. n. 104 del 2010. Pertanto, «non pertinentemente il Collegio rimettente invece di assumere ad oggetto della questione sollevata il predetto art. 114, comma 4, lettera e) del d.lgs. n. 104 del 2010 (da cui dipende la decisione da adottare nella fattispecie al suo esame), ha viceversa denunciato l'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001, in riferimento, per di più, all'evocato (interposto) parametro comunitario sul giusto processo e, quindi, nella parte in cui tale ultima norma non garantirebbe il “risarcimento” integrale del danno da irragionevole durata del processo: tema questo estraneo al giudizio *a quo*».

La sentenza n. **216** ha disatteso l'eccepita *aberratio ictus*, poiché – per quanto il rimettente abbia indicato la norma censurata «facendo riferimento all'art. 26 di un inesistente d.l. 6 dicembre 2011, n. “121”, convertito da una, del pari inesistente, legge 22 dicembre 2011, n. “201”, mentre la modifica del diritto di convertire in euro le banconote in lire è stata introdotta dall'art. 26 del d.l. 6 dicembre 2011, n. “201”, come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. “214”» – dall'ordinanza di rimessione si desumeva facilmente, tuttavia, che «la norma impugnata è effettivamente l'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011 – così come modificato dalla legge di conversione n. 214 del 2014 –, del quale è riportato il testo con esattezza, sicché è evidente che l'erronea indicazione del numero progressivo sia del d.l. che della legge di conversione costituisce un mero *lapsus calami*, privo di rilevanza».

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* indeterminato (sentenze nn. **126** e **184**; ordinanze nn. **29**, **101**, **104**, **122**, **136**, **269**), privo di chiarezza (ordinanze nn. **39** e **148**) e di univocità (ordinanza n. **148**), ancipite (ordinanza n. **207**), inadeguato (sentenza n. **184**), oscuro (sentenza n. **247**; ordinanza n. **101**), contraddittorio (sentenza n. **247**), ambiguo (sentenza n. **247**; ordinanza n. **269**), non costituzionalmente obbligato (sentenza n. **184**) ovvero inidoneo ad eliminare il prospettato *vulnus* costituzionale (sentenza n. **210**).

L'ordinanza n. **29** ha rilevato che «l'ordinanza di rimessione appare (...) carente nel non specificare il “tipo” di intervento che sollecita, lasciando alla Corte di svolgere il non consentito compito di calibrare una decisione di accoglimento secondo una tra le tante opzioni possibili (sull'*an*, sul *quantum* e sul *quomodo* delle ulteriori indennità eventualmente da riconoscere al vice procuratore onorario), nessuna delle quali costituzionalmente vincolata». Per l'ordinanza n. **101**, «in assenza di precisazioni» sui criteri che, «nella prospettiva del giudice *a quo*, dovrebbero surrogare» quelli previsti dal codice civile, «gli esatti

contenuti dell'auspicata sentenza additiva restano affatto indefiniti». L'ordinanza n. **104** ha imputato al rimettente di avere sollecitato un'«addizione a carattere non sufficientemente determinato e pertinente, nel contempo, ad uno spazio di discrezionalità riservato al legislatore». L'ordinanza n. **122**, nel sottolineare la mancanza di chiarezza circa «il tipo di correzione auspicato», ha affermato che «la pluralità di opzioni che, secondo lo stesso rimettente, sarebbero suscettibili di eliminare il dubbio di incostituzionalità determina l'incertezza in ordine alla direzione dell'intervento richiesto, ancorché il dispositivo ne scelga una sola». Secondo la sentenza n. **126**, l'atto di promovimento non ha illustrato «in maniera convincente ed esaustiva», ovvero con «indicazioni perspicue e coerenti», «il senso e la portata dell'intervento caducatorio richiesto»: infatti, dalla «necessità di considerare in maniera globale i rapporti che hanno legato i docenti supplenti alle amministrazioni di appartenenza», che «certo non condurrebbe alla pronuncia ablativa pura e semplice menzionata nel dispositivo, scaturisce la necessità di ridefinire in radice, per i supplenti, la stessa nozione di continuità del servizio. Nondimeno, un tale intervento manipolativo, tanto penetrante quanto inafferrabile nelle sue coordinate, rischierebbe di invadere lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa, in difetto di soluzioni a rime costituzionalmente obbligate. (...) Anche le indicazioni sulla portata dell'intervento richiesto (...) risentono delle incongruenze appena segnalate e delle aporie tra le richieste finali di caducazione radicale e le argomentazioni più problematiche dell'ordinanza di rimessione. Il giudice rimettente, nel dispositivo (...), chiede – *sic et simpliciter* – la caducazione di una norma sul requisito di continuità del servizio, che riguarda tutti i dipendenti non di ruolo dell'amministrazione dello Stato e non la sola categoria dei supplenti. L'ordinanza di rimessione (...) non offre ragguagli né sulle ragioni di un intervento caducatorio, destinato a riverberarsi su una disciplina applicabile a tutti i dipendenti non di ruolo dello Stato, né sulle ragioni di una eventuale diversificazione tra la posizione dei supplenti e quella degli altri dipendenti non di ruolo». L'ordinanza n. **136** ha sostenuto che il rimettente «formula un *petitum* privo di indicazioni di tipo emendativo», devolvendo alla Corte il «compito di prescegliere, fra le molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili, quella da adottare come risolutiva delle problematiche enunciate; (...) tale indeterminatezza finisce per risolversi nella richiesta di una non consentita invasione della sfera della discrezionalità legislativa, in assenza di criteri univoci di commisurazione che rendano una specifica opzione come costituzionalmente imposta». Né è stato possibile interpretare «il silenzio serbato sul punto dal Tribunale rimettente» come «richiesta di una pronuncia meramente caducatoria della intera disciplina censurata, dal momento che una simile soluzione risulterebbe, per un verso, incongrua rispetto al perseguito obiettivo (...) e, per altro verso, comunque non soddisfattiva della domanda formulata nel giudizio *a quo*». Per la sentenza n. **184**, il rimettente, «anziché limitarsi a dubitare della legittimità costituzionale della porzione di norma attinente al processo principale, che verteva sulla sospensione per incidente di legittimità costituzionale, ha impugnato l'intera disposizione, propugnandone la declaratoria di incostituzionalità in un senso indeterminato e inadeguato, e comunque non costituzionalmente obbligato». L'ordinanza n. **207** ha evidenziato che il rimettente ha proposto «quesiti collegati da un nesso di irrisolta alternatività», additando soluzioni che risultano «addirittura concettualmente antitetiche», poiché la prima mira all'estensione di un beneficio e la seconda alla sua integrale eliminazione. La sentenza n. **210** ha rilevato che il richiesto «intervento puramente demolitorio» della censurata disposizione non è coerente con l'obiettivo del «recupero della legalità costituzionale attraverso una piena equiparazione dei limiti di affollamento pubblicitario per le emittenti a pagamento e quelle in chiaro». Infatti, dall'eventuale accoglimento sarebbe derivata la persistente operatività di limiti valevoli solo per la concessionaria pubblica e per le emittenti in chiaro o, al più, di limiti comunque differenziati. Secondo il Collegio, l'auspicata equiparazione delle emittenti a pagamento a quelle in chiaro «non potrebbe scaturire dalla caducazione dal contesto normativo (...) della disposizione censurata» e l'intervento correttivo invocato «non varrebbe a ricondurre ad omogeneità le situazioni poste a raffronto e sarebbe, quindi, inidoneo a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente, conseguibile non per decisione della Corte, ma attraverso la rimodulazione legislativa dei limiti». Nella sentenza n. **247**, i Giudici, dopo aver rammentato che «la Corte giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», hanno sostenuto che «una decisione di accoglimento – qual è quella richiesta dal primo punto del dispositivo dell'ordinanza di rimessione – non avrebbe l'effetto auspicato dal giudice rimettente, ma finirebbe per espungere dall'ordinamento disposizioni che riguardano, o aspetti sostanziali della disciplina delle comunicazioni elettroniche, o l'attribuzione ad AGCOM di funzioni e poteri che non solo non sono in discussione, ma che devono essere attribuiti, conformemente a quanto previsto dalla direttiva europea». Inoltre, l'ordinanza «nel suo insieme» non ha chiarito «sufficientemente» se intendesse ottenere «una pronuncia ablativa o una pronuncia additivo-manipolativa». L'ordinanza n. **269** ha

osservato che «l'intervento manipolativo invocato si presenta incerto e non identificato» poiché il giudice *a quo* «non chiarisce quale dovrebbe essere la regola (...), ritenuta conforme ai principi costituzionali evocati, alternativa a quella elaborata dalla giurisprudenza di legittimità», rimettendo alla Corte l'«elaborazione *ex novo* di una diversa regola di riparto della giurisdizione». Infatti, il rimettente non ha invocato una «pronuncia ablativa delle norme censurate», ma ha piuttosto richiesto un «intervento di tipo additivo», omettendo però «ogni indicazione in ordine alla direzione e ai contenuti dell'intervento correttivo auspicato, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili».

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di una pronuncia additiva o manipolativa non costituzionalmente obbligata (sentenza n. **85**), specialmente in materie o ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **223** e **231**; ordinanza n. **270**), ovvero costituente una novità di sistema (ordinanze nn. **101** e **269**).

La sentenza n. **85** ha osservato che un'eventuale pronuncia additiva «non potrebbe essere a “rime obbligate”, dal momento che il credito da pensione è situazione giuridica profondamente diversa dal credito di conto corrente e che, conseguentemente, l'indefettibile principio costituzionale di tutela del fine solidaristico (di garantire l'emancipazione dal bisogno del pensionato) non può trovare soluzione obbligata attraverso l'automatica riproduzione di una norma appartenente ad un contesto giuridico diverso. In definitiva, l'art. 545 cod. proc. civ. e gli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 180 del 1950 non possono fungere da *tertia comparationis* al fine di rimuovere il *vulnus* del vigente sistema di tutela sociale». Secondo l'ordinanza n. **101**, il rimettente ha inteso muovere «critiche di opportunità alle scelte di politica legislativa sottese al nuovo regime introdotto dal d.lgs. n. 159 del 2011, (...) nella prospettiva di far “rivivere” la situazione anteriore, per *communis opinio* ampiamente lacunosa sul piano della regolamentazione normativa (...), ma nella quale (...) si sarebbe instaurata una “prassi” operativa (...) in assunto maggiormente consentanea alla protezione degli interessi in gioco»; in tal modo è stato invocato un «intervento “di sistema” esorbitante, per sua natura, dai limiti del giudizio di legittimità costituzionale». La sentenza n. **223** ha riscontrato la «mancanza di un unico rimedio, costituzionalmente obbligato, al vizio rilevato, in un settore, quello delle scelte di politica criminale, caratterizzato oltretutto da una discrezionalità del legislatore particolarmente ampia riguardo al bilanciamento dei diversi interessi contrapposti»: infatti, come segnalato dallo stesso rimettente, sono «prospettabili una molteplicità di alternative, costituzionalmente compatibili, idonee ad evitare che prevalga sempre e comunque, per determinate figure parentali, la soluzione dell'impunità, anche contro la volontà della vittima ed anche quando non vi sia, nel concreto, alcuna coesione da difendere per il nucleo familiare». Pertanto, la Corte, consapevole del dovere di «rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale», si è limitata a sottolineare la «forte opportunità» di una ponderata riforma, «non sostituibile attraverso la radicale ablazione proposta con l'odierna questione» e demandata al legislatore che dovrà provvedere all'«indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento (...) tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare». Secondo la sentenza n. **231**, ove la norma venisse dichiarata incostituzionale, «il suo venir meno *ex tunc* produrrebbe di rendere definitivamente esenti da imposizione i redditi eventualmente generati prima dell'introduzione del nuovo regime e non ancora distribuiti», in tal modo privilegiando, «senza plausibile ragione», i titolari di quote di partecipazione qualificata rispetto agli altri «in palese contraddizione con le finalità della novella legislativa». L'accoglimento della questione avrebbe perciò realizzato, nell'ambito delle norme intertemporali connotato da ampia discrezionalità legislativa, un regime di diritto transitorio irragionevolmente discostato sia dal precedente regime che da quello successivo. L'ordinanza n. **269** ha imputato al rimettente di aver richiesto un «intervento additivo “creativo”, peraltro manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, che eccede i poteri» della Corte, «implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore». L'ordinanza n. **270** ha ritenuto l'intervento invocato dal rimettente «precluso dalla discrezionalità del legislatore» e dall'«assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate».

La sentenza n. **223** ha disatteso l'eccezione di inammissibilità di una questione rivolta ad ottenere una pronuncia di incostituzionalità in materia penale con effetti *in malam partem*, ricordando le «premesse, modalità e conseguenze del sindacato sulle (...) norme di favore». I Giudici hanno precisato che, ferma la

riserva di legge scolpita nell'art. 25, secondo comma, Cost. che impedisce di configurare nuove previsioni punitive, con riguardo alle questioni concernenti le norme di favore, e mirate alla relativa eliminazione, «è possibile riscontrare positivamente il requisito della rilevanza, poiché l'eventuale accoglimento delle questioni medesime inciderebbe, comunque, sulle formule di proscioglimento o sui dispositivi delle sentenze penali»; inoltre, «l'effetto *in malam partem* derivante dall'eventuale accoglimento della questione» non dipenderebbe dall'«introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti ad opera della Corte costituzionale, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali»: tale effetto dipenderebbe, piuttosto, dall'«automatica espansione delle norme comuni, dettate dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una (in tesi) incostituzionale disciplina derogatoria».

Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, dell'oggetto e dei parametri non sempre conducono all'inammissibilità delle questioni (comunque ipotizzabile per altre concomitanti ragioni): nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione o una precisazione (sentenze nn. **22, 58, 94, 109, 113, 181, 184, 188, 228, 236**; ordinanze nn. **133 e 148**).

La sentenza n. **58** ha puntualizzato che i commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. «vengono (impropriamente) richiamati dal giudice *a quo* non già come parametro cui riferire la denunciata violazione, ma come disposizioni costituzionali non applicabili alla fattispecie normativa impugnata». La sentenza n. **94** ha evidenziato come «il giudice *a quo*, tanto nel dispositivo che nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, identifichi i beneficiari dell'invocata pronuncia additiva nei “creditori privilegiati” e, “in particolare”, nei “lavoratori dipendenti”: locuzione che potrebbe far pensare alla proposizione di due distinte questioni (...), in rapporto di subordinazione tra loro (la prima più ampia, riferita al *genus* dei creditori privilegiati; la seconda più ristretta, concernente la *species* dei titolari di crediti privilegiati da lavoro subordinato)». Tuttavia, i Giudici hanno chiarito che le censure «risultano calibrate in modo specifico sulla posizione dei titolari di crediti da lavoro» poiché solo ad essi è riferibile «l'evocata garanzia costituzionale del diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata e sufficiente» ed «anche la violazione dei restanti parametri costituzionali (artt. 3 e 24 Cost.) è dedotta (...) con argomenti “ritagliati” sulla predetta figura soggettiva». Pertanto, «l'oggetto della questione» è stato ritenuto «unitario, rimanendo circoscritto, nella prospettiva del rimettente, (...) ai crediti da lavoro dipendente: e ciò in assonanza con l'oggetto del giudizio principale, concernente istanze di lavoratori subordinati intese a conseguire il pagamento di crediti per trattamento di fine rapporto». La sentenza n. **109** ha osservato che, «malgrado il generico riferimento del dispositivo dell'ordinanza di rimessione ai procedimenti che si svolgono davanti al “giudice dell'esecuzione”, nella motivazione (...) la Corte rimettente afferma espressamente che i dubbi di legittimità costituzionale prospettati attengono alla “procedura di incidente di esecuzione per l'applicazione della confisca”: e ciò in assonanza sia con l'oggetto del procedimento *a quo* che con le deduzioni poste a sostegno delle censure, calibrate anch'esse sull'ipotesi dell'applicazione della confisca *in executivis*. Si deve, pertanto, ritenere che la questione (...) attenga in modo specifico ed esclusivo al procedimento di esecuzione volto all'applicazione di detta misura patrimoniale». Secondo la sentenza n. **113**, «dalla parte motivazionale della ordinanza di rimessione si deduce come le censure formalmente rivolte all'intero art. 45 del codice della strada debbano intendersi riferite solo al comma 6», sicché è questa «la disposizione dalla quale deriva il costante orientamento ermeneutico della Corte di cassazione, della cui legittimità dubita» il rimettente. Per l'ordinanza n. **133**, «dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione si evince, senza incertezze, che oggetto di censura è il solo comma 5 dell'art. 21, che disciplina la nomina, da parte della Provincia, dei membri del Comitato direttivo degli Ambiti territoriali di caccia». L'ordinanza n. **148**, pur notando che «nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione la questione è sollevata con riferimento all'intero testo del comma 9», ha desunto dalla motivazione, «con sufficiente chiarezza», che «l'oggetto della censura è limitato alla parte di esso che riguarda l'omessa comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con specifico riferimento alla misura della sanzione amministrativa». La sentenza n. **181** ha proceduto alla preliminare «interpretazione della questione posta dal giudice rimettente (...) con riferimento sia alle poste di entrata del finanziamento statale, sia a quelle di spesa», le quali ultime soltanto costituiscono oggetto di censura, come desunto «con chiarezza» dalla motivazione dell'atto di promovimento. La sentenza n. **184** ha puntualizzato che «i processi principali sono stati avviati da chi ha rivestito, nei giudizi penali di cui si lamenta l'eccessiva

durata, la veste di imputato. In accordo con ciò, si desume chiaramente dalle motivazioni delle ordinanze di rimessione che la norma impugnata viene censurata con riferimento alla posizione di tale parte e non anche a quella della parte civile e del responsabile civile». La sentenza n. **228** ha osservato che, «pur venendo invocati il primo ed il terzo comma dell'art. 117 Cost., la censura è illustrata con riferimento al solo art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”». La sentenza n. **236** ha precisato che, «benché il TAR invochi quattro parametri costituzionali», la questione «si regge essenzialmente sull'art. 51, primo comma, Cost, considerato nella sua relazione con l'art. 2 Cost., al quale il giudice *a quo* fa riferimento per sottolineare la natura di diritto inviolabile del diritto di elettorato passivo»; pertanto, «l'intera questione ha come parametri di riferimento esclusivamente gli artt. 51, primo comma, e 2 Cost.». La stessa decisione ha affermato che «il giudice *a quo* fa riferimento, in alcuni passaggi, non all'applicazione della sospensione» dalla carica di sindaco al mandato in corso, ma ad un «altro tipo di retroattività, cioè all'applicazione della nuova norma a un fatto illecito precedente la legge». Tuttavia, questi passaggi sarebbero stati rilevanti se a tale applicazione fosse stata riconosciuta quella natura sanzionatoria che essa non ha e se, «nel formulare la questione, si fosse fatto riferimento all'art. 25 Cost., cosa che non è avvenuta. Sicché la questione stessa va intesa nel senso che la violazione dell'art. 51, primo comma, Cost. deriverebbe dall'applicazione della norma censurata ad un mandato già in corso».

La sentenza n. **191** ha preliminarmente chiarito che l'esame della questione «dovrebbe, a rigore, essere limitato alla disciplina che subordina alla condizione del mancato ricevimento degli alimenti il diritto alla pensione della madre che si sia separata dopo il decesso del figlio» in quanto a ciò «fa riferimento la normativa che regola la fattispecie oggetto del giudizio principale. Tuttavia, poiché anche il diritto alla pensione della madre che, al momento del decesso del figlio, già viveva effettivamente separata dal marito, è sottoposto a identica disciplina», la valutazione della Corte «involge necessariamente anche quest'ultima, da intendersi intrinsecamente collegata alla prima»; del resto, lo stesso *petitum* del rimettente «prescinde dalla circostanza dell' anteriorità o della posteriorità della separazione della madre rispetto al decesso del figlio». Per contro, la sentenza n. **220** ha ritenuto di focalizzare l'attenzione sull'ipotesi, discussa nel giudizio principale, dell'omesso versamento dell'assegno dovuto dall'imputato a titolo di contributo al mantenimento di un figlio minore, senza prendere dunque in considerazione eventuali disparità di trattamento concernenti le inadempienze agli obblighi di assistenza economica nei confronti del coniuge divorziato.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un'incompleta ricostruzione (sentenza n. **18**; ordinanze nn. **29** e **36**) e conseguente mancata ponderazione (sentenza n. **27**; ordinanze nn. **115** e **209**) del quadro normativo di riferimento.

Secondo la sentenza n. **18** (ripresa dall'ordinanza n. **209**), l'«incompleta ricostruzione del quadro normativo di effettivo riferimento» ha compromesso «l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento» della censura. La sentenza n. **27** ha addebitato al rimettente l'omessa considerazione di numerose disposizioni, ivi comprese «quelle, di fonte legale e negoziale, relative allo specifico trattamento economico accessorio riconosciuto al personale nautico dei vigili del fuoco»; pertanto, le «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» hanno minato «l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza». L'ordinanza n. **29** ha sostenuto che «lo stesso quadro normativo coinvolto nel dubbio di legittimità costituzionale appare non perspicuamente richiamato», dal momento che l'ultima norma modificativa della disposizione censurata è stata, a sua volta, formalmente abrogata, «senza che di tale abrogazione – e dei relativi effetti sul piano della normativa applicabile nel giudizio *a quo* – il giudice rimettente abbia fatto alcuna menzione o abbia mostrato di tenere alcun conto». L'ordinanza n. **36** ha imputato al rimettente la «mancata considerazione» della disciplina che ha introdotto, «sia pure in chiave settoriale e non sistematica, un particolare regime del cumulo giuridico delle sanzioni in relazione a plurime violazioni di disposizioni in materia assicurativa». L'ordinanza n. **209** ha rilevato l'omessa motivazione in punto di applicabilità alle fattispecie *a quibus* di una specifica disposizione del testo unico in materia di pubblico impiego; ed ha affermato che tale valutazione «risultava logicamente pregiudiziale rispetto a qualunque motivazione in punto di non manifesta infondatezza» della questione.

5. La riproposizione delle questioni

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

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

La sentenza n. **58** – con la quale è stata accolta una questione «sollevata, per la terza volta, nel corso di un giudizio» tributario e oggetto, in precedenza, delle ordinanze nn. 156 del 2012 e 309 del 2009 (rispettivamente, di manifesta inammissibilità e di restituzione atti per *jus superveniens*) – ha rammentato che «non esiste una preclusione alla riproponibilità della questione incidentale di legittimità da parte dello stesso giudice e nello stesso giudizio, quando sia intervenuta (...) una pronuncia meramente processuale» della Corte ed «il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una pronuncia sulla fondatezza o meno della questione, poiché tale iniziativa non contrasta con il disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., in tema di non impugnabilità delle decisioni della Corte». La sentenza n. **126**, pur pervenendo ad un esito di inammissibilità di una questione già definita in rito con l'ordinanza n. 99 del 2011, ha così disatteso un'eccezione di non riproponibilità del quesito: «L'ordinanza n. 99 del 2011, che racchiude una pronuncia di mero rito, non è d'ostacolo alla riproposizione dell'odierna questione (...). L'ordinanza di rimessione (...) è incentrata su argomentazioni più articolate rispetto a quelle della precedente ordinanza, che si limitava ad un mero rinvio *per relationem* alle deduzioni delle parti. La diversità delle argomentazioni è un elemento distintivo sufficiente a tracciare una nitida linea di discontinuità e a scongiurare il rischio di un *bis in idem*, che si risolverebbe in una surrettizia impugnazione della precedente decisione» costituzionale. La sentenza n. **262** ha accolto una questione dichiarata manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza e carente argomentazione sulla *potestas iudicandi*, dall'ordinanza n. 123 del 2014, che, dopo avere richiamato le modalità di designazione degli arbitri prescritte, a pena di nullità, dall'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003, aveva riscontrato «il mancato esame (...) della validità della clausola compromissoria» che non attribuisce la nomina degli arbitri a terzi estranei alla società. In occasione del nuovo incidente di costituzionalità, il Collegio arbitrale ha colmato le lacune argomentative ed ha illustrato le ragioni favorevoli alla validità della detta clausola. In particolare, gli arbitri hanno circoscritto alle società di capitali ed alle cooperative l'obbligo di conformare le clausole compromissorie degli statuti alle novità normative sulla designazione degli arbitri, valorizzando, sul piano letterale, la mancanza di una norma espressa riferita alle società di persone. Sul piano sistematico, la nullità indiscriminata delle clausole compromissorie preesistenti avrebbe vanificato il favore accordato alla risoluzione arbitrale delle controversie societarie; infine, con riguardo alla vicenda specifica, il contegno processuale degli interessati ha denotato l'inequivocabile volontà di investire il rimettente della soluzione della controversia, poiché le parti non hanno sollevato eccezioni di sorta e hanno sottoscritto senza riserve il verbale di costituzione dell'organo giudicante.

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

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Lo scrutinio di costituzionalità deve avere per oggetto un atto avente forza di legge. Eventuali questioni riguardanti atti privi di forza di legge sono votate ad una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità.

Nel 2015 **126** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **17** pronunce hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. **33, 34, 47, 58, 120, 181, 188, 193, 206, 228**; ordinanze nn. **35, 39, 102, 133, 136, 183, 266**) e **2** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenza n. **120**; ordinanza n. **112**). La questione decisa dalla sentenza n. **120** ha avuto ad oggetto una disposizione del Veneto e norme

della Provincia autonoma di Trento.

La sentenza n. **178** ha puntualizzato che «il sindacato di costituzionalità non può tralasciare le norme della legge di stabilità per il 2014» (non espressamente impugnate e, peraltro, successive ad uno degli atti di promovimento), che «hanno recuperato al rango primario la normativa regolamentare (d.P.R. n. 122 del 2013), inizialmente intervenuta a specificare e a completare il contenuto precettivo» di talune delle disposizioni censurate. A tale riguardo, i Giudici hanno riconosciuto l'esistenza di un «nesso inscindibile tra le disposizioni del d.l. n. 98 del 2011, specificamente impugnate, e le disposizioni della legge di stabilità per il 2014». La sentenza n. **188** ha così preliminarmente ritenuto l'ammissibilità – «anche in considerazione della particolare articolazione degli interessi contrapposti: quelli facenti capo a due enti territoriali di diversa disciplina costituzionale, la Regione e la Provincia» – di «questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare»: «Si tratta invero, nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica (...) costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari (...). Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che (...) si è già tradotto (...) in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (...) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (...). Da questa premessa non può tuttavia conseguire “che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento» della Corte. «In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale».

La sentenza n. **113** ha precisato che oggetto del giudizio di costituzionalità è il «diritto vivente consolidatosi sulla (...) norma di rango primario».

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **28, 30, 88, 103, 129, 173, 212, 226**). Infatti, in ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma censurata è stata espunta dall'ordinamento, il giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni sollevate, ciò che soltanto potrebbe giustificare la restituzione degli atti al rimettente.

Relativamente ad una delle questioni ivi esaminate e dichiarate manifestamente inammissibili, l'ordinanza n. **30** ha ravvisato la diversa ipotesi dell'«inesistenza *ab origine*» del relativo oggetto, individuato nella «norma che il rimettente presuppone “prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012, nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra”». Infatti, la sentenza n. 238 del 2014 – che pure ha determinato, in riferimento ad altre due norme dichiarate illegittime, la sopravvenuta carenza di oggetto di altrettanti quesiti ritenuti manifestamente inammissibili dall'ordinanza n. 30 – ha affermato che «la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge» con «gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale» (i principi fondamentali e i diritti inviolabili della persona) «non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto»; e non ha dunque «prodotto la norma (interna) che il rimettente censura, sull'erroneo presupposto del suo intervenuto recepimento». L'ordinanza n. **212** – dopo aver osservato che la sentenza n. 281 del 2013, successiva alle ordinanze di rimessione, ha dichiarato illegittima la norma impugnata in relazione al censurato «profilo applicativo» – ha aggiunto che, alla luce della citata pronuncia, «esaustiva al fine della decisione da adottare nei processi principali», «perdono di rilevanza le censure genericamente formulate nei confronti della normativa in esame con riguardo alla sua applicazione a regime e con riferimento, quindi, a situazioni estranee allo specifico *thema decidendum* che occupa il rimettente».

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità ed il mutamento del quadro normativo di riferimento (anche in conseguenza di intervenute decisioni di accoglimento della Corte) determinano, di regola, se successivi alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **12, 20, 35, 42, 53, 80, 102, 190, 225, 256, 266**).

L'ordinanza n. **80** ha richiamato il costante orientamento secondo cui «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *jus superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate» dal giudice *a quo*. L'ordinanza n. **266** ha puntualizzato che l'insegnamento secondo cui «lo *ius superveniens* non comporta la cessazione della materia del contendere, se la normativa impugnata ha trovato *medio tempore* applicazione, (...) riguarda il giudizio di legittimità costituzionale introdotto, dallo Stato o dalle Regioni, con ricorso in via principale»; pertanto, essendo la questione stata sollevata in via incidentale, «la sopravvenienza normativa richiede una valutazione di perdurante rilevanza, necessariamente rimessa al giudice *a quo*».

Talvolta la Corte ha comunque ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **10, 106, 205, 222, 228, 260**). In generale, la sentenza n. **222** ha rammentato che un'eventuale restituzione degli atti al rimettente, ove non giustificata dalla «necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della *quaestio* a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, ad un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi *a quibus*, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell'incidente di legittimità costituzionale, e ad una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost.».

La sentenza n. **10** ha così rigettato una richiesta erariale di restituzione degli atti al rimettente per *ius superveniens* incidente a più riprese sulle disposizioni impugnate: innanzitutto, «l'anno di imposta a cui si riferisce il silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso, oggetto del giudizio *a quo*, è il 2008, di tal che la legge applicabile risulta quella anteriore alle modifiche intervenute»; inoltre, «le modifiche introdotte non rimediano affatto ai profili di illegittimità dedotti dal rimettente, ma semmai li accentuano (...), dal momento che innalzano la percentuale dell'«addizionale», ampliano l'area dei soggetti tenuti a versarla e stabilizzano l'imposta senza limiti di tempo, tanto che si deve ritenere che (...) alcune delle censure prospettate dall'ordinanza di remissione interessino anche le novelle successive». La stessa pronuncia ha altresì puntualizzato che il «tenore» delle motivazioni sviluppate nell'atto di promovimento e, in particolare, «l'insistenza sul carattere strutturale e permanente» della contestata maggiorazione dell'aliquota IRES inducono a ritenere che le censure interessino le impugnate disposizioni, «anche nel testo risultante dalle successive modifiche legislative. Infatti, in virtù di tali novelle, l'imposta» sottoposta a scrutinio, «che già in origine era stata istituita senza limiti di tempo, è stata poi stabilizzata accentuando gli aspetti della normativa su cui si fondano le doglianze». La sentenza n. **106** ha osservato che «non incide sull'ammissibilità della questione l'avvenuta abrogazione dell'intera legge n. 1423 del 1956 e di quella n. 575 del 1965, ad opera dell'art. 120, comma 1, lettere *ab*), del d.lgs. n. 159 del 2011 (i cui artt. 10 e 27 riproducono, rispettivamente, peraltro, senza significative variazioni, il testo delle norme censurate)»; infatti, le norme previgenti «continuano a trovare applicazione nel procedimento *a quo* in forza della disciplina transitoria dettata dall'art. 117, comma 1, del citato decreto legislativo, giacché, nella specie, la proposta di applicazione della misura patrimoniale della confisca è stata formulata in data anteriore a quella di entrata in vigore del medesimo decreto». Secondo la sentenza n. **205**, le novità normative – volte ad «armonizzare la disciplina dell'indennità di maternità» e a «recepire le indicazioni» della giurisprudenza costituzionale, svincolando l'erogazione del beneficio dal denunciato requisito dei sei anni di età del bambino, sia pure con effetto solo dal giorno successivo a quello della pubblicazione della novella in Gazzetta Ufficiale – «non dispiegano alcuna influenza sul giudizio in corso», «non alterano (...) i termini della questione» e «non richiedono che il giudice rimettente rinnovi la valutazione di rilevanza che ha compiuto, con motivazione articolata e convincente, anche con riguardo alle questioni preliminari sulla tempestività della domanda». La sentenza n. **222** ha escluso la necessità di restituire gli atti poiché lo *ius superveniens*, parzialmente modificativo della denunciata disposizione, «non incide sul giudizio» di costituzionalità, concernendo aspetti «non rilevanti ai fini della valutazione delle censure». La sentenza n.

228 ha evidenziato che la sopravvenuta legislazione regionale, sostitutiva della norma censurata, «facendo salve per il passato le nomine già effettuate, non ha inciso sulla norma regolatrice, *ratione temporis*, della vicenda all'esame del giudice *a quo*». La sentenza n. **260** ha puntualizzato che sul giudizio incidentale «non incide la nuova disciplina in tema di contratti a tempo determinato delle fondazioni di produzione musicale», introdotta dal d.lgs. n. 81 del 2015, applicabile «soltanto dal 25 giugno 2015, giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale» e, dunque, non concernente «i diritti sorti nel vigore della normativa antecedente». Per il Collegio, le novità normative «non dispiegano alcuna influenza sul giudizio in corso, né alterano i termini della questione» e la rimettente «non deve (...) rinnovare la valutazione di rilevanza».

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 indotto la Corte a soffermarsi nuovamente sui rapporti dell'ordinamento interno con quello comunitario e con le convenzioni internazionali (in proposito, si rinvia alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV.).

Il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato ampiamente sviluppato nelle sentenze nn. **49, 96, 150**.

La sentenza n. **49** ha riepilogato taluni fondamentali insegnamenti che devono guidare i giudici comuni nella risoluzione di eventuali antinomie tra norme nazionali e norme della CEDU e nella corretta proposizione di questioni di legittimità costituzionale in riferimento al primo comma dell'art. 117 Cost. Il «carattere sub-costituzionale della CEDU impone un raffronto tra le regole da essa ricavate e la Costituzione, e (...) l'eventuale dubbio di costituzionalità da ciò derivato, non potendosi incidere sulla legittimità della Convenzione, deve venire prospettato con riferimento alla legge nazionale di adattamento». Alla Corte di Strasburgo non compete di determinare il significato della legge nazionale, bensì di «valutare se essa, come definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della CEDU. È pertanto quest'ultima, e non la legge della Repubblica, a vivere nella dimensione ermeneutica che la Corte EDU adotta in modo costante e consolidato. Naturalmente, non è in discussione che, acquisita una simile dimensione, compete al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente ad essa (...), a condizione che non si riveli del tutto eccentrico rispetto alla lettera della legge (...). Tuttavia, (...) il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU (...) è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (...). Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana». La stessa decisione ha altresì puntualizzato la natura e la portata del vincolo derivante ai giudici comuni dalle interpretazioni della Corte di Strasburgo. A quest'ultima, «compete di pronunciare la “parola ultima” (...) in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli (...). Tuttavia, sarebbe errato (...) ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato. Il giudice nazionale non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si “esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto” (...), e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento. Certamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché

cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (...). Quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che “L’applicazione e l’interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri” (...). Ciò non vuol dire, però, che questi ultimi possano ignorare l’interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione. Corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo. Quest’ultimo, poggiando sull’art. 117, primo comma, Cost. (...), deve coordinarsi con l’art. 101, secondo comma, Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest’ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. (...) il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla “giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente” (...), “in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza” (...). È, pertanto, solo un “diritto consolidato”, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo. (...) Non sempre è di immediata evidenza se una certa interpretazione delle disposizioni della CEDU abbia maturato a Strasburgo un adeguato consolidamento, specie a fronte di pronunce destinate a risolvere casi del tutto peculiari, e comunque formatesi con riguardo all’impatto prodotto dalla CEDU su ordinamenti giuridici differenti da quello italiano. Nonostante ciò, vi sono senza dubbio indici idonei ad orientare il giudice nazionale nel suo percorso di discernimento: la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte di Strasburgo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l’avallo della Grande Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell’ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano. Quando tutti, o alcuni di questi indizi si manifestano, secondo un giudizio che non può prescindere dalle peculiarità di ogni singola vicenda, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte EDU per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una “sentenza pilota” in senso stretto. Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un “diritto consolidato” o di una “sentenza pilota”, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di “ogni strumento ermeneutico a sua disposizione”, ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all’incidente di legittimità costituzionale (...). Quest’ultimo assumerà di conseguenza, e in linea di massima, quale norma interposta il risultato oramai stabilizzatosi della giurisprudenza europea (...), salva l’eventualità eccezionale di una verifica negativa circa la conformità di essa, e dunque della legge di adattamento, alla Costituzione (...). Mentre, nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un “diritto consolidato”, è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale». L’ordinanza n. **187**, pronunciandosi su questione analoga a quella decisa dalla sentenza n. 49, ha confermato il necessario «coordinamento tra gli obblighi derivanti dall’art. 117, primo comma, Cost., e la libertà interpretativa assicurata al giudice comune dall’art. 101, secondo comma, Cost.», in ragione del quale lo stesso giudice, al di là dei casi di esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte EDU, è «tenuto a conformarsi alla sola giurisprudenza consolidata di Strasburgo e alle sentenze pilota in senso stretto». La sentenza n. **96** ha ribadito che «dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all’art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» e che «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell’Unione) è applicabile». Pertanto, il Collegio ha condiviso la scelta del rimettente di sollevare questione di costituzionalità, «non essendogli consentita un’applicazione in via diretta delle norme convenzionali in luogo di quelle nazionali, in tesi con esse non compatibili, atteso che, diversamente dal diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell’uomo non crea un

ordinamento giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno». Inoltre, «poiché le fattispecie, oggetto dei giudizi *a quibus*, non sono riconducibili al diritto comunitario, non vi era (...) effettivamente, spazio per un'eventuale disapplicazione della normativa nazionale da parte del Tribunale rimettente, da ritenersi oltretutto limitata ai casi in cui il diritto comunitario rilevante sia dotato di effetti diretti». Secondo la sentenza n. **150**, «ove (...) la verifica della praticabilità di una interpretazione della norma interna in senso conforme alla CEDU, realizzata dal giudice comune avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione, dia esito negativo, questi non può far altro che sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (...). Questa soluzione si collega all'impossibilità di disapplicare la norma ritenuta in contrasto con la norma convenzionale».

La sentenza n. **184** ha riconosciuto che i rimettenti, «nel valutare il contrasto tra la normativa nazionale e la norma interposta, costituita dall'art. 6 della CEDU, hanno proceduto, in conformità alla giurisprudenza» costituzionale, «sia ad escludere la disapplicazione della prima (...), sia ad assegnare alla seconda il significato che si trae dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, dalla quale soltanto non è permesso di discostarsi nell'esercizio del potere interpretativo garantito al giudice nazionale dall'art. 101, secondo comma, Cost.».

Soltanto di rado i giudici *a quibus* hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. **45**; ordinanza n. **173**).

L'art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **18, 22, 33, 34, 47, 70, 71, 97, 109, 120, 127, 157, 186, 216, 221, 228, 229, 240, 260** e con le ordinanze nn. **20, 28, 57, 136, 173, 174, 187, 269, 274**.

La sentenza n. **113** ha negato il carattere vincolante della normativa UNI EN 30012 che, «in assenza di leggi o regolamenti di recepimento, rappresenta unicamente un insieme di regole di buona tecnica, impropriamente definite "norme", alle quali, in assenza di obblighi giuridici, i costruttori decidono autonomamente di conformarsi».

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. **47, 58, 228**; ordinanze nn. **35, 102, 133**), anche unitamente al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia differenziata (sentenza n. **33**; ordinanza n. **39**).

Più rara è risultata, invece, la denunciata lesione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **188 e 193**; ordinanze nn. **24 e 39**).

Una particolare menzione merita l'ordinanza n. **202** che ha ritenuto manifestamente inammissibile, per mancata attuazione dell'invocato parametro, una questione proposta in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., a norma del quale la legge dello Stato può attribuire alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Corte, dopo aver rammentato che la disposizione costituzionale richiede l'approvazione di una legge statale, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole a maggioranza assoluta delle Camere e sulla base di un'intesa fra Stato e Regione, ha osservato che al Piemonte «non è stata riconosciuta la maggiore autonomia dedotta dal giudice *a quo*».

Si segnalano altresì le sentenze nn. **146, 194, 210** in materia di delega legislativa, nonché le sentenze nn. **145 e 154** e l'ordinanza n. **72** sulla sindacabilità dell'esistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, sulla necessaria omogeneità per materia o scopo delle disposizioni contenute nel provvedimento governativo e sul nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge.

La sentenza n. **146** ha osservato che la censura di violazione dell'art. 76 Cost., «in quanto logicamente preliminare, va esaminata con carattere di priorità». Secondo la sentenza n. **154**, «la censura riferita all'asserita violazione dell'art. 77 Cost. presenta pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo della norma in esame, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri».

Il contenuto del parametro è suscettibile di mutamenti in funzione dell'evoluzione del quadro

legislativo o delle pertinenti fonti sovranazionali. In particolare, l'intervenuta modifica di una disposizione legislativa assunta quale parametro interposto può determinare, se successiva alla proposizione del quesito di costituzionalità, una pronuncia di restituzione degli atti al rimettente (ordinanza n. **102**). La sentenza n. **178**, nell'affermare il «nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale», ha sostenuto che «l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza».

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

Come accennato *supra* (par. 4), l'esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo* abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve fare uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principi costituzionali. Così, i Giudici, in ossequio al principio di conservazione degli atti giuridici, hanno confermato che «nessuna norma di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo perché è suscettibile di essere interpretata in senso contrastante con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione» (sentenza n. **3**; in proposito si vedano anche la sentenza n. **113** e l'ordinanza n. **92**). La sentenza n. **181**, nel condividere l'opinione ermeneutica del rimettente, ha sottolineato che, «quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione»; ed ha richiamato «l'obbligo dell'interprete di attribuire alla legge, in casi di polivalenza semantica, un significato conforme a Costituzione». La sentenza n. **206** ha ribadito che «eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione». La sentenza n. **262** ha rammentato che, ai fini dell'ammissibilità della questione, «è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e (...) la escluda consapevolmente» e che la «fondatezza delle diverse interpretazioni attiene al merito della questione».

Uno specifico aspetto della dottrina dell'interpretazione conforme riguarda, come osservato *supra*, par. 7, la necessità per il giudice comune di interpretare, in ossequio all'art. 117, primo comma, Cost., da un lato, il diritto interno compatibilmente con le previsioni della CEDU e, dall'altro, il diritto convenzionale, per come applicato dalla Corte europea, in linea con i principi della sovraordinata Costituzione. La sentenza n. **49** ha affermato che i «canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata debbono (...) trovare applicazione anche nei confronti delle sentenze della Corte EDU, quando di esse (...) non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto (...). In tali evenienze, non comuni ma pur sempre possibili, a fronte di una pluralità di significati potenzialmente compatibili con il significante, l'interprete è tenuto a collocare la singola pronuncia nel flusso continuo della giurisprudenza europea, per ricavarne un senso che possa conciliarsi con quest'ultima, e che, comunque, non sia di pregiudizio per la Costituzione».

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni può risultare precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base degli ipotizzati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinarne il possibile superamento, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie (ordinanza n. **92**).

La Corte ha, invece, esaminato il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. La sentenza n. **150** ha puntualizzato che «l'onere dell'interpretazione conforme grava sul giudice “entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme”».

Secondo la sentenza n. **96**, il tribunale *a quo* ha correttamente «escluso la praticabilità di una esegesi correttiva delle disposizioni censurate, in senso estensivo dell'accesso alle tecniche di PMA, anche in favore delle coppie ricorrenti, atteso l'univoco e non superabile tenore letterale della prescrizione per cui il ricorso a dette tecniche "è comunque circoscritto ai casi di sterilità o infertilità". Dal che la rilevanza della questione sollevata, la cui soluzione condiziona, quindi, l'accoglimento o meno della domanda dei ricorrenti nei procedimenti cautelari *a quibus*». La sentenza n. **150** ha riconosciuto la «fondezza dell'assunto del rimettente secondo cui non è possibile una interpretazione della norma censurata che ne escluda la portata retroattiva e dunque l'applicabilità ai giudizi in corso, ivi compreso il giudizio principale. Il tenore letterale dell'art. 1, comma 224, della legge n. 266 del 2005 che, nel delimitare la propria sfera di applicazione, espressamente fa salva solo "l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge" (...), impedisce di assegnare a detta norma un significato diverso da quello sospettato di illegittimità, non consentendo di attribuirle effetti solo *pro futuro*, poiché risulta *ictu oculi* il suo carattere retroattivo e la sua incidenza sul giudizio in corso». Per la sentenza n. **262**, il Collegio arbitrale ha ritenuto preclusa un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma e si è discostato dall'opinione che, dopo la sentenza n. 322 del 1998, applica la sospensione della prescrizione delle azioni di responsabilità a tutte le società di persone, sostenendo che una simile interpretazione estensiva «confliggerebbe con la tassatività delle cause di sospensione della prescrizione e travalicherebbe i limiti del precedente (...), che riguarda le sole società in accomandita semplice».

In numerose occasioni sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o insufficiente espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **11, 56, 78, 83, 113, 126, 132, 178, 185, 206, 221**).

La sentenza n. **56** non ha individuato «spazi per una diversa interpretazione delle norme denunciate, alla cui stregua l'adeguamento della convenzione è imposto, senza equivoci, a tutti i soggetti concessionari ai quali sono già consentiti l'esercizio e la raccolta a distanza dei giochi pubblici». Secondo la sentenza n. **78**, un'«esegesi alternativa» della censurata disposizione è stata «esattamente ritenuta non praticabile dai giudici *a quibus*» i quali «hanno escluso di poter "piegare la disposizione [...] fino a spezzarne il legame con il dato letterale", che esprime "una scelta precisa del legislatore"; inoltre, l'«interpretazione, della disposizione denunciata, presupposta dai rimettenti (...) si è, nel frattempo, consolidata, comunque, in termini di diritto vivente, per effetto dell'intervento ermeneutico della Corte di cassazione a sezioni unite civili (...), poi ribadito dalla sesta sezione civile (...) e dalla sezione lavoro». La sentenza n. **83** ha sottolineato come dalla direttiva n. 2014/40/UE – pubblicata successivamente alla disposizione impugnata, non ancora recepita nell'ordinamento interno e non direttamente applicabile – siano ricavabili «principi e definizioni oggi non ancora vigenti in Italia e comunque non utilmente applicabili ai fini dell'interpretazione della disposizione censurata». La sentenza n. **113** ha evidenziato che – sebbene la norma impugnata «non esonera espressamente le apparecchiature destinate all'accertamento dei limiti di velocità dalle operazioni di verifica periodica inerenti alla taratura ed al funzionamento», per cui «ben si potrebbe (...) ricavare dal testo della disposizione un'interpretazione opposta a quella della Corte di cassazione nel senso di un'implicita prescrizione di verifica periodica di tali sofisticate apparecchiature» – il rimettente ha richiamato, come ostativa alla predetta soluzione ermeneutica, «l'esistenza di un diritto vivente orientato in senso diametralmente opposto, il quale ribadisce costantemente che "non si ravvisano ragioni per ritenere che la mancata previsione di controlli periodici della funzionalità delle apparecchiature in questione nella disciplina dell'accertamento delle violazioni ai limiti di velocità comporti vizi di legittimità costituzionale della pertinente normativa"». A giudizio della sentenza n. **126**, il rimettente «ha mostrato di aderire al diritto vivente», additato a «premessa logica dell'incidente di costituzionalità». Per la sentenza n. **178**, le censure di incostituzionalità «si appuntano contro una normativa con un significato letterale e sistematico inequivocabile, che non offre alcun appiglio ad una interpretazione alternativa, rispettosa dei principi della Carta fondamentale». La sentenza n. **206** ha riconosciuto al rimettente di aver fornito una «motivazione adeguata in ordine all'affermata impossibilità di adottare la (...) soluzione interpretativa, ritenuta conforme alla Costituzione»; la «motivazione circa l'impossibilità di pervenire all'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, al di là dell'effettiva correttezza della tesi circa l'univocità del tenore letterale» di essa, è stata perciò ritenuta idonea a consentire l'esame della questione. La sentenza n. **221** ha dato atto al giudice *a quo* di avere effettuato il tentativo di «utilizzare gli strumenti interpretativi a sua disposizione per verificare la possibilità di una lettura alternativa della disposizione censurata, eventualmente conforme a Costituzione»: tale possibilità è

stata tuttavia «consapevolmente esclusa dal rimettente, il quale ravvisa nel tenore letterale della disposizione un impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile». Inoltre, la Corte ha puntualizzato che la possibilità di un'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» e non all'ammissibilità della controversia.

La sentenza n. **3** ha ritenuto una questione non fondata «nei termini indicati in motivazione», rilevando che «la considerazione di un più articolato quadro normativo di riferimento, anche in ragione dei principi già enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, offre la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata» della censurata disciplina; tale interpretazione del «“diritto vivente”, espresso nella parte ricostruttiva dalla sentenza delle sezioni unite», ha consentito di superare «i dubbi di costituzionalità prospettati nell'ordinanza, pur apprezzabile nelle sue preoccupazioni garantiste».

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell'inammissibilità le sentenze nn. **49** e **241** e l'ordinanza n. **187** e della manifesta infondatezza l'ordinanza n. **165**. La sentenza n. **11** ha giudicato infondata una questione per l'«erronea interpretazione della norma denunciata da cui muove il rimettente», il quale ha presupposto un diritto vivente privo di riscontro nella giurisprudenza di legittimità. La sentenza n. **14** ha ritenuto la non fondatezza di una questione «basata su un erroneo presupposto interpretativo, *sub specie* di inesatta identificazione dell'ambito di operatività dell'asserito “diritto vivente”». L'erroneità del presupposto interpretativo ha altresì determinato o concorso a determinare l'esito di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **51**, **66**, **108**, **178**, **186**, **240**.

L'erroneità del presupposto interpretativo rilevata dalla sentenza n. **49** è derivata dalla constatazione che i rimettenti non avevano esaurito la doverosa attività di ricavare dalla pronuncia della Corte EDU, richiamata ad integrazione dell'invocato parametro convenzionale interposto, un significato coerente con il «flusso continuo della giurisprudenza europea» e non pregiudizievole per la Costituzione. Secondo la Corte, «i giudici *a quibus* non solo non erano tenuti ad estrapolare dalla sentenza Varvara il principio di diritto dal quale muovono gli odierni incidenti di legittimità costituzionale, ma avrebbero dovuto attestarsi su una lettura ad esso contraria. Quest'ultima è infatti compatibile con il testo della decisione e gli estremi della vicenda decisa, più armonica rispetto alla tradizionale logica della giurisprudenza europea, e comunque rispettosa del principio costituzionale di sussidiarietà in materia penale, nonché della discrezionalità legislativa nella politica sanzionatoria degli illeciti, con eventuale opzione per la (interna) natura amministrativa della sanzione». Inoltre, i rimettenti hanno errato nel percepire come vincolante la menzionata sentenza europea che non rifletteva, secondo la lettura datane da essi, alcun consolidato orientamento giurisprudenziale; ed hanno in tal modo attribuito al parametro convenzionale un «significato non immediatamente deducibile» dalla corrispondente disposizione. Anche l'ordinanza n. **187**, resa su analoga questione, ha imputato al rimettente di avere «proposto la questione sulla base» del medesimo duplice «erroneo presupposto»: il primo relativo al significato da attribuire alla sentenza Varvara, che, in ossequio ai «canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme, «può essere letta nel senso che la confisca urbanistica non esige una sentenza di condanna da parte del giudice penale»; ed il secondo concernente la presunta significatività della predetta sentenza come espressiva di una giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo.

Un'eccezione di inammissibilità per inesattezza della premessa ermeneutica accolta dal rimettente (ritenuta foriera anche di un difetto di rilevanza) è stata respinta dalla sentenza n. **14** che ne ha ravvisato l'attinenza con il merito della questione.

La riconosciuta esigenza che l'autorità giudiziaria eserciti il proprio potere-dovere di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali induce la Corte ad 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. Si spiega così il consolidato atteggiamento di rifiuto dei Giudici di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, ciò che evidenzia un uso improprio e distorto dell'incidente di

costituzionalità (ordinanze nn. **92** e **161**).

L'ordinanza n. **92** ha osservato che la questione appare «diretta non a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale, ma a ricevere (...) un improprio avallo a una determinata interpretazione della norma censurata (rimessa al giudice di merito), operazione (...) tanto più inammissibile in presenza di indirizzi giurisprudenziali non del tutto stabilizzati». Secondo l'ordinanza n. **161**, nel richiedere la valutazione della prospettata opzione ermeneutica, il rimettente ha avanzato un «mero dubbio interpretativo, sottraendosi così al proprio potere-dovere di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali», ed utilizzando in modo distorto l'incidente di costituzionalità, non già per pervenire «alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere» un inammissibile avallo interpretativo.

Un'eccezione di inammissibilità per asserito uso distorto del giudizio di costituzionalità è stata disattesa dalla sentenza n. **78**, nella quale si è osservato che «i giudici *a quibus* propriamente chiedono» di verificare la compatibilità della prescelta opzione esegetica con gli evocati parametri costituzionali.

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 pur possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene a porsi come oggetto di scrutinio, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione “adeguatrice” (quando la ritiene possibile) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma “vivente”. In proposito, la sentenza n. **11** ha puntualizzato che l'obbligo di verificare «la possibilità di un'interpretazione della normativa censurata» è «ineludibile per il giudice *a quo* solo “in assenza di un diritto vivente” (...). Mentre, in presenza di una interpretazione del dato normativo consolidatasi (...) in termini di “diritto vivente”, quel giudice ha la facoltà di uniformarsi o meno (...), restando quindi libero, nel secondo caso, di assumere proprio quel “diritto vivente” ad oggetto delle proprie censure». La medesima pronuncia ha altresì rammentato che la «giurisprudenza del giudice della nomofilachia (...) costituisce il principale formante del diritto vivente». La sentenza n. **113** ha ribadito che, «Pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo [...] di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza – al punto da acquisire i connotati del “diritto vivente” – è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte. In altre parole, in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure – adeguandosi al diritto vivente – la proposizione della questione (...); mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali». Nella specie, il Collegio ha sottolineato che «l'interpretazione, della cui legittimità dubita il rimettente, corrisponde al consolidato orientamento della Corte di cassazione, già in essere prima del precedente scrutinio di costituzionalità avvenuto con la sentenza n. 277 del 2007 (...) e successivamente ribadito più volte dalle citate sentenze del giudice nomofilattico anche dopo il pronunciamento» del Giudice costituzionale; e che, al cospetto di un diritto vivente «così consolidato, eccepire l'esistenza di eterogenei ed isolati pronunciamenti dei giudici di merito non risulta dirimente, anche in considerazione del fatto che la stessa Avvocatura, in altri punti nella sua memoria difensiva, mostra di condividere il richiamato orientamento della Corte di legittimità piuttosto che proporre la ricerca di diversa interpretazione conforme a Costituzione». L'ordinanza n. **201** ha confermato che, «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo*, se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la “vivenza” della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tal presupposto (...) il controllo di compatibilità con parametri costituzionali». La sentenza n. **220** ha esaminato il merito della questione, dopo aver sottolineato come «la premessa ermeneutica» del rimettente «risponda effettivamente al “diritto vivente”».

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel corso del 2015 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni statali impugnate. In particolare, l’Avvocatura dello Stato ha partecipato a **107** giudizi.

Nei **17** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **4** occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **11** giudizi.

La Provincia autonoma di Trento si è costituita, in qualità di parte dei corrispondenti processi *a quibus*, nei **2** giudizi aventi ad oggetto norme provinciali.

Meno frequente, ma numericamente cospicua, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **63** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* sono intervenuti in **10** processi.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori; alla suddetta perentorietà si ricollega l’inammissibilità di un’eventuale istanza di rimessione in termini. La sentenza n. **236** e l’allegata ordinanza del 20 ottobre 2015 hanno ribadito che «il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, fissato dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale con riguardo, rispettivamente, alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* nel giudizio costituzionale e all’intervento degli altri soggetti», «ha natura perentoria, sicché dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l’inammissibilità degli atti di intervento depositati oltre la sua scadenza».

La sentenza n. **27** ha ritenuto inammissibile la costituzione delle parti private, avvenuta «oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell’ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, (...) fissato in via perentoria dall’art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale». La sentenza n. **236** e l’allegata ordinanza del 20 ottobre 2015 hanno sanzionato come tardivo l’intervento di Maria Modesta Minozzi e Salvatore Caputo, peraltro «interventuti nel giudizio principale, *ad adiuvandum*, dopo la pronuncia dell’ordinanza di rimessione».

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il proprio costante orientamento secondo cui «la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale); (...) a tale disciplina è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; (...) pertanto, l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall’immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*» (ordinanze lette alle udienze del 24 febbraio, 23 giugno, 6 e 20 ottobre 2015, allegate, rispettivamente, all’ordinanza n. **39** e alle sentenze nn. **178**, **210**, **221**; in termini sostanzialmente analoghi si vedano le sentenze nn. **33**, **70**, **71**, **210**, **221**, **236** e l’ordinanza n. **200** nonché le ordinanze lette alle udienze del 24 febbraio, 10 marzo, 22 settembre e 20 ottobre 2015 allegate, rispettivamente, alle sentenze nn. **37** e **71**, all’ordinanza n. **200** e alla sentenza n. **221**). La sentenza n. **33** ha puntualizzato che non rileva, «ai fini dell’ammissibilità dell’intervento, la circostanza secondo cui il giudizio, di cui è parte il soggetto che aspiri a intervenire, sia stato sospeso in attesa dell’esito di quello incidentale di legittimità costituzionale scaturito da altro indipendente giudizio, “essendo evidente che la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale e nell’irrituale esonero del giudice *a quo* dal potere-dovere di motivare adeguatamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sottoposta al vaglio della Corte». La sentenza n. **70** ha escluso che sia sufficiente a rendere ammissibile l’intervento la circostanza che «l’istante sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell’ordinanza di rimessione, nel quale sia

stata sollevata analoga questione». Secondo la sentenza n. **71** e l'allegata ordinanza, «l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*».

L'ordinanza letta all'udienza del 10 febbraio 2015, allegata all'ordinanza n. **24**, ha precisato che, «per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale», occorre fare riferimento alla data in cui il rimettente, sollevando la questione e adottando l'atto di promovimento, «sospende il giudizio in corso». L'ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, allegata alla sentenza n. **37**, ha confermato l'inammissibilità, nel giudizio costituzionale in via incidentale, dell'«intervento del soggetto che, nel giudizio *a quo*, si sia costituito soltanto dopo la sollevazione della questione». La sentenza n. **236**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale del 20 ottobre 2015, ha ripetuto che alla data della pronuncia dell'ordinanza di rimessione «si deve fare riferimento per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale (...), essendo irrilevante, a questi fini, il successivo svolgimento del giudizio *a quo*».

Relativamente all'intervento della Scat Punti Vendita Spa (che «ha presentato memorie a supporto delle censure formulate dal giudice rimettente»), la sentenza n. **10** ne ha ritenuto la piena ammissibilità, perché spiegato dal «ricorrente nel procedimento *a quo*» che è «parte anche del giudizio di legittimità costituzionale». L'ordinanza n. **24** ha dichiarato inammissibile la costituzione nel giudizio incidentale della Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani (FEDERFARMA), avendo quest'ultima dedotto di essersi «costituita nel processo *a quo*», quale interveniente *ad adiuvandum*, «dopo la sospensione dello stesso disposta con l'ordinanza di rimessione». La sentenza n. **33** ha giudicato inammissibile l'intervento della Zimmer s.r.l. in quanto «soggetto estraneo ai giudizi principali». La sentenza n. **34** ha così motivato l'ammissibilità dell'intervento spiegato dalla curatela fallimentare della SIELPA, che «non aveva assunto la qualità di parte nel processo *a quo*, nel quale si era invece costituita la società *in bonis*»: quest'ultima era stata dichiarata fallita «in data successiva alle ordinanze di rimessione (...), allorché, quindi, il processo *a quo* era già stato sospeso. (...) perciò, l'intervento della curatela fallimentare si qualifica in termini di successione nel rapporto processuale già instaurato dalla società *in bonis*, così come previsto dall'art. 110 del codice di procedura civile. L'interesse da essa prospettato, pertanto, coincide con le posizioni soggettive dedotte dalla società *in bonis*». L'ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015 allegata alla sentenza n. **37** ha ritenuto inammissibile l'intervento del CODACONS (che pure aveva presentato richiesta di intervento nel giudizio principale, ma solo dopo la proposizione della questione), affermando che «i rapporti sostanziali dedotti in causa», da un lato, «concernono profili attinenti alla posizione dei funzionari e dei dirigenti pubblici, i quali non hanno alcuna incidenza diretta sulla posizione giuridica» dell'interveniente, e, dall'altro, che «solo in via indiretta ed eventuale possono riguardare gli interessi della collettività indistinta dei consumatori, che il Codacons si propone di rappresentare». L'ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, allegata all'ordinanza n. **39**, ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia, priva della qualità di parte nel giudizio *a quo*, sottolineando come essa fosse titolare «non già di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a “sviluppare, studiare e coordinare gli interessi delle Province della Regione negli ambiti di loro interesse anche al fine di favorire riforme delle vigenti leggi ed atti amministrativi”». Né i Giudici hanno reputato rilevante in senso contrario la circostanza che «l'Unione suddetta abbia, come deduce, proposto innanzi al medesimo Tar un ricorso analogo a quello proposto dal ricorrente nel giudizio principale (...), poiché quello cui l'Unione fa riferimento (e nel quale riconosce essere stata comunque dichiarata la sua carenza di legittimazione ad agire) è giudizio diverso da quello *a quo*». La sentenza n. **70** ha considerato inammissibile l'intervento di T.G. che «non è stato parte del giudizio principale nel corso del quale è stata sollevata la questione (...), né risulta essere titolare di un interesse qualificato». L'ordinanza letta all'udienza del 10 marzo 2015 e la sentenza n. **71** hanno deciso per l'inammissibilità dell'intervento, rispettivamente, della SEP – Società Edilizia Pineto Spa e di D.G.G., parti non dei giudizi *a quibus*, ma di «altri giudizi in cui si controverte circa la legittimità di procedure espropriative, suscettibili di essere definite con l'applicazione della norma impugnata», poiché «i rapporti sostanziali dedotti in causa dall'interveniente sono del tutto differenti rispetto a quelli oggetto dei procedimenti da cui sono scaturiti i giudizi costituzionali (...), pur essendo, secondo la prospettazione dello stesso interveniente, suscettibili di essere regolati dalla norma oggetto di censura». L'ordinanza letta

all'udienza del 23 giugno 2015, confermata dalla sentenza n. **178**, ha statuito l'inammissibilità degli interventi della Federazione GILDA-UNAMS e della Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della pubblica amministrazione (CONFEDIR), che «non sono stati parti nel giudizio *a quo*» e «non rivestono la posizione di terzo, legittimato a partecipare al giudizio» costituzionale. Infatti, le predette sigle sindacali «sarebbero soltanto investite dagli effetti riflessi della pronuncia (...), al pari degli altri soggetti sindacali che si trovino in posizione analoga a quella degli organismi (...) che hanno promosso il giudizio *a quo*»; inoltre, esse «mancano di qualsiasi collegamento con il rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, concernente la stipulazione dei contratti applicati al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e del comparto ministeri e al personale degli enti pubblici non economici», poiché «GILDA-UNAMS allega di essere organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa del diverso comparto della scuola e CONFEDIR non ha dimostrato di aver partecipato alle stesse procedure negoziali che hanno coinvolto i sindacati ricorrenti nel giudizio principale (...), avendo documentato di avere sottoscritto il contratto collettivo nazionale del personale dirigente per i diversi comparti delle Regioni e delle autonomie locali (...) e del servizio sanitario nazionale». Lo stesso provvedimento ha, per contro, ammesso l'intervento della Confederazione indipendente sindacati europei (CSE), «organizzazione sindacale intercategoriale senza fini di lucro, alla quale aderiscono FLP e FIALP, parti ricorrenti nel giudizio principale», la quale «ha sottoscritto, unitamente a FLP (...), il contratto nazionale di lavoro relativo al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri per il quadriennio 2006-2009 (biennio economico 2006-2007) e il contratto collettivo relativo al medesimo comparto per il biennio economico 2008-2009». Pertanto, la CSE, in quanto organizzazione rappresentativa e «firmataria della contrattazione rilevante nel giudizio *a quo*, vanta un interesse qualificato, che si differenzia rispetto all'interesse generale della più vasta platea delle organizzazioni sindacali», perché «direttamente connesso con la posizione soggettiva dedotta in giudizio da FLP, in considerazione dell'unitarietà della situazione sostanziale dei sindacati ammessi alla medesima procedura di contrattazione collettiva e firmatari del medesimo contratto». L'ordinanza n. **200**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale del 22 settembre 2015, ha giudicato, da un lato, inammissibili gli interventi dei Consigli dell'Ordine degli avvocati di Alba, Acqui Terme e Lucera, poiché privi della qualità di parte nel processo *a quo* e della titolarità di un interesse qualificato; e, dall'altro, ammissibile l'intervento del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo, che, pur non essendo parte del processo principale, è stato riconosciuto titolare di un «interesse qualificato, diretto e immediato, all'intervento, in ragione delle ricadute sulla sua stessa esistenza della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale con riguardo alla soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo». La sentenza n. **210** ha reputato inammissibile l'intervento della società Italia 7 Gold srl, affermando che essa «non è parte del giudizio principale, (...) né risulta essere titolare di un interesse qualificato», poiché, come precisato dall'allegata ordinanza dibattimentale, «sarebbe investita soltanto da effetti riflessi della pronuncia». Analogamente, la sentenza n. **221** ha considerato inammissibili gli interventi dell'Associazione Radicale Certi Diritti, dell'Associazione ONIG - Osservatorio Nazionale sull'Identità di Genere, della Fondazione Genere Identità Cultura, dell'Associazione ONLUS MIT - Movimento d'Identità Transessuale e dell'Associazione di Volontariato Libellula, osservando che le intervenienti «non sono parti del giudizio principale (...), né risultano titolari di un interesse qualificato», poiché, come precisato dall'allegata ordinanza dibattimentale, «sarebbero investite soltanto da effetti riflessi della pronuncia». La sentenza n. **236** e l'allegata ordinanza del 20 ottobre 2015 hanno negato la legittimazione di Elpidio Capasso a partecipare al giudizio costituzionale quale parte del processo *a quo*, «essendo intervenuto in tale ultimo giudizio dopo l'ordinanza di remissione» e non rilevando la tempestività del suo atto di intervento presso la Corte. Inoltre, la dedotta posizione di «componente della maggioranza eletto nell'Assemblea metropolitana di Napoli» non lo ha reso titolare di un interesse qualificato, bensì di un «interesse di mero fatto, indiretto e riflesso, all'accoglimento della questione di legittimità della norma in tema di mera sospensione dalla carica di sindaco». La sentenza n. **247** ha preliminarmente rimarcato l'ammissibilità dell'intervento di soggetti che «erano già parti dei giudizi *a quibus*».

L'art. 3, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dispone che la costituzione delle parti nel giudizio incidentale ha luogo mediante deposito in cancelleria delle deduzioni comprensive delle conclusioni.

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui «l'oggetto del giudizio di

legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in questa fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, oppure diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle ordinanze stesse» (ordinanza n. **24**; negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **56, 83, 231** e le ordinanze nn. **122, 200, 209**).

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori quesiti, censure, parametri, profili di illegittimità costituzionale e articoli di legge indicati dalle difese delle parti costituite o intervenute (sentenze nn. **33, 37, 56, 83, 231**; ordinanze nn. **24, 122, 200, 209**).

L'ordinanza n. **24** non ha potuto esaminare «le (pur assai articolate) deduzioni della parte privata costituita (...) dirette ad estendere il *thema decidendum*, tramite la denuncia dell'asserito contrasto delle norme censurate, oltre che con gli specifici parametri evocati nell'ordinanza di rimessione, anche con gli ulteriori principi costituzionali di cui all'art. 117, primo e secondo comma, ed all'art. 118, secondo comma, Cost., per lesione in particolare (...) della normativa e della giurisprudenza comunitaria (...) sulla tutela della libera concorrenza e sulla repressione dell'abuso di posizioni dominanti». La sentenza n. **33** ha valutato come inammissibili «le deduzioni articolate dalla curatela, volte ad estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione». Secondo la sentenza n. **37**, la questione «va esaminata entro i limiti del *thema decidendum* individuato dall'ordinanza di rimessione, dato che non possono essere prese in considerazione le censure svolte dalla parte del giudizio principale, con riferimento a parametri costituzionali ed a profili non evocati dal giudice *a quo*». In ordine a talune deduzioni della parte privata contenute nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la sentenza n. **56** ha osservato che, come «si desume dall'espresso riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost.», esse «si traducono in ulteriori censure di costituzionalità, per contrasto con le indicate norme dell'Unione europea e della CEDU, assunte quali parametri interposti», e sono da reputare «inammissibili, perché non sollevate dal giudice rimettente». La stessa decisione ha altresì ritenuto, in relazione alle «subordinate istanze» della parte privata «di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea o di restituzione degli atti al giudice *a quo*», che «la loro inammissibilità deriva, in via consequenziale e assorbente, dalla mancata pendenza (...) di una questione di legittimità delle norme nazionali, in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., per incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, tale per cui una questione pregiudiziale interpretativa possa assumere rilevanza al fine della definizione del giudizio di costituzionalità». La sentenza n. **83** e l'ordinanza n. **122**, nel valutare come inammissibili le deduzioni della difesa delle parti private costituite, «volte ad estendere il *thema decidendum*» fissato nell'ordinanza di rimessione alla violazione di plurime disposizioni costituzionali e di diritto europeo ovvero ad altra disposizione di legge, hanno sottolineato che le dette questioni hanno «formato oggetto di discussione nell'ambito del giudizio *a quo*» e non sono state recepite nelle ordinanze di rimessione che, dopo averle valutate, le hanno espressamente disattese. L'ordinanza n. **209** ha evidenziato come «la censura proposta dalle parti private costituite, con riferimento all'asserita natura di legge-provvedimento della normativa impugnata, non sia stata accolta da alcuna delle due ordinanze di rimessione». La sentenza n. **231** ha ritenuto inammissibili le «deduzioni svolte dalla difesa delle parti private costituite in entrambi i giudizi, dirette ad estendere il *thema decidendum* – come fissato nelle rispettive ordinanze di rimessione – alla violazione di parametri o a profili di illegittimità ivi non contemplati».

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L'istituto della riunione, previsto dall'art. 15, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha registrato un'ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **35**, ivi comprese quelle (sentenze nn. **1, 45, 66**; ordinanze nn. **80 e 256**) che non ne recano espressa menzione nel dispositivo. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **33, 71, 78, 100** e le ordinanze nn. **80, 90, 115, 209** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l'analogia (sentenze nn. **100, 184, 185**; ordinanza n. **256**), l'identità (sentenze nn. **1, 34, 45, 71, 83, 96, 100, 139, 170, 185, 194**; ordinanze nn. **90, 101, 209, 256, 269**), la connessione (sentenze nn. **49 e 83**; ordinanza n. **269**), l'omogeneità (sentenza n. **178**) e l'affinità (sentenza n. **231**) delle questioni.

Secondo la sentenza n. **49**, le questioni sono «connesse, giacché vertono sulla medesima disposizione e pongono problemi affini». La sentenza n. **178** ha altresì riscontrato l'«intima connessione delle censure».

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità (sentenze nn. **1, 22, 33, 45, 70, 71, 83, 139, 169, 184, 188, 231, 247**; ordinanze nn. **115, 209, 226, 269**) delle disposizioni o norme impugnate. L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità delle argomentazioni (sentenze nn. **33 e 71**; ordinanza n. **209**), dei parametri (sentenze nn. **33, 71, 247**; ordinanza n. **209**) e dei profili (sentenza n. **71**; ordinanza n. **209**).

La sentenza n. **70** ha riunito giudizi aventi ad oggetto «la stessa norma, censurata in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti». La riunione disposta dalla sentenza n. **76** è stata motivata «in ragione dell'omogeneità dei termini e dei motivi delle censure». L'ordinanza n. **147** ha sottolineato «la comunanza di oggetto delle questioni». La sentenza n. **192** ha rilevato la «sostanziale comunanza delle norme censurate, dei parametri costituzionali invocati, nonché dei profili e delle argomentazioni utilizzate». La sentenza n. **247** ha altresì riscontrato che gli atti di promovimento «si fondano su argomentazioni del tutto sovrapponibili».

11. Le decisioni della Corte

Nel 2015 sono state rese **86** sentenze e **59** ordinanze.

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

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel 2015 sono state pronunciate **9** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **37, 71, 178, 210, 221, 236** e con le ordinanze nn. **24, 39, 200**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9). Non risultano adottate ordinanze istruttorie ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **27**, per un totale di **33** dispositivi (sentenze nn. **18, 25, 26, 27, 49 – 2 dispositivi –, 70, 71, 85 – 2 dispositivi –, 95, 110, 114, 120, 126, 157, 178 – 3 dispositivi –, 184, 192 – 2 dispositivi –, 193, 210, 222, 223, 231 – 2 dispositivi –, 241, 247, 248**; ordinanze nn. **80 e 187**).

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: l'insufficiente descrizione della fattispecie *a quo* (sentenza n. **241**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **71, 85, 95, 110, 192, 193, 231**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **18, 25, 49, 114, 120, 178, 192, 222**; ordinanze nn. **80 e 187**); l'inadeguata o carente motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenze nn. **70, 120,**

126, 178); la carente motivazione in ordine a specifici parametri (sentenze nn. 178, 223, 248); l'inesatta o erronea identificazione della norma oggetto di censura (sentenze nn. 26, 49, 85; ordinanza n. 187), altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. 157); la contraddittorietà, l'ambiguità e l'oscurità nella formulazione della motivazione e del *petitum* (sentenza n. 247); la formulazione di un *petitum* indeterminato (sentenze nn. 126 e 184), inadeguato e non costituzionalmente obbligato (sentenza n. 184) ovvero inidoneo ad eliminare il prospettato *vulnus* costituzionale (sentenza n. 210); l'incompleta ricostruzione (sentenza n. 18) e conseguente mancata ponderazione (sentenza n. 27) del quadro normativo di riferimento; l'erroneità del presupposto interpretativo da cui ha tratto origine il promovimento della questione (sentenze nn. 49 e 241; ordinanza n. 187); l'omessa indicazione espressa della disposizione assunta quale *tertium comparationis* (sentenza n. 18); la richiesta di una pronuncia additiva (sentenza n. 85) o manipolativa (sentenza n. 231) a contenuto non costituzionalmente obbligato; il difetto di soluzione costituzionalmente obbligata in materia riservata alla discrezionalità legislativa (sentenza n. 223).

La sentenza n. 85 – pur dando atto che «l'*aberratio ictus* del rimettente (...) comporta l'inammissibilità delle questioni» – non ha potuto sottacere che «il principio di tutela del pensionato (...) soffre (...) gravi limitazioni suscettibili di comprimerlo oltre i limiti consentiti dall'ordinamento costituzionale. (...) Pur disponendo di ampia discrezionalità (...), il legislatore ha determinato una situazione che pregiudica la fruizione di un diritto sociale incompressibile (...). (...) l'attuale situazione normativa risulta incompatibile con il precetto contenuto nell'art. 38, secondo comma, Cost. Il *vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo per assicurare condizioni di vita minime al pensionato, se non inficiano (...) la ritenuta inammissibilità delle questioni e se non pregiudicano la "priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (...), impongono tuttavia di sottolineare la necessità che lo stesso legislatore dia tempestiva soluzione» al problema. La sentenza n. 223, pur dettata dalla «rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale», non ha mancato di evidenziare la «forte opportunità» di un ponderato intervento di riforma ed ha invitato il legislatore a realizzare, «pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento» tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare.

Una delle questioni esaminate dalla sentenza n. 45 è stata ritenuta, peraltro solo in motivazione, inammissibile per carente motivazione sul «necessario requisito della rilevanza». La sentenza n. 113, pur pervenendo ad un esito di accoglimento, ha reputato in motivazione l'inammissibilità di specifici profili di censura.

L'inammissibilità pronunciata nell'ordinanza n. 80 è, tuttavia, definita manifesta nella parte motiva del provvedimento.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state 41, per un totale di 46 dispositivi (sentenze nn. 22, 100 – 2 dispositivi –, 170, 185; ordinanze nn. 24, 28, 29, 30 – 3 dispositivi –, 36, 39, 41, 52, 57, 88, 90, 91, 92, 101 – 2 dispositivi –, 103, 104, 112, 115, 122, 128, 129, 133, 136, 147, 148, 161, 162, 173, 183, 202, 207, 209, 212, 226, 264, 269 – 2 dispositivi –, 270).

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a sette categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (c) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo* dei propri poteri interpretativi, (d) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (e) la sopravvenuta carenza di oggetto, conseguente alla declaratoria di illegittimità della norma denunciata, o la sua inesistenza *ab origine*, (f) la mancata attuazione dell'invocato parametro, (g) l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

a) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenza n. 100; ordinanze nn. 133, 147, 161, 162, 264, 269). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. 22, 100, 170, 185; ordinanze nn. 24, 29, 36, 39, 41, 52, 57, 90, 91, 92, 101, 104, 112, 115, 122, 128, 136, 147, 148, 161, 162, 183, 207, 209, 269, 270). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha censurato l'omesso esperimento del doveroso tentativo di dare alle disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanza n. **92**). Le ordinanze nn. **92** e **161** hanno sanzionato l'impropria richiesta di avallo interpretativo. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi non costituzionalmente obbligati in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanza n. **270**) e interventi di sistema esorbitanti dai limiti del giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **101** e **269**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata ha costituito la motivazione delle pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **28, 30, 88, 103, 129, 173, 212, 226**. In tali ipotesi, come osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della pronuncia di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

Una delle questioni trattate dall'ordinanza n. **30** è stata, invece, giudicata manifestamente inammissibile per inesistenza *ab origine* del relativo oggetto.

f) L'ordinanza n. **202** ha motivato la manifesta inammissibilità di una questione proposta in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost. con la mancata attuazione, allo stato, dell'invocato parametro. Sul punto, si veda, *supra*, par. 7.

g) Le ordinanze nn. **29, 36, 115, 209** hanno censurato l'incompleta ricostruzione e la mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice *a quo*.

C) Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **11** (ordinanze nn. **12, 20, 35, 42, 53, 80, 102, 190, 225, 256, 266**).

La restituzione è sempre conseguita alla presa d'atto di sopravvenuti interventi legislativi (o pronunciamenti della Corte costituzionale ovvero della Corte di giustizia dell'Unione europea) che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

Relativamente ad una questione introdotta con atto di promovimento emesso nel 2005 e pervenuto solo a distanza di nove anni, l'ordinanza n. **12** ha disposto la restituzione degli atti al rimettente affinché questi «(valutata anche la propria giurisdizione a conoscere della controversia principale) proceda ad un nuovo esame circa la sussistenza degli altri presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza» del quesito. Infatti, «dopo la proposizione» del giudizio di costituzionalità, il quadro normativo ha subito «radicali mutamenti» dovuti alla declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata (sentenza n. 144 del 2005), a reiterate modifiche legislative del contenuto precettivo della stessa norma [artt. 36-*bis*, comma 7, lett. a), del d.l. n. 223 del 2006 (poi dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 254 del 2014) e 4 della legge n. 183 del 2010] e, infine, alla dichiarazione di incostituzionalità della pertinente disciplina in punto di competenza giurisdizionale (sentenza n. 130 del 2008). Con l'ordinanza n. **20** sono stati restituiti al rimettente gli atti relativi ad una questione in materia di sospensione del procedimento penale a carico di imputato in situazione di permanente ed irreversibile incapacità processuale, sottoposto a misura di sicurezza detentiva provvisoria, dopo che, successivamente all'ordinanza di rimessione, il d.l. n. 52 del 2014 ha mutato il quadro normativo di riferimento, introducendo un termine massimo di durata delle misure di sicurezza, provvisorie o definitive, di carattere detentivo. Peraltro, la valutazione circa la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza del quesito, di esclusiva spettanza del rimettente, sembra essere stata da quest'ultimo già compiuta, essendo pervenuto un provvedimento del tribunale *a quo*, recante una «motivazione plausibile» circa l'immediata applicazione dello *ius supervenies*, con cui è stata disposta la cessazione di efficacia della misura di sicurezza precedentemente applicata, per avvenuto decorso dei nuovi termini di legge. L'ordinanza n. **35** ha osservato che, «il giorno dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione nella segreteria del giudice rimettente», è stato pubblicato il d.l. n. 69 del 2013 che «ha modificato il quadro normativo, proprio sotto il profilo in merito al quale è stata ravvisata da parte del rimettente TAR la rilevanza delle questioni», e ha investito specificamente l'evocato parametro interposto. L'ordinanza n. **42** ha invitato il rimettente a valutare «se e in quali termini» il dubbio di

costituzionalità «presenti attuale rilevanza ai fini della definizione del giudizio», poiché, «successivamente all'ordinanza di rimessione», la sentenza n. 50 del 2014 ha giudicato incostituzionale la censurata disposizione e il d.l. n. 47 del 2014 è intervenuto a «regolare, in via transitoria, situazioni giuridiche connesse a contratti di locazione registrati ai sensi delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime». L'ordinanza n. **53** ha demandato al giudice *a quo* «la valutazione circa la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione», «alla luce del mutato quadro normativo». Infatti, successivamente all'ordinanza di rimessione, la legge n. 79 del 2014, di conversione del d.l. n. 36, ha modificato la disposizione impugnata con la previsione di pene più miti di quelle originarie, con conseguente possibile incidenza sulla «rilevanza della questione ai sensi dell'art. 2, quarto comma, del codice penale, secondo cui “Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile”». L'ordinanza n. **80** – prescindendo da taluni profili di inammissibilità, per avere il rimettente, tra l'altro, «sollevato l'incidente di costituzionalità senza preventivamente risolvere il dubbio (...) circa la compatibilità comunitaria della disposizione censurata» – ha ordinato la restituzione degli atti «per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione» alla luce di un complesso *ius superveniens*. Infatti, successivamente alle ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata negativamente sulla compatibilità comunitaria della normativa discussa nei procedimenti principali e la legge n. 190 del 2014 ha abrogato e/o sostituito le disposizioni censurate. I Giudici hanno perciò sottolineato che «spetta ai rimettenti valutare l'incidenza della pronuncia della Corte di giustizia nonché delle modifiche normative sopravvenute sulla decisione del giudizio sottoposto al loro esame e sulla persistente rilevanza della questione». L'ordinanza n. **102** – nel ribadire che compete al rimettente «la valutazione dell'incidenza della normativa sopravvenuta e, in particolare, del mutamento del parametro interposto» – ha restituito gli atti al giudice *a quo* poiché, successivamente all'ordinanza di rimessione, il d.l. n. 47 del 2014 ha nuovamente riformulato l'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001 (invocato quale norma interposta rispetto all'art. 117, terzo comma, Cost.), attribuendo all'inciso finale un «significato diametralmente opposto». L'ordinanza n. **190** ha evidenziato che, «in epoca successiva all'ordinanza di rimessione», l'art. 4, comma 1, della legge n. 47 del 2015 ha modificato la norma impugnata, «eliminando il *vulnus* costituzionale censurato» dal rimettente, in sostanziale recepimento della pertinente giurisprudenza costituzionale. Tale sopravvenienza normativa ha determinato la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità, alla luce del mutato quadro legislativo. Le ordinanze nn. **225** e **256** hanno demandato ai giudici *a quibus* una «nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza» delle questioni «alla luce del mutato quadro normativo», in quanto, successivamente alle ordinanze di rimessione, il d.lgs. n. 158 del 2015 «ha apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale che amministrativo», anche sostituendo in tutto o in parte le censurate normative. La prima decisione ha sollecitato il rimettente a verificare «se, e in quale misura, lo *ius superveniens* incida (...) sulle singole censure formulate» poiché «le due discipline – vecchia e nuova – differiscono tra loro per un insieme di particolari». La seconda ha sottolineato come il legislatore abbia stabilito che «le ritenute, il cui omesso versamento assume rilievo penale, possano risultare, oltre che dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche dalla dichiarazione di sostituto d'imposta (dove il nuovo *nomen iuris* del reato, risultante dalla rubrica, di “Omesso versamento di ritenute dovute o certificate”»); ed abbia innalzato la soglia di punibilità dell'illecito da 50.000 a 150.000 euro, «importo più elevato di quello che i giudici rimettenti hanno chiesto (...) di introdurre, quanto ai fatti antecedenti al 17 settembre 2011». L'ordinanza n. **266** ha imposto una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, dopo che, «successivamente all'ordinanza di rimessione», la legge ligure n. 4 del 2013 ha modificato la disposizione censurata e il più generale quadro normativo.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **10** (ordinanze nn. **21, 72, 165, 174, 200 – 2 dispositivi –**, **201, 232, 242, 274, 275**), per un totale di **11** dispositivi.

Talune pronunce sono derivate dall'infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste o, comunque, dalla riscontrata inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (ordinanze nn. **21, 72, 200, 274**).

L'erroneità del presupposto interpretativo accolto dal giudice *a quo* è stata ravvisata dall'ordinanza n. **165**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o delle fattispecie normative poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **165** e **201**) ovvero della ragionevolezza (ordinanze nn. **200** e **242**) della scelta effettuata dal legislatore.

Talvolta la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **165, 174, 200, 232, 274, 275**).

L'ordinanza n. **242** ha richiamato le argomentazioni svolte da una sentenza successiva all'emanazione dell'atto di promovimento e riguardante analogo quesito.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **38** (sentenze nn. **3, 11, 14, 34, 51, 56, 66, 70, 71 – 2 dispositivi –, 76, 78, 95, 100, 106, 108, 119, 127, 132, 139, 145, 146, 150, 178 – 4 dispositivi –, 186, 192, 193, 194, 198, 206, 210, 220, 221, 229, 234, 236, 237, 240, 248**), per un totale di **42** dispositivi.

Talune questioni esaminate dalla sentenza n. **10** sono state rigettate nella sola motivazione, senza che di ciò ve ne sia traccia nel dispositivo in cui figura esclusivamente la declaratoria di incostituzionalità delle stesse disposizioni impugnate, sia pure in riferimento ad altri parametri.

Le sentenze nn. **3, 71, 206, 221** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata «nei termini indicati in motivazione» (sentenza n. **3**) o «nei sensi di cui in motivazione» (sentenze nn. **71, 206, 221**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Al riguardo, rileva il consolidato orientamento secondo cui «nessuna norma di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo perché è suscettibile di essere interpretata in senso contrastante con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione» (sentenza n. **3**). 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 impugnate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa. In particolare, le sentenze nn. **11, 14, 51, 66, 108, 178, 186, 240** hanno riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo posto dal rimettente alla base dei prospettati dubbi di costituzionalità.

Nelle sentenze nn. **71, 108, 127, 132, 150, 178, 193, 194, 198, 229, 234, 236, 248** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **34, 56, 70, 71, 78, 95, 108, 119, 127, 132, 145, 146, 186, 192, 210, 229, 237, 240** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

La constatazione dell'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **71, 76, 78, 100, 106, 108, 178, 220, 237, 248**.

Alcune delle censure giudicate infondate dalla sentenza n. **108** sono risultate «prive di una specifica motivazione».

La sentenza n. **220** non ha mancato di evidenziare come «il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico»; tuttavia, «in assenza di discrasie qualificabili in termini di manifesta irrazionalità», «il compito di ricomporre le predette disarmonie, sulla base di una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, resta affidato al legislatore».

11.4. Le decisioni di accoglimento

38 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **1, 10, 22, 23, 33 – 2 dispositivi –, 37 – 3 dispositivi –, 43, 45, 47, 48, 58, 70, 83, 94, 96, 97, 98, 109, 113, 119, 139,**

154, 169, 170, 178, 181 – 3 dispositivi –, 184, 185, 188 – 2 dispositivi –, 191, 192, 205, 216, 228, 229, 230, 260, 262), per un totale di **44** dispositivi.

A] In **11** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **10, 33, 37, 47, 58, 70, 98, 154, 169, 216, 228**).

Le sentenze nn. **70** e **98**, pur recando nel dispositivo la formula decisoria «nella parte in cui prevede», hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di interi periodi dei commi censurati.

La sentenza n. **10** ha disposto la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, quale esito costituzionalmente imposto dalla necessità di contemperare tutti i principi e i diritti coinvolti dalla normativa sottoposta a scrutinio.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **13** (sentenze nn. **43, 45, 48, 94, 96, 97, 109, 113, 139, 181, 188 – 2 dispositivi –, 192, 262**), per un totale di **14** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione significati normativi, dichiarandola illegittima «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze nn. **43, 113, 139, 262**), «nella parte in cui non esclude» una certa fattispecie (sentenza n. **45**), «nella parte in cui non fa salva» un'ipotesi particolare (sentenza n. **48**), «nella parte in cui non include» determinati soggetti nell'ambito applicativo di una disciplina (sentenza n. **94**), «nella parte in cui non esclude» l'operatività della disciplina scrutinata in una specifica ipotesi (sentenza n. **192**).

Le sentenze nn. **96, 97, 109, 188** hanno giudicato illegittime talune disposizioni «nella parte in cui non consentono» l'accesso di determinati soggetti a specifiche tecniche procreative (sentenza n. **96**), lo svolgimento di certi procedimenti nella forma dell'udienza pubblica (sentenze nn. **97** e **109**) e l'attribuzione di adeguate risorse per l'esercizio di funzioni conferite dalla Regione (sentenza n. **188**). La sentenza n. **181** ha ritenuto incostituzionali due leggi piemontesi «nella parte in cui non prevedono» l'inserimento nel bilancio regionale di una specifica posta di spesa.

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **13** (sentenze nn. **22, 23, 83, 119, 170, 178, 181 – 2 dispositivi –, 185, 191, 205, 229, 230, 260**), per un totale di **14** dispositivi. Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui prevede» (sentenze nn. **23, 119, 205, 260**) un certo contenuto, «nella parte in cui contempla» come ipotesi di reato una determinata condotta (sentenza n. **229**), «nella parte in cui subordina» ad un determinato requisito il godimento di un diritto (sentenze nn. **22** e **230**), «nella parte in cui sottopone» determinati prodotti ad una certa imposta (sentenza n. **83**), ovvero «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **170** e **185**).

La sentenza n. **178** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione (...) nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva», risultante da una pluralità di disposizioni, alcune delle quali non impugnate dai rimettenti e comunque successive agli stessi atti di promovimento.

La sentenza n. **181** ha dichiarato illegittimi una legge piemontese «nella parte in cui istituisce» specifiche spese e due articoli di altra legge regionale «nella parte in cui hanno approvato» allegati relativi a determinate spese. La sentenza n. **191** ha sanzionato talune disposizioni «nella parte in cui subordinano» un diritto ad una determinata condizione.

La sentenza n. **230** ha formulato l'«auspicio che il legislatore, tenendo conto dell'elevato numero di pronunce caducatorie adottate (...) a proposito della disposizione (...) censurata, provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale».

D] Si sono registrate **2** sentenze riferibili alla categoria delle decisioni sostitutive (sentenze nn. **1** e **184**). 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» una certa regola «anziché» quella costituzionalmente compatibile (sentenza n. **184**).

La sentenza n. **1** ha dichiarato illegittime talune disposizioni «nella parte in cui prevedono» la composizione monocratica, anziché collegiale, del giudice competente a celebrare il rito minorile abbreviato chiesto dall'imputato in seguito a decreto di giudizio immediato.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **3** (sentenze nn. **33** e **37** – **2 dispositivi** –).

In termini generali, la sentenza n. **37** ha ribadito che l'apprezzamento della Corte, ai sensi del citato art. 27, «non presuppone la rilevanza delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto con cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionali».

La sentenza n. **33** ha giudicato consequenzialmente illegittima una disposizione legata da «stretta ed inscindibile connessione con le norme» dichiarate incostituzionali in via diretta, delle quali la prima presupponeva l'applicazione. La sentenza n. **37** ha escluso che vi fossero ostacoli ad «estendere (...) la dichiarazione d'illegittimità costituzionale» a disposizioni che «hanno carattere consequenziale e concorrono a integrare la disciplina impugnata», «producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli», non rilevando la circostanza che si tratti di norme «sopravvenute al giudizio *a quo*».

12. La correzione degli errori materiali

Si é registrata **1** pronuncia di correzione di errori materiali che riguardano precedenti giudizi incidentali. L'ordinanza n. **69** ha disposto la correzione dell'indicazione della data della decisione nelle sentenze nn. 10, 11 e 14 del 2015, nonché nell'ordinanza n. 12 del 2015.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2015 la Corte ha reso **113** decisioni in sede di giudizio principale: **71** sentenze (nn. **2, 7, 8, 13, 16, 17, 19, 31, 32, 38, 44, 46, 50, 54, 55, 59, 60, 64, 65, 67, 74, 75, 77, 81, 82, 89, 99, 117, 118, 124, 125, 130, 131, 140, 141, 142, 149, 151, 152, 153, 155, 156, 158, 171, 176, 179, 180, 189, 195, 196, 197, 215, 217, 218, 219, 227, 233, 238, 239, 245, 246, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 261, 263, 272, 273**) e **42** ordinanze (nn. **9, 61, 62, 63, 68, 73, 79, 93, 105, 111, 116, 121, 123, 134, 135, 159, 160, 163, 164, 166, 167, 172, 175, 177, 182, 199, 203, 204, 208, 213, 214, 224, 243, 244, 255, 257, 258, 265, 267, 268, 271, 276**).

2. Il ricorso

Dei **129** ricorsi decisi nell'anno, **55** sono stati presentati dallo Stato, **51** dalle Regioni e **23** 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, sui termini per ricorrere e sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione del competente 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.

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

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

a) Quanto all'oggetto del giudizio, hanno costituito una ragione di inammissibilità la censura di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate in uno scenario di inerzia legislativa rispetto al dettato costituzionale (sentenza n. **155**), l'indistinta impugnazione di disposizioni dal contenuto assai eterogeneo (sentenza n. **233**) e l'omessa compiuta considerazione della normativa posta dall'impugnata disposizione (sentenza n. **251**). In generale, la sentenza n. **233** ha sottolineato come nel giudizio in via principale «la necessaria delimitazione del *thema decidendum*» spetti al ricorrente, il quale «ha l'onere di precisare l'oggetto del ricorso anche per consentire alla controparte di svolgere adeguatamente le proprie difese».

La sentenza n. **155** ha fatto derivare l'inammissibilità delle numerose questioni proposte dalle ricorrenti Regioni a statuto speciale dalla ritenuta impossibilità, per il Giudice delle leggi, di «esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale (...), considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore», mentre alla Corte «spetta valutarne *a posteriori* la correttezza». Infatti, ferma la «vigenza della parte finanziaria degli Statuti delle autonomie ricorrenti, in relazione alla quale sono formulate tutte le censure», e «malgrado lo Stato si sia discostato dal procedimento pattizio», la mancata specificazione, da parte del legislatore nazionale, dei «criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi», peraltro contrassegnati da caratteri non del tutto omogenei con le fattispecie tributarie evocate negli statuti e nelle norme di

attuazione bensì da elementi nuovi, solo in parte sovrapponibili o confrontabili, non ha consentito di «enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate». Uno scrutinio «meramente formale svolto in riferimento ai parametri statuari vigenti» avrebbe, in realtà, condotto a «risultati non appropriati in relazione al bilanciamento tra i valori costituzionali potenzialmente antagonisti, fermo rimanendo che le norme statuarie devono costituire un indefettibile parametro di riferimento per la composizione degli interessi coinvolti dall'impatto della riforma fiscale». Inoltre, è stato osservato che il rimedio alla violazione del principio pattizio («sotto il profilo sia procedurale che sostanziale, per effetto dell'adozione di norme, tendenzialmente dirette a sottrarre una parte delle competenze tributarie spettanti alle ricorrenti senza correlate misure riequilibratrici») «non può consistere nel diretto accoglimento o nel potenziale rigetto, conseguente al raffronto tra le norme impugnate ed i parametri statuari, poiché, tra l'altro, esso investirebbe risorse già impiegate dallo Stato per la copertura di spese afferenti ai decorsi esercizi». La sentenza n. **233** ha rilevato come la difesa erariale – coinvolgendo, «lungo tutto il ricorso, così come nelle sue conclusioni», «indistintamente nelle censure prospettate le tre disposizioni della legge regionale, senza specificare quali parti di esse presentino profili di contrasto rispetto alle norme statali evocate a parametro interposto e al diritto dell'Unione europea» – abbia formulato doglianze inevitabilmente oscure e generiche, tali da pregiudicare la «corretta identificazione del *petitum*».

Le sentenze nn. **44**, **81**, **158** hanno confermato che, «mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio», è, al contrario, permessa «l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime». Nei casi di specie, i Giudici, nel riconoscere «l'ammissibilità della questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale», hanno evidenziato come «la prima delle censure mosse dal ricorrente accomuni tutte le disposizioni della legge impugnata, omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di *prorogatio*». Anche la sentenza n. **64** ha ritenuto la piena ammissibilità di un'impugnazione riguardante «l'atto legislativo nel suo testo integrale, a prescindere dal carattere dispositivo più o meno eterogeneo del suo contenuto normativo» (negli stessi termini si sono espresse le sentenze nn. **81** e **158**), osservando che l'«oggetto e la portata delle censure mosse dal ricorrente, e le ragioni poste a sostegno delle medesime, attengono (...) alla formale contestazione, a monte, del potere stesso di approvare la legge da parte del Consiglio regionale abruzzese». La sentenza n. **195** ha ripetuto, con formulazione analoga a quella dei citati precedenti, che «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, mentre ammissibili sono le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure». Nell'occasione, il Collegio ha precisato che «la richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale della intera legge reg. Calabria n. 27 del 2014 non presenta vizi di inammissibilità». Infatti, la legge impugnata «è composta di due soli articoli, il secondo dei quali dispone della entrata in vigore della normativa», e «non si riscontra alcun vizio di genericità, dato che il contenuto della legge si esaurisce nel primo articolo e riguarda la prestazione o il diniego del consenso al trapianto di organi *post mortem*».

La sentenza n. **246** ha escluso che fosse motivo di inammissibilità della questione la mancata indicazione, da parte della ricorrente, delle specifiche maggiori entrate che costituiscono proventi di tributi ad essa devoluti, ai sensi delle norme statuarie, sottolineando che non vi è alcuna incertezza «in ordine all'oggetto del giudizio», perché «le censure della Regione non possono che riferirsi alle entrate su cui essa abbia titolo».

b) In merito al parametro, sono state censurate la sua mancata o comunque erronea individuazione (sentenza n. **215**), la generica invocazione dei principi comunitari asseritamente lesi (sentenza n. **251**), l'inconferenza del parametro interposto (sentenza n. **60**) e l'omesso riferimento alle competenze legislative attribuite dallo statuto di autonomia speciale (sentenza n. **151**).

La sentenza n. **151**, dopo aver rammentato che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 limita l'applicabilità del novellato art. 117 Cost. alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle attribuzioni statuarie, ha così limpidamente riepilogato gli insegnamenti giurisprudenziali relativi alla corretta proposizione di censure avverso leggi degli enti ad autonomia differenziata. «Ove (...) venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle

competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (...). Pertanto, il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (...), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto (...). È consentito, altresì, porre a fondamento del ricorso contemporaneamente le norme dello statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost., se nell'esercizio di competenze conferite allo Stato sono stati posti in essere limiti comunque opponibili alle autonomie speciali a titolo di obblighi internazionali, di norme fondamentali delle riforme economico-sociali o di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (...), considerato che in tali casi non può mettersi in dubbio, neppure alla luce dello statuto, la soggezione della legislazione regionale o provinciale alla normativa statale. Non è, viceversa, ammessa la proposizione di un ricorso che ometta persino di menzionare le attribuzioni recate dagli statuti di autonomia speciale», dato che, «qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale». Il Collegio ha così reputato dirimente, sul piano dell'ammissibilità, la circostanza che «il ricorso non reca alcun riferimento allo statuto della Provincia autonoma, ma si fonda sulla sola asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.»; inoltre, in considerazione dell'«astratta pertinenza delle disposizioni impugnate rispetto alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di “edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico” e di “assistenza e beneficenza pubblica” (...), sarebbe stata necessaria anche una pur sintetica motivazione con riferimento alla compressione di tali attribuzioni per effetto dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva e trasversale dello Stato». La sentenza n. **215** ha sanzionato la formulazione di una questione «tramite la mera denuncia della violazione di una norma statale interposta (...), senza che sia indicata la competenza legislativa di cui quest'ultima sarebbe espressione». Invero, ai fini dell'ammissibilità della censura, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto «illustrare le ragioni per le quali la disposizione invocata sarebbe espressiva di un principio fondamentale e la materia, attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, alla quale sarebbe riconducibile». In ogni caso, «anche volendo considerare riferito alla questione in esame il parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Cost., evocato nel contesto argomentativo» di altro quesito, il ricorrente avrebbe comunque operato un «riferimento erroneo», poiché, pur convergendo nella fattispecie sottoposta a scrutinio interessi di varia natura, attinenti alla tutela dell'ambiente e al governo del territorio, in essa «appare centrale il profilo afferente alla regolamentazione e al controllo delle attività di realizzazione della rete elettrica». Pertanto, il Collegio ha concluso che si verte nella materia, attribuita alla potestà legislativa concorrente, riguardante la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La sentenza n. **251** ha sottolineato come la genericità dell'atto introduttivo non consentisse di «individuare in modo corretto i termini della questione».

La sentenza n. **54** ha rammentato la costante giurisprudenza secondo cui «laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che si ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso».

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui «il ricorso in via principale non solo “deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”, indicando “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità” (...), ma deve, altresì, “contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge”» (sentenza n. **32**; in termini sostanzialmente analoghi si sono espresse le sentenze nn. **82, 142, 153, 218, 251**). Per le sentenze nn. **82** e **218**, «l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (nello stesso senso si vedano anche le sentenze nn. **142, 153, 233, 251, 273**). Le sentenze nn. **142, 153, 251** hanno puntualizzato che «l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva». Le sentenze nn. **125, 249, 252** hanno sottolineato la necessità che le argomentazioni svolte dalla ricorrente a sostegno dell'impugnazione raggiungano «quella soglia minima di

chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale». La sentenza n. **131** ha ribadito il «costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale» secondo cui «il giudizio in via principale, a differenza del giudizio in via incidentale, può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili (...) e sempre che (...) sia raggiunta la “soglia minima di chiarezza e completezza” (...). Più precisamente, le interpretazioni prospettate dal ricorrente non devono essere implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da farle ritenere del tutto astratte o pretestuose (...), ciò in quanto “il giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale non può essere azionato con la sola finalità di definire un mero contrasto sulla interpretazione della norma”». L'ordinanza n. **159** ha rammentato che, «pur potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse “in via cautelativa ed ipotetica” sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (...), tali questioni devono essere tuttavia strumentali alla salvaguardia del sistema costituzionale di riparto delle competenze, una volta che se ne lamentino violazioni dirette e immediate». La sentenza n. **233** ha statuito che «la mancata illustrazione delle argomentazioni atte a suffragare le censure proposte è causa di inammissibilità delle questioni». La sentenza n. **239** ha richiamato la costante giurisprudenza «in tema di onere probatorio gravante sul deducente», il quale, nel caso in cui lamenti l'irreparabile pregiudizio all'esercizio delle proprie funzioni derivante da un contributo finanziario ad esso imposto, è tenuto ad offrire una «dimostrazione di tale squilibrio che, pur non costituendo una *probatio diabolica*, sia supportata da dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria». La sentenza n. **245** ha ripetuto che «costituisce affermazione costante nella giurisprudenza» costituzionale «l'ammissibilità, nei giudizi in via principale, delle questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (...), purché le interpretazioni “non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose”»; ipotesi, peraltro, non riscontrata nella specie, attesa la non superabilità del «dato letterale relativo alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione» censurata. La sentenza n. **246**, nel disattendere l'eccezione di inammissibilità di un'impugnazione in via cautelativa delle denunciate disposizioni, ha osservato che «la prospettazione in termini dubitativi dell'effettiva applicabilità di tali norme alla Regione non comporta, nei giudizi in via principale, l'inammissibilità delle questioni». La sentenza n. **252** ha precisato che, relativamente a «questioni in materia di relazioni finanziarie», «è onere indefettibile del ricorrente allegare [...] gli elementi finanziari [...] i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati [...] se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati». La sentenza n. **273** ha ribadito che «i termini delle questioni (...) debbono essere ben identificati, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale».

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per genericità (sentenze nn. **82, 233, 251, 273**), oscurità (sentenze nn. **233, 238, 263**), incertezza (sentenze nn. **238 e 263**), indeterminatezza (sentenza n. **251**) e carenza di sufficiente e adeguata motivazione (sentenze nn. **60, 82, 89, 171, 233, 251, 252, 254**) delle censure; per genericità (sentenze nn. **13, 196, 252**) o carenza di adeguata motivazione o argomentazione (sentenze nn. **125, 153, 249, 250, 254**) della questione o del ricorso; per violazione del divieto di motivare *per relationem* una questione (sentenze nn. **19 e 252**); per erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **60, 82, 171**); per erronea ricostruzione della fattispecie normativa (sentenza n. **153**).

Secondo la sentenza n. **19**, il riferimento compiuto dalla ricorrente a «tutti i motivi già fatti valere» in altro ricorso relativo ad una diversa disposizione statale e «da intendersi (...) integralmente trascritti» comporta che le censure «sono dedotte in modo puramente assertivo», non potendo valere a colmare tale lacuna il «semplice rinvio ad un precedente atto». La sentenza n. **60** ha osservato, da un lato, che le doglianze, sviluppate in «poche succinte righe dell'atto introduttivo (...), non tengono conto in alcun modo del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata», con la conseguenza che «il richiamato parametro interposto (...) risulta del tutto inconferente»; e, dall'altro, che «il ricorso non dà conto in alcun modo del fatto che due dei parametri interposti invocati sono stati oggetto di interventi modificativi», successivi alla deliberazione dell'impugnativa da parte del Consiglio dei ministri, ma anteriori alla data in cui il ricorso è stato sottoscritto e inviato per la notifica. La sentenza n. **82** ha rilevato che la censura è «rivolta indiscriminatamente contro l'intero contenuto normativo» di entrambi gli impugnati articoli, «i quali sono composti da una pluralità di proposizioni normative e solo in parte

riguardano la Regione siciliana». La sentenza n. **89** – dopo aver sottolineato che la ricorrente «avrebbe dovuto indicare le ragioni per le quali l’art. 119 Cost. garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile, ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in luogo delle disposizioni statutarie» – ha sanzionato la mancanza nel ricorso di «argomenti circa la prevalenza delle disposizioni costituzionali rispetto ai parametri statuari» e l’omesso approfondimento dell’«aspetto delle attribuzioni competenziali della norma impugnata». La sentenza n. **125** ha sostenuto che, mentre «il principio di leale collaborazione è meramente evocato e non meglio argomentato, con riferimento agli altri parametri – in disparte la loro conferenza – la Regione non chiarisce in che modo la disposizione censurata, che si correla all’adozione di misure di contenimento dei costi sanitari foriere di una riduzione di spesa, possa ostacolare l’attuazione del Piano di rientro volto al riequilibrio del Servizio sanitario regionale». La sentenza n. **153** ha riscontrato l’evocazione «in modo cumulativo, generico e indistinto» di una «pluralità di norme costituzionali (...), senza che vengano specificate le ragioni del contrasto delle disposizioni impuginate con ciascuno dei parametri». La sentenza n. **171** ha imputato alla ricorrente di non avere fornito «ragioni a sostegno» della ritenuta idoneità della norma denunciata ad «attivare un meccanismo di “chiamata in sussidiarietà”» e ad «incidere negativamente sulle attribuzioni regionali»; inoltre, la normativa, cui è riconducibile il coinvolgimento statale nei procedimenti di riconversione del settore bieticolo saccarifero, «mai impugnata», non è stata tenuta in alcun modo in considerazione nel ricorso, «benché proprio ad essa sia da imputarsi l’assegnazione di competenze allo Stato». La sentenza n. **233** ha, tra l’altro, evidenziato che l’Avvocatura generale dello Stato «si limita a riprodurre il testo dell’art. 25, senza esplicitare, nell’illustrazione dei motivi di ricorso, alcuna ragione che induca a dubitare della legittimità della disposizione rispetto ai parametri evocati». A giudizio della sentenza n. **250**, l’argomentazione contenuta nel ricorso «risulta insufficiente perché afferma la violazione dell’art. 3 Cost. su una base del tutto ipotetica». La sentenza n. **251** ha così sanzionato plurimi vizi del ricorso: «nell’atto introduttivo» vengono «evocate in modo cumulativo, generico e indistinto una pluralità di norme costituzionali (...), senza alcuna specifica motivazione in ordine all’asserito contrasto delle diverse parti dispositive del comma impugnato con ciascuno di tali parametri»; la ricorrente «evoca, quali parametri interposti, le norme comunitarie a tutela della libertà di impresa (...) e della libertà di concorrenza (...), delle quali si limita a trascrivere stralci del rispettivo contenuto dispositivo. Ma ciò, senza minimamente indicare (ed argomentare quanto alla configurabilità del rapporto di incompatibilità della norma impugnata con il parametro costituzionale, integrato dalle specifiche norme comunitarie interposte) quali sarebbero in concreto le proprie competenze legislative (concorrenti e/o residuali) asseritamente lese»; la denunciata violazione dell’art. 3, secondo comma, Cost. «prescinde del tutto dalla individuazione delle competenze regionali che (in tesi) sarebbero compromesse o sviate dalla norma impugnata; nonché dalla indicazione di alcun dato quantitativo concreto, dal quale poter desumere l’effettiva incidenza negativa, nell’ambito territoriale veneto, della normativa impugnata rispetto allo svolgimento delle funzioni costituzionali della ricorrente». Secondo la sentenza n. **252**, la ricorrente non ha chiarito «in alcun modo per quale ragione l’istituzione» dell’imposta comunale unica «si porrebbe in contrasto con i parametri invocati, limitandosi a riprodurre argomentazioni presenti in precedenti ricorsi aventi ad oggetto disposizioni diverse anche se accomunate dalla stessa materia della fiscalità territoriale»; e le ulteriori prospettazioni «sono accomunate alle precedenti dal carattere assolutamente generico». La sentenza n. **254** ha, tra l’altro, addebitato alla ricorrente la mancanza di qualsivoglia spiegazione circa il rapporto in cui si trovano, «ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale [...], le invocate norme della Costituzione e quelle, anch’esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale» e parimenti richiamate nel ricorso. La sentenza n. **273** ha ravvisato il carattere assertivo di talune delle proposte censure regionali.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **82**, **189**, **252**).

Un’ipotesi di inammissibilità inedita per il giudizio in via principale è stata rilevata dalla sentenza n. **153**, la quale – dopo aver richiamato il costante insegnamento secondo cui «di una disposizione legislativa non si pronuncia l’illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un’interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un’interpretazione conforme a Costituzione» – ha riscontrato il «mancato esperimento del tentativo d’interpretazione conforme a Costituzione» da parte della ricorrente. In proposito, i Giudici hanno evidenziato che, «contrariamente a quanto supposto dalla Regione, sembra invece ben possibile interpretare la norma impugnata nel senso che l’adeguamento dell’ordinamento regionale debba avvenire entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione

n. 89 del 2014 (e non dall'entrata in vigore della precedente legge n. 147 del 2013)».

La Corte ha spesso respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi riguardanti l'individuazione dei parametri (sentenze nn. **54, 77, 142**), anche interposti (sentenza n. **117**), la motivazione (sentenze nn. **131, 142, 176, 273**) e la formulazione (sentenze nn. **8, 32, 54, 77, 117, 179, 196, 218**) delle censure o del ricorso.

La sentenza n. **8**, pur rilevando profili di ambiguità nella «relazione ministeriale, integralmente recepita dalla deliberazione del Consiglio dei ministri», ha osservato che la formulazione della censura, «correlata ai parametri invocati ed alle norme interposte, lascia intendere, con sufficiente chiarezza, che le questioni sono limitate alle prestazioni afferenti alla compartecipazione alla spesa sanitaria» e che in tal senso «l'argomento è stato sviluppato dall'Avvocatura generale dello Stato». La sentenza n. **32** ha ritenuto soddisfatti i necessari «requisiti di chiarezza e completezza» dell'impugnazione perché «dalla formulazione del motivo di ricorso» si evince la specifica censura statale costruita sul dedotto contrasto della normativa regionale denunciata con la disciplina interposta, «costituente espressione della potestà legislativa esclusiva statale (...) nelle materie della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente». La sentenza n. **54** ha così escluso l'asserita genericità delle doglianze statali: «il ricorrente argomenta in modo adeguato le proprie censure sostenendo che la disciplina regionale determinerebbe un allargamento dell'ambito dei soggetti ai quali la legge statale consente lo svolgimento di attività intramuraria, in tal modo ponendosi in contrasto con i principi fondamentali della materia "tutela della salute" la cui determinazione spetta alla legislazione dello Stato. (...) Analogamente, appare sufficientemente e puntualmente argomentata anche la censura concernente la previsione regionale circa l'attività *intra moenia* cosiddetta "allargata". Il Presidente del Consiglio, infatti, evoca la disposizione statale asseritamente violata (...) e illustra le ragioni per cui alla stessa debba riconoscersi la natura di principio fondamentale». La terza censura «risulta motivata, sia pure in termini estremamente sintetici, mediante il rinvio alle argomentazioni svolte in relazione» alle precedenti. «Il tenore complessivo dell'atto introduttivo rende possibile comprendere tanto le censure rivolte avverso tali disposizioni, quanto le ragioni poste a loro sostegno». La stessa decisione ha altresì riconosciuto al ricorrente di avere assolto l'«onere di specifica indicazione del parametro interposto», da un lato, individuando «il complesso delle disposizioni statali in materia di attività libero-professionale intramuraria da cui emergerebbe l'esistenza del principio fondamentale di cui si lamenta la violazione» e, dall'altro, evocando «espressamente la disposizione statale contenente il principio fondamentale di cui denuncia la lesione». Secondo la sentenza n. **77**, «non vi è alcuna ragione per subordinare l'ammissibilità di un giudizio costituzionale allo svolgimento, da parte del ricorrente», della «peculiare censura di merito» riguardante la pretesa «violazione del principio di uguaglianza tra le Regioni come conseguenza delle norme impugnate». La medesima pronuncia ha inoltre negato che la Regione ricorrente dovesse dedurre, come effetto delle disposizioni impugnate, la determinazione di un grave squilibrio economico-finanziario, poiché «il giudizio in via principale, avente ad oggetto una legge dello Stato, verte sull'osservanza dei criteri costituzionali di riparto della competenza legislativa». La sentenza n. **117** ha chiarito che «il ricorrente non contesta al legislatore campano di avere malamente sviluppato un principio fondamentale della legislazione statale nella materia concorrente "professioni", ma di averlo direttamente formulato, provvedendo alla istituzione e alla regolamentazione di una nuova figura professionale. Tale opzione normativa sarebbe di per sé contraria al riparto costituzionale delle competenze, che riserva alla legislazione statale la indicazione dei principi fondamentali». Con riguardo ad altre censure, il Collegio ha affermato che esse «sono chiare ed adeguatamente sviluppate», «data la palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza rispetto ai principi generali stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria». Per la sentenza n. **131**, «nella motivazione del ricorso presentato dalla Regione siciliana (...) sono state enunciate sia le disposizioni oggetto di censura, sia i parametri statutari che si ritengono violati e le ragioni della violazione, sostanzialmente riconnesse alla mancanza dei requisiti della novità dell'entrata tributaria e della specificità della finalizzazione delle entrate, che soli possono giustificare la riserva allo Stato ai sensi delle disposizioni di attuazione finanziaria dello statuto regionale. L'atto introduttivo del giudizio risulta, quindi, adeguatamente motivato, seppure succintamente, con argomentazioni specifiche e del tutto autosufficienti». La stessa decisione ha riconosciuto che «l'impugnazione regionale è stata proposta in riferimento alle disposizioni censurate "ove applicabil[i] ricomprendendo nelle maggiori entrate come ivi previste e destinate anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia". Tuttavia, le questioni formulate sulla base di una delle possibili interpretazioni della

disposizione impugnata – in questo caso il dubbio riguarda l'applicabilità o meno della disposizione censurata ai tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana – sono già state ritenute ammissibili». Nella specie, «la ricorrente ha certamente prospettato una interpretazione non implausibile delle disposizioni impuginate, traendo argomenti circa l'applicabilità della disposizione oggetto di giudizio dalla mancanza di una clausola di salvaguardia e dalla relazione tecnica allegata al provvedimento, così da escludere che l'odierno giudizio principale sia stato azionato con la sola finalità di definire un contrasto interpretativo». La sentenza n. **142** – dopo aver rammentato che «la mancanza, nel corpo dell'atto introduttivo, di una valutazione che espliciti “quanto meno, in quale rapporto si pongono i parametri costituzionali”» desumibili, rispettivamente, dallo statuto speciale e dalla Costituzione, «comporta l'inammissibilità della questione» – ha sostenuto che «il ricorso del Governo non è sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti» poiché, nel corpo dell'impugnazione, lo statuto valdostano e le relative norme di attuazione sono presi in considerazione «innanzitutto per escludere che contengano alcuna disposizione idonea (...) a fondare la competenza legislativa esclusiva (*recte*: primaria) della Regione in materia tariffaria, e in secondo luogo per richiamare il vincolo posto alla competenza legislativa regionale, di origine esclusivamente statutaria (...), che deriva dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Proprio in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo con riguardo alla censurata incompetenza della Regione, le ragioni a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge regionale appaiono sufficientemente delineate in relazione all'assetto statutario delle attribuzioni regionali, senza che si debba ritenere necessaria una più minuta disamina del rapporto tra le norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto». La pronuncia ha altresì osservato che la questione sollevata dal Governo «non risulta proposta esclusivamente nei suoi termini normativi, ma è delineata con una sufficiente argomentazione per quanto attiene al rapporto di incompatibilità tra le norme costituzionali e le norme (ordinarie) regionali. In particolare, nel ricorso vengono enunciati, sia pure sinteticamente, gli elementi che identificano la materia della regolazione tariffaria (del servizio idrico integrato) e le ragioni che militerebbero a favore della sua sussunzione nell'ambito competenziale esclusivo dello Stato». La sentenza n. **176** ha così rigettato una triplice eccezione erariale di inammissibilità di un ricorso siciliano per omessa considerazione della clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, ritenuto carattere di principio della norma impugnata e genericità delle censure: «l'impugnato art. 4, comma 6-ter, non ricade nell'ambito della clausola di salvaguardia, ma comporta il rispetto dei requisiti sostanziali previsti dallo statuto e dalle norme di attuazione, con la conseguenza che tale clausola deve ritenersi, nei confronti della disposizione *de qua*, non operante»; «di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale», «ma quand'anche, in ipotesi, la disposizione impugnata fosse ritenuta un principio di coordinamento della finanza pubblica, da tale qualificazione discenderebbe, semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (nei medesimi termini si veda anche la sentenza n. **273**); infine, la ricorrente «non si è limitata a richiamare genericamente l'art. 36 dello statuto regionale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, ma ha specificato la ragione per cui la riserva allo Stato del maggior gettito dell'imposta sui fondi pensione violerebbe le disposizioni statutarie relative all'autonomia finanziaria della Regione», sicché «Il ricorso – ancorché conciso – rende [...] ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impuginate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale». La sentenza n. **179** ha disatteso l'eccezione mancata allegazione, da parte della difesa erariale, degli elementi probatori circa la natura di aiuto di Stato del contestato contributo regionale, affermando che oggetto del giudizio è «il rispetto da parte della Regione Marche del procedimento previsto dalle norme europee e nazionali per la notifica degli aiuti di Stato, mentre ogni valutazione circa la compatibilità dell'agevolazione con la normativa europea spetta alla Commissione», dovendo la Corte solo delibare la «sussistenza dell'astratta configurabilità di una fattispecie di aiuto», sicché la prospettazione del ricorrente è stata reputata «chiara e non implausibile nell'individuare i potenziali elementi di detta fattispecie». A giudizio della sentenza n. **196**, la censura, ancorché «formulata in termini particolarmente sintetici», «risulta descritta in modo sufficiente e ricollega la lesione del parametro all'unilateralità dell'intervento con il quale il legislatore statale ha ridotto il Fondo per lo sviluppo e la coesione successivamente all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata». La sentenza n. **273** ha precisato che la clausola di salvaguardia «non esime» la Corte «dall'esame nel merito del ricorso promosso dalla Regione siciliana, il quale verte proprio sul rispetto delle norme statutarie da parte della norma statale impugnata»; ed ha altresì sottolineato, in ordine ad una delle questioni ivi esaminate, che «la ricorrente ha specificamente indicato le disposizioni impuginate, i parametri evocati e le

ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale», sicché l'atto introduttivo risulta, «*in parte qua*, adeguatamente motivato con argomentazioni specifiche e del tutto autosufficienti».

La sentenza n. **239** ha rilevato che la difesa erariale, «pur avendo prospettato l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione siciliana, non ha specificamente argomentato sulla relativa eccezione». La sentenza n. **246** ha respinto un'eccezione statale di inammissibilità del ricorso regionale in quanto «del tutto generica e non sorretta da alcuna motivazione».

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 ha ugualmente proceduto all'esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **67**, **117**, **118**, **153**, **250**).

La sentenza n. **67** ha ritenuto, in ragione del «contenuto articolato della norma», di «precisare il *thema decidendum* e quindi il contenuto precettivo al quale si rivolgono le censure della Regione siciliana», rilevando che, dal «tenore del ricorso, anche alla luce della delibera della Giunta regionale siciliana di autorizzazione alla proposizione dello stesso», deriva la conclusione che «la doglianza si incentra sulla previsione contenuta nell'art. 16, comma 7», del d.l. n. 95 del 2012, poiché la Regione ha lamentato che «il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito di un tributo erariale riscosso nel territorio regionale siciliano». La sentenza n. **118** ha evidenziato che il ricorso statale «chiede l'annullamento della legge reg. Veneto n. 15 del 2014 nella sua interezza, ma i suoi motivi si concentrano esclusivamente sull'art. 2, comma 1, articolandosi in una pluralità di censure rivolte partitamente nei confronti dei quesiti referendari ivi contemplati (...). Nessun argomento autonomo è sviluppato nei confronti delle altre disposizioni della legge impugnata; del resto, esse sono tutte connesse e meramente strumentali alle previste consultazioni; il che peraltro non comporta l'inammissibilità del ricorso, considerata appunto la complessiva omogeneità della legge». La sentenza n. **153** ha osservato che, «per quanto la Regione Campania dichiara di impugnare i primi quattro commi dell'art. 13 del d.l. n. 66 del 2014, le censure formulate attengono, in realtà, soltanto al comma 3, il quale (...) impone alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo fissato (dal comma 1 del medesimo art. 13) in euro 240.000 annui». La sentenza n. **250** ha puntualizzato che, benché «la ricorrente dichiara di impugnare l'art. 1, commi da 496 a 501, (...) le censure da essa avanzate riguardano in realtà solo i commi 496, lettere *b*) e *c*), e 497»; inoltre, «le altre disposizioni non sono oggetto di censure» e, in particolare, i commi 499 e 500 «sono inconfidenti, in quanto sono rivolti alle autonomie speciali».

2.2. I termini per ricorrere

«L'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale (...) è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo, e non può, la parte ricorrente, introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi». Così la sentenza n. **153** che ha reputato inammissibili quesiti sollevati dalla ricorrente «soltanto con la memoria depositata» in prossimità dell'udienza pubblica.

La sentenza n. **215** ha rigettato un'eccezione regionale di inammissibilità, per tardività, di un ricorso statale che, pur «formalmente rivolto» contro una disposizione modificativa di altra contenuta in un diverso e precedente atto legislativo, avrebbe, in realtà, inteso colpire quest'ultimo «in parti che non sarebbero state toccate» dalle modifiche. La Corte ha sottolineato l'irrelevanza del fatto che la disposizione originaria modificata da quella oggetto di censura non sia stata a suo tempo impugnata dallo Stato, poiché, «anche senza considerare la circostanza che la modifica presenta comunque un contenuto di novità», «la nuova disposizione ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato».

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

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

La sentenza n. **55** ha ribadito la costante giurisprudenza secondo cui «nei giudizi di legittimità

costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, 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 di impugnazione» (in termini analoghi si è espressa la sentenza n. 8). Per la sentenza n. 153, l'«esigenza che le impugnazioni regionali di leggi dello Stato siano promosse dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa», ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953, risulterebbe «elusa, se si ammettesse che il ricorso del Presidente possa denunciare vizi diversi da quelli prefigurati nella delibera della Giunta che autorizza la presentazione dell'impugnazione in via principale».

La sentenza n. 46 ha ritenuto inammissibile un ricorso regionale «basato su parametri di competenza (...) non (...) indicati nella delibera di Giunta che ne ha autorizzato la proposizione», la quale si limitava a «rinviare, quanto ai parametri violati, ad altra delibera di Giunta, con cui era stato deciso di censurare, in un precedente giudizio», una diversa disposizione statale. In tal modo, la parte ricorrente non ha specificato «autonomamente, com'era necessario, anziché *per relationem*, i termini della questione»: invero, «il solo parametro desumibile direttamente dalla delibera di Giunta» era l'art. 76 Cost., «posto a fondamento» del precedente ricorso, ma irrilevante rispetto all'attuale questione, come confermato dalla circostanza che «la difesa tecnica della Regione autonoma ha conseguentemente ommesso di citarlo». La sentenza n. 55, nel sanzionare come inammissibile una delle proposte questioni per la rilevata difformità tra l'impugnativa statale e la precedente determinazione politica, ha osservato che «il ricorso del Presidente del Consiglio indica, quale oggetto di impugnazione, l'art. 13 “nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, L.R. 21 maggio 2014, n. 32”. Nella relazione del Ministro per gli affari regionali, sulla cui base il Consiglio dei ministri ha deliberato l'impugnativa, tuttavia, viene censurata la disposizione di cui all'art. 13 nella sua formulazione originaria e non nel testo modificato». Un «difetto di corrispondenza tra ricorso e delibera» è stato riscontrato dalla sentenza n. 153 in relazione ad una questione sollevata in riferimento ad un «parametro richiamato soltanto nella intestazione del relativo paragrafo del ricorso, ma agevolmente desumibile sulla base degli argomenti svolti». I Giudici hanno sostenuto che, «nella delibera della Giunta regionale della Campania (...) che autorizza la presentazione del ricorso, non viene espressa alcuna volontà di impugnare l'art. 13 del d.l. n. 66 del 2014, in relazione alla misura prescritta dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012», poiché quest'ultima disposizione è stata citata nel “rilevato” «unicamente per argomentare a sostegno della diversa questione dell'asserita incongruità del termine imposto alle regioni per adeguarsi alle nuove prescrizioni statali». La sentenza n. 250 ha reputato inammissibili questioni che sono state «svolte solo nel ricorso introduttivo senza che a loro sostegno sussista la volontà della Giunta di promuoverle, in quanto la delibera con la quale l'organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa cenno» ad esse.

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.

62 decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. 13, 17, 19, 46, 50, 65, 67, 74, 75, 77, 82, 89, 125, 131, 140, 141, 152, 153, 155, 156, 171, 176, 189, 196, 218, 238, 239, 245, 246, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 261, 263, 272, 273; ordinanze nn. 61, 62, 63, 68, 79, 116, 121, 159, 172, 203, 208, 213, 214, 224, 243, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276); 39 pronunce hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. 2, 7, 8, 16, 31, 32, 38, 44, 54, 55, 59, 60, 64, 81, 99, 117, 118, 124, 130, 142, 149, 158, 179, 180, 195, 197, 215, 217, 219, 227, 233; ordinanze nn. 9, 73, 93, 134, 135, 164, 182, 199); 1 decisione ha investito leggi delle Province autonome (sentenza n. 151); 11 pronunce hanno interessato delibere legislative dell'Assemblea Regionale Siciliana (ordinanze nn. 105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204, 265).

Con la sentenza n. 255 del 2014, la Corte ha esteso anche alla Regione siciliana il regime di controllo successivo delineato dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni ordinarie ed applicato in via giurisprudenziale alle restanti autonomie speciali. Pertanto, i ricorsi statali promossi anteriormente alla citata sentenza avverso norme contenute in delibere legislative siciliane sono stati dichiarati improcedibili (ordinanze nn. 105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204, 265).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, nel qual caso si pone il problema dell'ammissibilità del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviano *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia, si ricorda che le sentenze nn. **46, 77, 155, 239, 272** hanno escluso che l'intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente impuginate avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte.

La sentenza n. **46** ha osservato che, essendo rimasto immutato il contenuto della norma impugnata, la questione «deve essere trasferita sul nuovo testo (...), in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione»; e che un'ulteriore modifica alla denunciata disciplina statale «non ha alcuna incidenza sul profilo di legittimità costituzionale proposto» alla Corte, in quanto essa «non elide l'applicabilità della sanzione alle autonomie speciali, che la ricorrente contesta», e, tenuto conto delle censure svolte nel ricorso, non è tale da «soddisfare la Regione autonoma o da alterare i termini del quadro normativo così profondamente da esigere un'autonoma impugnazione». Secondo le sentenze nn. **77** e **155**, le «modificazioni marginali» che hanno investito talune delle norme impuginate nelle more dei giudizi «non incidono sulle censure svolte dalle ricorrenti e, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione (...), impongono di trasferire le originarie questioni sul testo attualmente vigente» o «modificato». La sentenza n. **239** ha evidenziato che la censurata disposizione statale è stata modificata «due volte, nelle more del giudizio, ad opera di distinti interventi legislativi», ugualmente tesi ad incrementare il contributo finanziario richiesto alle autonomie speciali, e parimenti impugnati dalla ricorrente «con ricorsi distinti e successivi». Pertanto, non è stata esaminata la «possibilità del trasferimento dell'attuale questione» alle disposizioni sopravvenute e lo scrutinio è stato limitato «al contenuto precettivo dell'originario testo». La sentenza n. **272** ha rilevato che la norma impugnata è stata modificata «dopo la proposizione del ricorso ma in modo tale da non influire sul *thema decidendum*».

La sentenza n. **82** ha puntualizzato che le «evoluzioni legislative» riguardanti il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi nazionali di finanza pubblica «non interferiscono con l'esame dei ricorsi (...), dato che esse non hanno portata retroattiva né, soprattutto, contenuto satisfattivo rispetto alle doglianze delle ricorrenti».

Infine, non è ostativa all'esame di merito della questione la circostanza che la censurata disposizione sia modificativa di una norma previgente che non abbia costituito oggetto di specifica impugnativa. In proposito, la sentenza n. **124**, nel ribadire il principio di «inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale», ha disatteso un'eccezione erariale di inammissibilità per omessa impugnazione della «disposizione originaria modificata da quella ora oggetto di censura», prescindendo dal «contenuto di novità riconducibile alla modifica in questione». Analogamente, l'eccezione tardività del ricorso statale avverso disposizione regionale modificativa di altra non tempestivamente censurata è stata respinta dalla sentenza n. **215** che ha rimarcato l'irrelevanza dell'«omessa impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di precedenti norme regionali, analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso», poiché «l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio (...) in via principale».

4. Il parametro di costituzionalità

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

In numerosi casi le questioni di legittimità costituzionale sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti degli enti ad autonomia differenziata, per asserita lesione delle competenze fissate nelle suddette fonti o nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **19, 46, 65, 67, 74, 75, 77, 82, 89, 125, 131, 141, 155, 156, 176, 238, 239, 246, 249, 252, 254, 263, 273**; ordinanze nn. **61, 62, 63, 79, 116, 121, 159, 172, 203, 208, 213, 214, 224, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **2** e **31**; ordinanze nn. **105, 123, 134, 166, 204**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn.

19, 65, 74, 75, 77, 82, 125, 140, 152, 155, 156, 171, 189, 238, 239, 246, 249, 250, 252, 261, 263, 273 e con le ordinanze nn. 61, 63, 79, 116, 172, 203, 213, 214, 255.

Inoltre, è stata frequentemente denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. 2, 16, 31, 38, 50, 60, 99, 117, 140, 149, 153, 179, 180, 219, 233, 251; ordinanze nn. 105, 111, 134, 135, 204). Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

Come ha rammentato la sentenza n. 196, «dal fatto che “un atto legislativo [sia stato] adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie”». Pertanto, i Giudici hanno negato che le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord possano atteggiarsi a norme interposte nel giudizio di costituzionalità, con la conseguenza che le leggi successive dovrebbero necessariamente uniformarsi alla predetta percentuale, pena la loro illegittimità. Invero, posto che il citato criterio percentuale «non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto», le «leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto».

Per la sentenza n. 130, «la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione»; nella specie, l'accoglimento della questione è derivato dalla constatazione che l'invocata disposizione statale interposta, «nel testo in vigore nel momento in cui è stata emanata la legge regionale impugnata, non consentiva alle Regioni di sottrarre, dall'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un certo limite massimo stabilito dalla legge, quelle di investimento finanziate con il gettito derivante dai proventi delle *royalties* petrolifere». Non sono state pertanto ritenute rilevanti le modifiche normative, successive all'instaurazione del giudizio, che hanno ricompreso, sia pure entro certi limiti, le predette spese fra le deroghe consentite alla disciplina del patto di stabilità interno.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni statali evocate a parametro interposto determina l'inammissibilità della questione in quanto divenuta «priva di alcun parametro sulla cui base effettuare una valutazione di legittimità costituzionale». In tal senso ha deciso la sentenza n. 197 nella quale i Giudici hanno negato che un simile esito processuale potesse essere impedito dalla successiva introduzione di una disciplina ispirata a principi organizzativi apparentemente analoghi a quelli contenuti nelle norme reputate illegittime. Infatti, a prescindere da «qualunque indagine sull'effettiva corrispondenza tra le disposizioni sopravvenute e quelle originariamente indicate quali norme interposte», si è affermato che «nessuna continuità normativa può sussistere tra le disposizioni (...) dichiarate costituzionalmente illegittime e quelle successive (...), poiché la declaratoria di illegittimità costituzionale delle prime ne ha comportato la rimozione con effetto *ex tunc*». Nel contempo, è stato escluso un «eventuale utilizzo» delle intervenute disposizioni quali «norme parametro sopravvenute»: evenienza riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale «unicamente laddove le disposizioni di principio evocate a parametro interposto siano state abrogate, nel corso del giudizio, e quindi trasfuse, in pendenza di questo, con contenuto sostanzialmente inalterato, in un successivo atto normativo». Nella specie, invece, la dichiarata illegittimità degli invocati parametri interposti «ha inciso radicalmente sui termini della questione proposta, privandola di uno dei suoi requisiti essenziali».

5. *L'interesse a ricorrere*

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

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

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

La Corte è stata così sollecitata spesso dallo Stato a giudicare di asserite violazioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **7, 8, 60, 117, 118, 180**; ordinanze nn. **73, 105, 123, 135, 160, 166, 167, 204**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (ordinanze nn. **111, 163, 175, 177, 265**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, è stata ribadita la giurisprudenza costante secondo cui «le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (sentenze nn. **13** e **251**; in termini analoghi si é pronunciata anche la sentenza n. **140**). Le sentenze nn. **89, 153, 218** hanno più dettagliatamente confermato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (...) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione». La sentenza n. **189** ha ulteriormente puntualizzato che, «nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in riferimento a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative “soltanto qualora la violazione di questi comportamenti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione”».

Un esito di inammissibilità per carente motivazione dell'asserita ridondanza è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in ordine a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite (sentenze nn. **13, 89, 140, 153, 189, 196, 218, 251**).

Relativamente a censure regionali riguardanti la violazione di «parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni» (artt. 3, 77, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. e, Cost.), la sentenza n. **13** ha sanzionato la carenza del ricorso «quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione» delle competenze regionali. In particolare, è stato affermato che i «dati forniti in ordine alla prospettata riduzione del gettito appaiono (...) inidonei per valutare l'incidenza della stessa riduzione sulle finanze regionali», sicché «la tesi della ricorrente, secondo cui la lesione degli evocati parametri costituzionali determinerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, si rivela meramente assertiva e non individua lo specifico *vulnus* che la disposizione impugnata arreherebbe alle attribuzioni regionali». La sentenza n. **89** ha sottolineato «la genericità del riferimento alla lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, a cui sarebbero preordinate le norme costituzionali invocate» (artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost.). La sentenza n. **140** ha osservato che «la Regione lamenta la cattiva redazione della norma, deducendo (del tutto assertivamente) come dal refuso redazionale potesse derivare una incidenza negativa sul concreto esercizio della potestà legislativa regionale. A fronte di una così formulata doglianza, è evidente, viceversa, che la lesione di tali competenze non potrebbe derivare di per sé dalla mera numerazione, seppure errata, data al comma (poi correttamente rinominato [...]), ma solo dalla portata normativa di questo. La questione, pertanto, risulta carente di una adeguata motivazione in ordine ai profili di una possibile ridondanza della lamentata violazione del corretto ordine numerico dei commi sul riparto di competenze, oltre che incompiuta quanto alla indicazione delle attribuzioni considerate lese e delle ragioni dell'asserita lesione». Con riguardo ad altro quesito, la pronuncia ha rilevato che «la censura viene riferita dalla ricorrente agli artt. 3 e 97 Cost., senza alcuna argomentazione a sostegno della ridondanza dello specifico vizio paventato sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni». La sentenza n. **153** ha addebitato alla ricorrente di non avere spiegato «in quali termini» la violazione di un «parametro diverso

da quelli relativi al riparto delle competenze legislative (...) comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative». Secondo la sentenza n. **189**, «la ricorrente non ha fornito alcuna motivazione in ordine all'incidenza della pretesa lesione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni». La sentenza n. **196** ha evidenziato che la Regione «contesta l'irragionevolezza della sottrazione dal Fondo di risorse finalizzate alla rimozione degli ostacoli economici e sociali, ma non prospetta come da ciò possa derivare un pregiudizio alle sue attribuzioni costituzionali»; pertanto, il ricorso è stato ritenuto, oltre che «generico quanto alla motivazione», «carente quanto alla ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze». La sentenza n. **218** ha sostenuto che la ricorrente – pur lamentando «l'ingiustificata discriminazione che deriverebbe dalla normativa impugnata a carico degli enti territoriali che abbiano efficacemente perseguito il contenimento della spesa pubblica», «trattati allo stesso modo di quelli che, con o senza una precisa intenzione di farlo, si trovino a non aver raggiunto un simile obiettivo, in violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione» – non ha tuttavia svolto alcun argomento per spiegare in quali termini tale vizio «comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative». Per la sentenza n. **251**, la ricorrente, «pur muovendo censure riferite a parametri costituzionali estranei rispetto a quelli che regolano il riparto interno di competenze tra Stato e Regioni», «non fornisce alcuna motivazione in ordine alla ridondanza delle denunciate lesioni di siffatti parametri sul medesimo assetto competenziale».

La sentenza n. **250**, pur rilevando un ulteriore profilo di inammissibilità, ha riconosciuto alla ricorrente di avere motivato sufficientemente circa la ridondanza della dedotta violazione dell'art. 3 Cost. sulle proprie competenze costituzionali.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito della Corte la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione. Sono, pertanto, votate ad una pronuncia di (manifesta) inammissibilità questioni relative a norme carenti di autonoma lesività (sentenze nn. **77** e **254**) ovvero prive di attitudine (sentenza n. **117**) o potenzialità (ordinanza n. **159**) lesiva.

La sentenza n. **117** ha affermato che la norma impugnata, meramente abrogativa, interveniva su una disposizione regionale da ritenersi già abrogata in forza della sopravvenuta disciplina statale di principio nella materia concorrente delle professioni. L'ordinanza n. **159** ha osservato che, alla luce delle rinunce della Regione speciale alle impugnazioni di altre disposizioni della legge censurata, «la questione di costituzionalità sulla formulazione» della clausola di salvaguardia, intesa a tutelare la sfera di autonomia della Regione dalla diretta operatività delle suddette disposizioni, non è «strumentale alla salvaguardia in concreto delle competenze della ricorrente», in capo alla quale difetta l'«interesse a proseguire il giudizio». Secondo la sentenza n. **254**, la norma impugnata è «priva di qualunque attitudine lesiva delle competenze statutarie dell'Assemblea regionale siciliana, perché non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte della Regione».

La sentenza n. **251** ha sottolineato che la riscontrata carenza di motivazione della questione «si ripercuote anche sul versante della configurabilità dell'interesse alla impugnazione, “ancorché [come rilevato dalla stessa ricorrente] la disposizione sia operante al di fuori dei propri confini territoriali”, che viene da questa dedotto in maniera altrettanto generica ed apodittica, sul mero assunto che “la norma condiziona ed altera le proprie politiche per il turismo e la montagna, che sono state già ampiamente condizionate dalle situazioni storiche di vantaggio economico riconosciuto dallo statuto trentino al turismo locale”». I Giudici hanno così rilevato un'«utilizzo improprio del giudizio in via principale, diretto non già alla definizione degli assetti e dei rapporti competenziali degli enti territoriali coinvolti, bensì alla manifestazione, squisitamente politica, di una generale insoddisfazione della ricorrente per la differenza tra la condizione di essa Regione a statuto ordinario (fiscalmente soggetta alle regole di cui all'art. 119 Cost.) e quella delle Province autonome a statuto speciale, con autonomia fortemente differenziata. Ciò, tuttavia, senza considerare (né argomentare) in ordine al fatto che tale differente situazione (lungi dal contrastarvi) è frutto di una specifica scelta costituzionale, dettata dal primo comma dell'art. 116 Cost., per la quale, in ultima analisi, la potestà primaria delle Regioni a statuto speciale ne costituisce elemento caratterizzante, che non si trasforma, per ciò solo, in elemento di rottura del sistema nazionale unitario».

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per carenza di un interesse ad agire

(sentenza n. **218**) concreto e attuale (sentenza n. **196**), per carenza di attuale lesività delle leggi impugnate (sentenza n. **118**) e per omessa quantificazione del danno imputabile alla norma impugnata (sentenza n. **131**).

La sentenza n. **118** ha sostenuto che, a prescindere da «qualsiasi considerazione sul comportamento concretamente tenuto dalla Regione riguardo all'attuazione delle leggi impugnate» (peraltro avviata, per quanto riguarda una di esse, con deliberazioni della Giunta regionale), «il giudizio promosso in via principale dallo Stato avverso una legge regionale (e, similmente, dalla Regione avverso una legge dello Stato) ha ad oggetto il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti. La brevità del termine entro il quale deve essere promosso il ricorso – sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto regionale o statale, ai sensi dell'art. 127 Cost. – connota questo tipo di giudizio come un giudizio successivo e astratto: successivo, perché verte su un atto già perfezionato e pubblicato; astratto, perché si instaura in un momento in cui l'applicazione dell'atto può non avere avuto ancora luogo, specie nei casi in cui essa richieda lo svolgimento di procedimenti complessi o l'istituzione di nuove strutture organizzative. Pertanto, la pubblicazione di una legge, che, come nel caso in esame, si ritenga eccedere dalle competenze costituzionali della Regione, ne consente l'impugnazione da parte dello Stato, a prescindere dalla produzione di effetti concreti e dalla realizzazione di conseguenze pratiche». La sentenza n. **131** ha chiarito che il «principio della necessaria allegazione del danno, affermato dalla sentenza n. 246 del 2012, vale solo quando la norma censurata dispone una minore entrata per la Regione e non anche quando, come nella specie, comporti l'esclusione dal beneficio del maggior gettito da essa stessa introdotto». Pertanto, non era richiesta alla Regione siciliana la quantificazione del minor gettito nel momento in cui lamentava la violazione dei principi stabiliti nello statuto di autonomia e nelle relative norme di attuazione in ordine alla riserva all'erario delle entrate rimosse sul territorio regionale. Come ha ribadito la sentenza n. **196**, con riguardo alla «pretesa violazione dell'art. 119 Cost.», la giurisprudenza costituzionale «esige, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, che sia “verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso” (...), non essendo sufficiente, a tal proposito, “una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni”». Nell'occasione, si è osservato che, «a sostegno del ricorso», la Regione, «pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., ha dedotto un pregiudizio concreto conseguente alla riduzione delle risorse destinate ad alimentare il Fondo per lo sviluppo e la coesione». La «probabilità statistica» che un «numero imprecisato» di progetti così finanziati nel territorio della ricorrente «venga cancellato a seguito della decurtazione delle risorse» è stata considerata «sufficientemente elevata da far ritenere ammissibile la questione». L'eccezionale carenza di interesse ad ottenere una pronuncia di accoglimento – derivante dalla circostanza che all'illegittimità della norma impugnata sarebbe seguito il ripristino della norma da essa abrogata, maggiormente limitativa delle attribuzioni regionali – è stata disattesa dalla sentenza n. **218**, che ha rammentato il carattere eccezionale del fenomeno della riviviscenza delle norme abrogate, ravvisando una delle sue tipiche manifestazioni nell'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale. Tuttavia, la «norma di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale non è (...) norma il cui contenuto essenziale è quello abrogativo; né di essa si chiede l'annullamento in quanto dispone l'abrogazione della vecchia disciplina». Pertanto, la Corte ha escluso che l'eventuale accoglimento del ricorso potesse produrre l'effetto di far rivivere la precedente disciplina ed ha riconosciuto l'«interesse del ricorrente all'annullamento» della disposizione impugnata.

La sentenza n. **195** ha puntualizzato che il giudizio promosso in via principale «colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti», sicché la «pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è (...) “di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche”». La sentenza n. **215**, nel disattendere l'assunto regionale secondo cui l'accoglimento della questione «farebbe comunque rivivere la norma previgente avente il medesimo contenuto precettivo tacciato oggi di illegittimità», ha ribadito che il giudizio in via principale «colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti».

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

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata, in data successiva al ricorso ed in senso

satisfattivo dell'interesse del ricorrente, conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **2, 8, 17, 19, 32, 50, 155**; ordinanza n. **243**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **2, 16, 46, 64, 124, 149, 155, 158, 189, 250**). Al riguardo, la sentenza n. **8** ha rammentato che la cessazione della materia del contendere «può intervenire, in presenza di *ius superveniens*, quando risultino: a) la satisfattività delle pretese del ricorrente ad opera della sopravvenuta modifica normativa; b) la mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata». Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **189**, «le modificazioni delle norme impugnate determinano la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della sopravvenuta abrogazione o modificazione della disciplina censurata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso, nonché della mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate». Le sentenze n. **16, 32, 149** hanno ribadito che «la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso» e «la mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate» sono i due requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

La sentenza n. **2** ha osservato, da un lato, che la novella legislativa «è del tutto satisfattiva rispetto alle censure svolte dal ricorrente, poiché, attraverso l'abrogazione o la sostituzione delle disposizioni impugnate, elimina dall'ordinamento regionale le norme oggetto del ricorso, e, quando le sostituisce, ne introduce altre di contenuto differente»; e, dall'altro, che «la Regione ha attestato (...) che le disposizioni impugnate non hanno avuto applicazione». In riferimento ad altra questione, la stessa decisione ha rilevato che una delle norme impugnate, peraltro abrogata, non ha trovato applicazione in senso difforme da quanto stabilito dalla disciplina statale. La sentenza n. **8** ha sottolineato che «l'abrogazione dei due riferimenti lessicali ai servizi sanitari» ha «carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, poiché espunge dalla normativa in esame ogni attinenza con il servizio sanitario» e che la delibera della Giunta regionale cui è subordinata l'applicazione della norma impugnata «non risulta *medio tempore* intervenuta». Relativamente ad uno *ius superveniens* integralmente sostitutivo della censurata disciplina statale, la sentenza n. **17** – dopo avere escluso la possibilità di trasferire la questione sulle disposizioni sopravvenute, poiché, risultando radicalmente modificata la «sostanza normativa» ovvero la «portata precettiva» delle norme impugnate, «il supposto trasferimento, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» – ha dichiarato la cessazione della materia del contendere. Infatti, secondo i Giudici, «la disciplina sopravvenuta deve ritenersi satisfattiva delle ragioni della ricorrente» e «le norme impugnate non hanno mai trovato applicazione». In ordine a due delle numerose questioni ivi trattate, la sentenza n. **19** ha evidenziato che – in ragione dello *ius superveniens* rispettivamente costituito da interventi legislativi modificativi e abrogativi, nonché da una pronuncia di illegittimità costituzionale – una delle norme impugnate non ha «avuto concreta applicazione nei tre anni di vigenza e la successiva abrogazione è completamente satisfattiva delle pretese della ricorrente» e che «il precetto legislativo così modificato non è più riferibile alla Regione siciliana, in quanto ente territoriale a statuto speciale». La sentenza n. **32** – dopo aver notato come «lo *ius superveniens*, incidendo specificamente sull'oggetto delle questioni in relazione alle censure sollevate, sia satisfattivo delle ragioni del ricorrente» – ha affermato che a sostegno «della mancata attuazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale – anche se la circostanza non risulta allegata dalla Regione resistente, che non si è intesa difendere in ordine a queste censure – milita il breve lasso temporale intercorso tra la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria della legge n. 1 del 2014 (26 febbraio 2014) e della legge novellatrice (6 agosto 2014), circostanza di fatto da valutarsi in uno all'efficacia non immediata delle norme censurate». Pertanto, le intervenute modifiche legislative hanno «adeguato la disciplina regionale censurata ai principi contenuti nelle evocate norme interposte prima della effettiva applicazione della precedente normativa, così da determinare il sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente a proseguire nel giudizio». La sentenza n. **155** ha sostenuto che la modifica di una delle norme censurate, «intervenuta dopo un breve lasso temporale, è pienamente satisfattiva delle pretese della ricorrente e l'affermazione del venir meno della materia del contendere» (contenuta nella memoria illustrativa depositata dalla Regione), «“in quanto proveniente dalla stessa parte, titolare dell'interesse ad impugnare la norma in sede di giudizio in via di azione” (...), risulta sufficiente a determinare detto esito processuale». L'ordinanza n. **243** ha sottolineato come la stessa ricorrente, «con

memoria depositata in prossimità dell'udienza», abbia riconosciuto che due sopravvenute modifiche «hanno eliso la portata lesiva» della norma censurata ed ha escluso che quest'ultima, «nei soli quattro mesi circa di sua vigenza, (...) abbia prodotto alcun effetto lesivo», avendo «la modificazione legislativa (...) comunque eliso ogni effetto durevole dei provvedimenti eventualmente già adottati, di cui peraltro non co[n]sta l'esistenza».

Relativamente ad una delle numerose questioni trattate dalla sentenza n. **2**, il Collegio non ha potuto pronunciare la cessazione della materia del contendere, benché «sollecitata dalla Regione», perché «la resistente ha dato atto che la disposizione ha ricevuto una pur limitata applicazione, prima di essere abrogata». La sentenza n. **16** non ha riscontrato «i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere» in ordine ad uno dei ricorsi statali da essa esaminati, osservando che le «due disposizioni introdotte dalla norma impugnata», benché abrogate da una sopravvenuta legge regionale, sono comunque «rimaste in vigore per un arco temporale piuttosto limitato, pari a poco più di tre mesi», con conseguente impossibilità di escluderne l'applicazione *medio tempore*, «anche in considerazione del fatto che, in virtù del loro contenuto, esse non richiedono ulteriori sviluppi normativi o organizzativi per poter essere implementate». Secondo la sentenza n. **46**, l'intervenuta abrogazione, «a decorrere dal 2014», di una delle censurate disposizioni «non determina cessazione della materia del contendere, perché la norma ha avuto vigore per il periodo precedente». La sentenza n. **64** ha escluso la configurabilità del requisito della «mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata, in mancanza di prova del verificarsi di siffatta condizione ed in considerazione del non breve tempo di vigenza (nella specie oltre sei mesi) della disposizione abrogata». La sentenza n. **124** ha scrutinato nel merito una delle questioni proposte dallo Stato, nonostante la sopravvenuta abrogazione della denunciata disposizione regionale, poiché «non si può (...) escludere – ed è logico anzi ritenere – che nel periodo (1 anno e 3 mesi) di vigenza della norma censurata questa abbia consentito, nei contratti in corso, il differimento dell'adeguamento ai parametri CONSIP». La sentenza n. **149** – dopo aver rilevato che la Regione Liguria «non si è costituita in giudizio e il Presidente del Consiglio dei ministri non ha rinunciato al ricorso, per il cui accoglimento ha invece insistito con memoria» – ha affermato che la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, benché successivamente abrogata dal legislatore regionale, «è restata in vigore dal 21 agosto al 21 novembre 2014»: pur trattandosi di un «ristretto lasso temporale (tre mesi), il contenuto delle norme impugnate – che dispongono la proroga di un termine già da tempo scaduto secondo la legislazione statale, con conseguente prosecuzione di attività in essere, che avrebbero dovuto essere inibite – comporta la loro immediata e automatica applicazione», «con la conseguenza che non può considerarsi cessata la materia del contendere». In ordine a due delle disposizioni statali oggetto di censura, la sentenza n. **155** ha osservato che esse sono state abrogate «dopo aver trovato applicazione rispettivamente negli anni 2012 e 2013, circostanza che impedisce una declaratoria di cessazione della materia del contendere con riferimento alle relative questioni». La sentenza n. **189**, pur rimarcando che «la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfacente delle pretese della Regione ricorrente» poiché la mera sostituzione di una locuzione ha sovvertito «il senso della norma impugnata» facendo salve le competenze regionali asseritamente lese, ha ugualmente operato il richiesto scrutinio di merito in quanto la denunciata originaria formulazione legislativa «è rimasta in vigore per circa otto mesi, durante i quali non è stata fornita alcuna dimostrazione che non sia stata applicata». La sentenza n. **250** – constatato che la disciplina introdotta dall'art. 1, commi da 448 a 466, della legge di stabilità 2015 «ha inciso solo parzialmente sulle disposizioni statali oggetto di censura» – ha sostenuto che «i precetti impugnati sono stati rimossi soltanto a partire dal 2015» e «la pretesa delle regioni ricorrenti – le quali hanno ancora motivo di dolersi della loro applicazione per l'anno 2014 – non può ritenersi pienamente soddisfatta».

Una delle declaratorie di cessazione della materia del contendere pronunciate dalla sentenza n. **50** – in ordine ad un «complesso motivo» di censura riguardante la riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province e l'individuazione delle correlative risorse – è derivata dalla constatazione del venir meno dell'interesse delle Regioni ricorrenti, «sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato». La sentenza n. **77** ha dichiarato, peraltro solo in motivazione, cessata la materia del contendere in relazione ad una questione avente ad oggetto un contributo a tempo indeterminato imposto alle autonomie speciali, osservando che una sopravvenuta modifica normativa «ha privato tale contributo del suo carattere cronologicamente

illimitato e in tal modo ha abrogato tacitamente la norma impugnata, nella parte in cui ne prevedeva una durata destinata a protrarsi indefinitamente, fino all'approvazione delle norme di attuazione statutaria». La stessa decisione ha ritenuto cessata la materia del contendere anche relativamente ad una questione concernente un divieto rimasto inapplicato perché strettamente collegato ad altra disposizione statale già dichiarata incostituzionale.

La sentenza n. **77** ha così rigettato un'eccezione erariale tesa ad ottenere una declaratoria di cessazione della materia del contendere: «concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (...). In ogni caso l'accordo non è stato raggiunto né nel 2013 (...), né nel 2014». Analoghe eccezioni sono state respinte dalle sentenze nn. **176** e **273**, ove si è osservato che la Regione siciliana, nonostante abbia raggiunto in data 9 giugno 2014 un accordo in materia di finanza pubblica con il Ministero dell'economia e delle finanze per la definizione del concorso della Regione al rispetto del patto di stabilità interno per il periodo 2014-2017, non ha rinunciato al ricorso.

La sentenza n. **125** ha espressamente escluso che fosse «cessata la materia del contendere in ragione della sottoscrizione, da parte del Presidente della Regione, in data 9 giugno 2014, di “un’ipotesi di accordo” con il Ministro dell'economia e delle finanze». La sentenza n. **131** ha negato che dalla sentenza n. 10 del 2015 – dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'addizionale IRES a carico dei soggetti operanti nei settori petrolifero ed energetico, il cui maggior gettito era stato riservato da una delle norme impugnature allo Stato, anche per la parte riscossa nel territorio siciliano – potesse derivare la (parziale) cessazione della materia del contendere. Infatti, la predetta sentenza ha «chiaramente ed espressamente stabilito che gli effetti della norma dichiarata illegittima cessino solo dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica (intervenuta l'11 febbraio 2015)», sicché, per le ragioni ivi specificate, «la declaratoria di illegittimità costituzionale non produce gli effetti retroattivi previsti dall'art. 30 della legge n. 87 del 1953». In conseguenza di tale regolazione degli effetti temporali della dichiarazione di illegittimità della disposizione da cui sono derivate le contestate maggiori entrate riservate allo Stato, è stato ritenuto persistente «l'interesse della Regione alla relativa impugnazione, in considerazione degli effetti, che si sono in tal modo consolidati, della norma a base degli atti impositivi pregressi e della conseguente legittima riscossione dei relativi tributi sino al giorno della pubblicazione della sentenza (...) sulla Gazzetta Ufficiale». La sentenza n. **140** non ha ritenuto di accogliere la richiesta erariale di dichiarare cessata la materia del contendere, tenuto conto della mancanza dei due requisiti richiesti a tal fine: «ciò, sia per la portata (...) non soddisfacente della novella rispetto al contenuto delle originarie censure mosse dalle ricorrenti, sia per il rilevante arco di tempo trascorso tra i due successivi interventi normativi (circa dieci mesi), a fronte del quale non risultano elementi da cui dedurre la non intervenuta applicazione *medio tempore* delle norme allora censurate». Invero, «entrambe le ricorrenti, nonostante la sopravvenuta modifica della normativa originariamente impugnata, hanno ritenuto il nuovo intervento legislativo (...) non solo non soddisfacente delle ragioni azionate, ma anzi peggiorativo delle stesse», sicché, «oltre a formulare le nuove censure sullo *ius superveniens*, hanno esplicitamente mantenuto e ribadito tutte quelle proposte» nei precedenti ricorsi. La sentenza n. **239** ha sostenuto che «la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti (...), non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi».

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. **65, 77, 82, 124, 238, 239, 246, 249, 254, 263**; ordinanze nn. **61, 63, 68, 73, 79, 93, 116, 121, 135, 164, 172, 203, 208, 213, 214, 224, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276**). Le ordinanze nn. **63** e **214** hanno affermato, in termini generali, che «all'avvenuta accettazione della rinuncia al ricorso consegue l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui “la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo”» (analogamente si sono espresse le ordinanze nn. **79, 116, 135, 164, 172, 203, 208, 213, 224, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276**).

L'ordinanza n. **61** ha affermato che «le rinunce alle impugnazioni delle parti ricorrenti» (formulate «in ottemperanza all'accordo concluso con il Governo in data 15 ottobre 2014, il quale al punto 15 prevede l'impegno di ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica»), in quanto «accettate dalla

resistente costituita, determinano l'estinzione dei processi» (in proposito, si vedano anche le sentenze nn. **238, 239, 246, 249, 254, 263** e le ordinanze nn. **63, 208, 213, 214, 255, 257, 258, 271, 276**). La sentenza n. **82** ha negato che possa influire sul perfezionamento della fattispecie estintiva del processo costituzionale la circostanza della tardiva costituzione del resistente Presidente del Consiglio dei ministri, rilevando esclusivamente l'avvenuta accettazione delle rinunce ai ricorsi. L'ordinanza n. **93** ha evidenziato che «l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa, in quanto la nuova formulazione della norma ha fatto venire meno le ragioni per proseguire il giudizio».

Nell'ipotesi in cui la controparte costituita non accetti la rinuncia, non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo ma deve essere pronunciata la cessazione della materia del contendere. In tal senso si è espressa, in riferimento a due rinunce provinciali e ad una rinuncia regionale, la sentenza n. **19** ove si è affermato che dette rinunce, conseguenti ad «impegni specificamente assunti» dagli enti ricorrenti «in sede di accordi stipulati con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica», «non avendo riportato la formale accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, comportano la cessazione della materia del contendere». Analoghe declaratorie sono contenute nelle sentenze nn. **46, 74, 75, 77, 82, 238, 239, 249, 263** nonché nelle ordinanze nn. **62, 182, 255**. Le sentenze nn. **46, 74, 75, 249** e l'ordinanza n. **255** hanno, in particolare, rammentato la giurisprudenza secondo cui «la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa». In tali pronunce, il Collegio ha sottolineato che la rinuncia ai ricorsi «fa seguito ad un accordo siglato con il Governo» in materia di finanza pubblica ed «era espressamente prevista tra gli obblighi» della Regione e delle Province autonome stipulanti. Le sentenze nn. **238** e **263** hanno sottolineato il difetto, in capo al resistente Presidente del Consiglio dei ministri, di un interesse a coltivare i giudizi. La sentenza n. **239** ha evidenziato come la difesa erariale abbia palesato la propria «mancanza d'interesse a coltivare il giudizio» attraverso un'«istanza di rinvio – rigettata – della trattazione del ricorso presentato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta», finalizzata a consentire la «formalizzazione dell'accettazione della rinuncia», in considerazione dei «contenuti dell'accordo in materia di finanza pubblica» intervenuto nelle more del procedimento (per la medesima vicenda si veda anche l'ordinanza n. **255**).

Peraltro, «in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo» (ordinanze nn. **9** e **134**; nello stesso senso si è espressa l'ordinanza n. **199**).

L'ordinanza n. **9** ha riconosciuto all'Avvocatura dello Stato di avere «dato atto del venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso», dopo che, nelle more del giudizio, il legislatore abruzzese aveva abrogato o, comunque, modificato le disposizioni originariamente censurate. L'ordinanza n. **134** ha evidenziato come la rinuncia statale sia seguita all'adozione, «nelle more del giudizio», di una nuova legge sarda che «ha modificato in plurimi punti la normativa impugnata». L'ordinanza n. **199** ha sottolineato che, «dopo la proposizione del ricorso», la Regione, «non costituita nel giudizio in via principale», ha emanato una legge espressamente abrogativa, tra le altre, di tutte le disposizioni impuginate; e che, «a seguito di tale sopravvenienza normativa», il ricorrente ha rinunciato all'impugnativa per il venir meno delle «motivazioni del ricorso».

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2015 hanno visto **36** casi di riunione (sentenze nn. **16, 19, 46, 50, 55, 65, 74, 75, 77, 82, 118, 125, 140, 141, 155, 156, 238, 239, 246, 249, 250, 254, 263**; ordinanze nn. **61, 68, 79, 116, 121, 143, 172, 203, 213, 214, 224, 244, 255**) e **42** di separazione (sentenze nn. **19, 46, 74, 75, 77, 82, 89, 125, 141, 152, 153, 155, 156, 176, 238, 239, 245, 246, 249, 250, 251, 252, 254, 261, 263, 273**; ordinanze nn. **61, 62, 63, 79, 116, 159, 172, 208, 213, 243, 255, 257, 267, 268, 271, 276**).

La sentenza n. **16** non ha disposto espressamente la riunione delle cause; analogamente, nella sentenza n. **245** e nell'ordinanza n. **159** la separazione non risulta formalmente pronunciata nel dispositivo.

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. **19, 46, 50, 77, 82, 125, 141, 155, 156, 238, 239, 246, 249, 250, 254, 263**; ordinanze nn. **61, 68, 79, 116, 172, 213, 255**). Tale tecnica è stata impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni molto eterogenee. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Le questioni definite dalla sentenza n. **50** sono state previamente «disaggregate dai singoli ricorsi e riaggregate – in relazione ai profili di coincidenza o complementarietà delle disposizioni impugnate e dei parametri, in relazione a queste evocati».

Le questioni decise dalla sentenza n. **254** sono state trattate in parte in pubblica udienza e in parte in camera di consiglio.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali, la riunione è stata disposta per la stretta correlazione delle disposizioni impugnate (ordinanza n. **135**); per l'«identità dei profili di illegittimità fatti valere» (sentenza n. **55**); perché i ricorsi «invocano i medesimi parametri e implicano la soluzione di questioni sostanzialmente connesse» (sentenza n. **16**) ovvero di «questioni almeno in parte analoghe per argomenti, parametri e contenuti delle leggi impugnate» (sentenza n. **118**).

Per quanto concerne i ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono verificate riunioni di impugnative per la «connessione soggettiva, nonché parzialmente oggettiva» dei giudizi «in relazione ai parametri evocati» (sentenze nn. **74 e 75**); per l'identità (sentenza n. **254**; ordinanze nn. **68, 214, 224, 244**), anche solo parziale (ordinanza n. **121**), delle disposizioni impugnate, «in riferimento a parametri in larga misura coincidenti» (ordinanze nn. **172, 203, 213, 255**); per l'identità, anche solo parziale, delle norme impugnate da tutte le ricorrenti «in riferimento a parametri e per motivi almeno in parte coincidenti» (sentenze nn. **82, 156, 238**) «nella sostanza» (sentenza n. **249**); per la «parziale identità» delle norme impugnate e delle censure proposte» (sentenze nn. **141 e 246**); per l'«evidente connessione» dei ricorsi proposti (sentenza n. **19**) o delle norme censurate (ordinanza n. **61**) «in riferimento a parametri parzialmente coincidenti»; per la «sostanziale identità della questione sollevata» (sentenza n. **65**); per la «comunanza» (sentenza n. **50**; ordinanza n. **79**) o «connessione» (sentenza n. **50**) dei rispettivi oggetti; perché i ricorsi «vertono sulle medesime disposizioni» e «pongono analoghe questioni» (sentenze nn. **46 e 140**), «problemi analoghi» (sentenze nn. **77 e 263**), «problematiche analoghe» (sentenze nn. **155 e 250**) o «parzialmente analoghe» (sentenza n. **125**) o «avanzano censure omogenee» (sentenza n. **239**), ovvero hanno ad oggetto «le medesime disposizioni» o «disposizioni strettamente correlate» (sentenza n. **125**; ordinanza n. **116**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

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

Nei **74** giudizi proposti con ricorso delle Regioni o delle Province autonome (sentenze nn. **13, 17, 19, 46, 50, 65, 67, 74, 75, 77, 82, 89, 125, 131, 140, 141, 152, 153, 155, 156, 171, 176, 189, 196, 218, 238, 239, 245, 246, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 261, 263, 272, 273**; ordinanze nn. **61, 62, 63, 68, 79, 116, 121, 159, 172, 203, 208, 213, 214, 224, 243, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276**), lo Stato si è sempre costituito.

L'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in uno dei giudizi definiti dalla sentenza n. **50** è stato, peraltro, dichiarato inammissibile, perché «proposto oltre il termine perentorio di cui all'art 19, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale, risultando depositato (...) il 31° giorno successivo alla scadenza del termine (...) stabilito per il deposito del ricorso principale». Analogamente, in relazione a quattro dei sette giudizi decisi dalla sentenza n. **82**, si è rilevato che «gli atti di costituzione del Governo sono stati depositati oltre il termine perentorio di cui all'art. 19, terzo comma, delle norme integrative (...) e sono pertanto inammissibili».

Il giudizio definito dalla sentenza n. **251** ha visto coinvolte come parti resistenti costituite, destinatarie

delle censure della Regione ricorrente, oltre allo Stato, anche le province autonome di Trento e di Bolzano; la Regione Trentino-Alto Adige parimenti convenuta non si è, invece, costituita.

Nei **55** processi introdotti con ricorso dello Stato (sentenze nn. **2, 7, 8, 16, 31, 32, 38, 44, 54, 55, 59, 60, 64, 81, 99, 117, 118, 124, 130, 142, 149, 151, 158, 179, 180, 195, 197, 215, 217, 219, 227, 233**; ordinanze nn. **9, 73, 93, 105, 111, 123, 134, 135, 160, 163, 164, 166, 167, 175, 177, 182, 199, 204, 265**), le **29** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **9, 134, 199**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **7, 31, 44, 59, 149, 158, 180, 195, 217, 227**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenze nn. **55 e 64**); non fondatezza (sentenze nn. **16 e 219**); inammissibilità e non fondatezza (sentenza n. **60**); improcedibilità del ricorso (ordinanze nn. **105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204, 265**).

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, i Giudici hanno confermato il tradizionale insegnamento secondo cui «il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via d'azione (...) si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale» (ordinanza del 27 gennaio 2015 allegata alla sentenza n. **31**; in termini analoghi si sono espresse le ordinanze del 28 aprile e 4 novembre 2015 allegate alle sentenze nn. **118 e 251**). L'ordinanza allegata alla sentenza n. **31** ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento spiegato dai signori Michele Cossa e Attilio Dedoni in quanto «soggetti privi di potere legislativo». L'ordinanza allegata alla sentenza n. **118** ha reputato inammissibile l'intervento dell'associazione "Indipendenza veneta", sottolineando la non pertinenza dei precedenti citati dalla difesa dell'interveniente relativi a giudizi incidentali. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **251** ha giudicato inammissibile l'intervento della Confcommercio Imprese per l'Italia della Provincia di Belluno, cui aderisce la Federalberghi Belluno Dolomiti, nonché dell'Associazione Albergatori Cortina d'Ampezzo.

8. Le decisioni della Corte

Le **113** decisioni rese nel 2015 sono costituite da **71** sentenze e **42** ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Sono state pronunciate **3** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **31, 118, 251**), concernenti l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

8.2. Le decisioni processuali

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

A] Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono state **37** (sentenze nn. **65, 77, 82, 124, 238, 239, 246 – 2 dispositivi –, 249, 254, 263**; ordinanze nn. **9, 61, 63, 68, 73, 79, 93, 116, 121, 134, 135, 164, 172, 199, 203, 208, 213, 214, 224, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276**), per un totale di **38** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata generalmente dichiarata con sentenza (sentenze nn. **65, 77, 82, 124, 238, 239, 246, 249, 254, 263**) ed in un caso con ordinanza (ordinanza n. **255**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata sempre dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **9, 61, 63, 68, 73, 79, 93, 116, 121, 134, 135, 164, 172, 199, 203, 208, 213, 214, 224, 244, 257, 258, 267, 268, 271, 276**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **65, 77, 82, 124, 238, 239, 246, 249, 254, 263**; ordinanze nn. **61, 63, 68, 73, 79, 93, 116, 121, 135, 164, 172, 203, 208, 213, 214,**

224, 244, 255, 257, 258, 267, 268, 271, 276).

Nei giudizi definiti con le ordinanze nn. **9, 134, 199** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B] Si sono avute **20** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere, per un totale di **30** dispositivi (sentenze nn. **2, 8, 17, 19 – 5 dispositivi –**, **32, 46, 50 – 2 dispositivi –**, **74, 75, 77 – 5 dispositivi –**, **82 – 2 dispositivi –**, **155, 238, 239, 249, 263**; ordinanze nn. **62, 182, 243, 255**). Tali decisioni sono, innanzitutto, derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **2, 8, 17, 19, 32, 50, 155**; ordinanza n. **243**), *medio tempore* rimaste inattuato.

Tre delle declaratorie contenute nella sentenza n. **19** sono, invece, dipese dalla mancata accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, di altrettante rinunce provinciali o regionali ai rispettivi ricorsi. Anche la cessazione della materia del contendere pronunciata dalle sentenze nn. **46, 74, 75, 77, 82, 238, 239, 249, 263** nonché dalle ordinanze nn. **62** e **255** è scaturita dalla mancata o non ancora intervenuta accettazione, da parte dello Stato, delle rinunce degli enti ricorrenti. La sentenza n. **50** ha motivato la cessazione della materia del contendere relativamente ad un complesso motivo di censura con il venir meno dell'interesse delle Regioni ricorrenti, a seguito dell'attuazione, in senso conforme a Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, del processo di riorganizzazione delle funzioni provinciali. La sentenza n. **77** ha ritenuto cessata la materia del contendere anche in ordine ad una questione avente ad oggetto un divieto strettamente collegato ad altra disposizione statale colpita da un'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale. L'ordinanza n. **182** ha dichiarato cessata la materia del contendere per effetto della mancata accettazione della rinuncia statale da parte della Regione convenuta.

Con riguardo ad una delle numerose questioni affrontate, la sentenza n. **77** ha ritenuto in motivazione cessata la materia del contendere, senza tuttavia darne atto nel dispositivo.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **29** (sentenze nn. **13, 19, 46, 55, 60, 77, 82 – 2 dispositivi –**, **89 – 2 dispositivi –**, **117, 125, 140 – 2 dispositivi –**, **151, 153, 155 – 7 dispositivi –**, **171, 189, 196, 197, 215, 218, 233, 238, 249, 250 – 3 dispositivi –**, **251, 252 – 2 dispositivi –**, **254 – 2 dispositivi –**, **263, 273 – 2 dispositivi –**), per un totale di **43** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **13, 19, 60, 82, 89, 125, 153, 171, 196, 233, 238, 250, 251, 252, 254, 263, 273**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenza n. **233**) e del parametro (sentenza n. **215**); per la censura di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate in uno scenario di inerzia legislativa rispetto al dettato costituzionale, che preclude un intervento di supplenza della Corte (sentenza n. **155**); per l'inconferenza dell'evocato parametro interposto (sentenza n. **60**); per l'omesso riferimento alle competenze legislative attribuite dallo statuto speciale (sentenza n. **151**); per la generica invocazione di principi comunitari (sentenza n. **251**); per l'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **60, 82, 171**); per l'erronea ricostruzione della fattispecie normativa (sentenze nn. **153** e **251**); per l'invocazione di parametri non indicati nella delibera di Giunta che ha autorizzato la proposizione del ricorso (sentenza n. **46**); per il difetto di corrispondenza tra il ricorso del Presidente della Regione e la delibera della Giunta che ne autorizza la presentazione (sentenze nn. **153** e **250**); per la non coincidente indicazione della norma impugnata nel ricorso statale e nella precedente determinazione politica (sentenza n. **55**); per l'attuale difetto di interesse del ricorrente (sentenze nn. **77, 117, 251, 254**); per il difetto di motivazione dell'asserita ridondanza della violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze nn. **13, 89, 140, 153, 189, 196, 218, 251**); per la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale di tutti gli evocati parametri statali interposti (sentenza n. **197**); per il mancato rispetto del termine perentorio previsto per l'impugnazione delle leggi (sentenza n. **153**); per il mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione (sentenza n. **153**).

La sentenza n. **155** ha rivolto un incisivo monito al legislatore: «L'inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 ha determinato una situazione che può pregiudicare l'assetto

economico-finanziario delle autonomie speciali nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali. L'inedefittibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare (...) la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la "priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (...), impone tuttavia di sottolineare l'esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema (...) attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro. (...) il protrarsi dell'anomala situazione (...) pone in essere un ingiustificato sacrificio «della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e [la] violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione», alla quale «va posto immediato rimedio».

D) Si é registrata **1** pronuncia contenente un dispositivo di manifesta inammissibilità: l'ordinanza n. **159** che ha rilevato il difetto, in capo alla ricorrente, dell'interesse a proseguire il giudizio.

E) Un dispositivo di improcedibilità del ricorso è contenuto nelle ordinanze nn. **105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204, 265** relative ad altrettante impugnative statali promosse, anteriormente alla sentenza n. 255 del 2014, avverso norme contenute in delibere legislative siciliane. L'avvenuta estensione agli atti legislativi siciliani del regime di controllo successivo delineato dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni ordinarie e già applicato in via giurisprudenziale alle restanti autonomie speciali, dovuta alla citata pronuncia costituzionale, e la correlativa inoperatività delle pertinenti disposizioni dello statuto siciliano hanno impedito la prosecuzione del giudizio, anche agli effetti di altre valutazioni, sia in ordine alla cessazione della materia del contendere per mancata promulgazione delle disposizioni impugnate, sia in ordine all'eventuale rimessione in termini del Governo per l'impugnazione della disposizione a suo tempo censurata dal Commissario del Governo, comportando la dichiarazione *in limine* dell'improcedibilità dei ricorsi. Le ordinanze nn. **111, 166, 167, 175, 177** hanno sottolineato come non sia ormai più previsto che la Corte eserciti il suo sindacato sulla delibera legislativa regionale «prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata e, quindi, sia divenuta legge in senso proprio» (in termini analoghi, si vedano anche le ordinanze nn. **160** e **204**).

8.3. Le decisioni di rigetto

A) Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **35** (sentenze nn. **13, 16 – 2 dispositivi – 19 – 2 dispositivi – 38 – 2 dispositivi – 46, 50 – 15 dispositivi – 55 – 2 dispositivi – 60, 64, 67, 77 – 4 dispositivi – 82 – 4 dispositivi – 89, 117, 118 – 2 dispositivi – 124, 131, 140, 141, 142, 152, 153, 156 – 5 dispositivi – 189, 196, 218, 219, 238, 239, 245, 250 – 3 dispositivi – 252, 253, 263, 273**), per un totale di **66** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dalla non riscontrata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **13, 16, 19, 38, 46, 50, 55, 60, 64, 67, 77, 82, 89, 117, 124, 131, 140, 142, 152, 153, 156, 189, 196, 218, 219, 238, 239, 245, 250, 253, 263, 273**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **19, 46, 50, 82, 156, 250, 253**.

Talune questioni trattate dalle sentenze nn. **77** e **239** sono state rigettate poiché «manca qualunque dimostrazione» ovvero non è stata offerta «alcuna prova» dell'assunto secondo cui il contestato contributo impedirebbe agli enti ricorrenti l'adeguato svolgimento delle proprie funzioni. La sentenza n. **89**, pur riscontrando un'analogha mancata dimostrazione da parte della Regione dell'asserita impossibilità di svolgere le proprie funzioni in conseguenza della riduzione del gettito di un tributo erariale, ha rivolto alle parti l'auspicio che vengano posti in essere meccanismi pattizi per regolare, in uno spirito di leale collaborazione, le reciproche relazioni finanziarie. La sentenza n. **252** ha rigettato «le censure regionali rivolte al preteso depauperamento» della finanza regionale e locale poiché «non forniscono prova di una grave alterazione nel rapporto tra complessivi bisogni dell'ente territoriale e mezzi finanziari per farvi fronte».

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti

ermeneutici. La sentenza n. **50** presenta il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata «nei sensi di cui in motivazione», facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recandone traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **19, 50, 118, 156, 219**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **64, 117, 141, 245**). La sentenza n. **50** ha, tra l'altro, significativamente affermato che una lettura «costituzionalmente adeguata» della disposizione impugnata, «per un principio di conservazione, non può non prevalere su quella, *contra Constitutionem*, presupposta dalle Regioni ricorrenti».

La sentenza n. **118** – nel disattendere la richiesta del ricorrente di dichiarare l'illegittimità costituzionale per intero di una delle impuginate leggi regionali – ha fatto derivare dall'esito di non fondatezza riservato alla questione relativa ad una specifica consultazione referendaria prevista dal legislatore veneto la declaratoria di non fondatezza dei quesiti aventi ad oggetto «le residue disposizioni contenute nella stessa legge», che, in quanto «strumentali alla attuazione del *referendum* che ha superato il vaglio» della Corte, «potranno trovare applicazione solo con riguardo all'unico quesito, del quale non è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale».

Una delle questioni esaminate dalla sentenza n. **124** è stata rigettata perché la sentenza n. 141 del 2014, successiva alla proposizione del ricorso, ha riconosciuto il carattere satisfattivo, delle ragioni dello Stato, delle modifiche apportate dalla censurata disposizione alla previgente disciplina regionale.

L'inconferenza della richiamata disposizione statale ha dato luogo al rigetto di una delle questioni trattate dalla sentenza n. **250**.

Infine, si segnala che il dispositivo della sentenza n. **245** dà conto del rigetto solo di talune delle censure ivi esaminate; e che la sentenza n. **272** ha accolto un ricorso regionale dopo aver respinto, sia pure solo in motivazione, una delle proposte censure.

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

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **36** (sentenze nn. **2, 7, 31, 32, 38, 44, 54, 55, 59, 64, 65, 81, 82, 99, 117, 118 – 2 dispositivi –, 124, 125 – 3 dispositivi –, 130, 131, 140 – 2 dispositivi –, 149, 158, 171, 176, 179, 180 – 2 dispositivi –, 189 – 2 dispositivi –, 195, 215, 217, 227, 233, 245, 261, 272**), per un totale di **42** dispositivi.

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **24** pronunce (sentenze nn. **7, 31, 32, 38, 44, 54, 55, 59, 64, 81, 117, 118 – 2 dispositivi –, 124, 130, 149, 158, 179, 180 – 2 dispositivi –, 189 – 2 dispositivi –, 195, 217, 227, 233, 272**), per un totale di **27** dispositivi.

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; più raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **44, 55, 81, 118, 130, 158, 195, 217**).

La sentenza n. **55** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di due leggi abruzzesi approvate dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio*, «ad eccezione» di due articoli per i quali è stata riconosciuta l'urgenza del contestato intervento. La sentenza n. **130** – ritenendo manifestamente infondato l'assunto della Regione in base al quale la normativa statale interposta, non consentendo il finanziamento delle spese di investimento con i proventi derivanti dall'attività di estrazione degli idrocarburi, sarebbe costituzionalmente illegittima, nonché incompatibile con il diritto dell'Unione europea – non ha accolto né l'istanza regionale di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011, né la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La sentenza n. **217**, pur non recando un formale dispositivo di illegittimità consequenziale *ex art.* 27 della legge n. 87 del 1953, ha accolto la richiesta statale di estendere la dichiarazione di incostituzionalità a tutte le restanti disposizioni della legge regionale impugnata poiché legate da un «inscindibile legame funzionale» a quelle espressamente censurate e rimaste, in assenza di quest'ultime, «prive di autonoma portata normativa».

B] Si sono registrate **4** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **82, 140 – 2 dispositivi –**, **171, 261**), per un totale di **5** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima «nella parte in cui non prevede» (sentenze nn. **82, 140, 171, 261**) un determinato contenuto.

Uno dei dispositivi della sentenza n. **140** ha dichiarato l'illegittimità di due disposizioni statali «nella parte in cui non prevedono» l'intesa con le Regioni.

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **7** (sentenze nn. **2, 65, 99, 125 – 3 dispositivi –**, **131, 176, 215**), per un totale di **9** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui aggiunge» un comma (sentenze nn. **2 e 99**) e «limitatamente» ad una certa previsione (sentenza n. **99**), «nella parte in cui si applica» a determinati enti ad autonomia speciale (sentenze nn. **125 e 176**), nella parte in cui impone «unilateralmente» ad una Regione ad autonomia speciale un incremento della misura del concorso alla finanza pubblica (sentenza n. **65**), «limitatamente alla parte in cui ricomprende» in un particolare aumento di gettito anche i tributi riscossi nel territorio di una Regione speciale (sentenza n. **131**), «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenza n. **215**).

D] É stata adottata **1** decisione sostitutiva (sentenza n. **245**). Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima «nella parte in cui prevede» un certo precetto «anziché» un altro costituzionalmente imposto (sentenza n. **245**).

E] Non sono stati adottati dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

9. La correzione degli errori materiali

Nel 2015 é stata adottata **1** ordinanza di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **69** ha disposto la correzione dell'indicazione della data della decisione nella sentenza n. 13 del 2015.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2015 la Corte ha reso **8** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **15, 84, 86, 87, 107 – 2 conflitti –**, **143, 235 – 2 conflitti**; ordinanza n. **259**).

2. I soggetti del conflitto

Degli **8** conflitti decisi nel 2015, **6** sono stati promossi contro lo Stato da Regioni ordinarie (sentenze nn. **15, 86, 87, 107, 143, 235**), **1** dalla Provincia autonoma di Bolzano (ordinanza n. **259**).

In un solo caso lo Stato ha presentato ricorso nei confronti di una Regione ad autonomia ordinaria (sentenza n. **84**).

La sentenza n. **107**, nel risolvere un conflitto di attribuzione sollevato dalle Regioni Toscana e Piemonte nei confronti dello Stato – in relazione ad alcuni decreti della Corte dei conti con cui si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte – ha ritenuto non fondata una eccezione formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri basata sull'asserita mancanza del presupposto soggettivo del conflitto. La Corte ha osservato che per i presidenti dei gruppi consiliari valgono le medesime considerazioni fatte in altre occasioni per i gruppi consiliari. Più in particolare è stato ribadito quanto affermato nella sentenza n. 130 del 2014 nella quale, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), la Corte aveva statuito che «“La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)”». Identica considerazione è stata riferita ai presidenti dei gruppi consiliari, dal che consegue la legittimazione della Regione alla proposizione del conflitto. Gli stessi principi sono stati ribaditi anche dalla successiva sentenza n. **235**.

3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti

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

La sentenza n. **87** ha dichiarato l'inammissibilità parziale per tardività del ricorso presentato dalla Regione Marche avverso una nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica – con la quale è stata disposta l'esecuzione, presso la Regione stessa, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto le spese per il personale. La Regione, infatti, ha impugnato la menzionata nota oltre il termine decadenziale di sessanta giorni, stabilito dal citato art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

La sentenza n. **235** non ha accolto un'eccezione di inammissibilità per tardività di un ricorso proposto

dalla Regione Emilia-Romagna avverso la nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla sezione regionale della deliberazione n. 249 di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012. Non è stato, infatti, accertato che la nota in questione, indirizzata esclusivamente alla Procura regionale della Corte dei Conti, sia stata conosciuta dalla Regione ricorrente prima dell'accesso agli atti disposto con la notificazione dei successivi atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, con la conseguenza che non vi è stata la prova che al momento della proposizione del ricorso il termine per l'impugnazione fosse spirato.

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

La sentenza n. **15** ha dichiarato d'ufficio inammissibile il ricorso presentato da una Regione per la mancanza della preventiva deliberazione autorizzatoria da parte dell'organo collegiale competente a proporlo, poiché la delibera della Giunta è successiva al momento in cui il ricorso è stato redatto e notificato. Nell'occasione è stata ribadita «l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio» (ordinanza del 26 febbraio 2013, allegata alla sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 61 del 2011, n. 51 del 2007 e n. 54 del 1990), precisando che si tratta di «“esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre” (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962)» (sentenza n. 202 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 142 del 2012).

Nella sentenza n. **107** è stata dichiarata l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri «dal momento che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, terzo e quarto comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel conflitto tra enti la costituzione della parte resistente deve avvenire entro 20 giorni dal decorso del termine per il deposito del ricorso notificato, termine che, a sua volta, è fissato in venti giorni dall'ultima notificazione». È stato, altresì, chiarito che per «ultima notificazione, a tali fini, non può che essere una notificazione prevista dalla legge, con esclusione di quelle operate dalla parte ricorrente senza esservi tenuta, perché, opinando diversamente, si porrebbe quest'ultima nella condizione di prolungare a proprio arbitrio il termine per il deposito del ricorso, cui è agganciato quello di costituzione della parte resistente». Nella stessa pronuncia la Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento spiegato da alcuni soggetti in qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana. Infatti, anche se nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, tale regola subisce un'eccezione nell'ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito potrebbe essere condizionato dalla pronuncia della Corte (sentenze n. 305 del 2011, n. 312 del 2006 e n. 386 del 2005). Nel caso di specie, infatti, gli intervenienti sono convenuti nei giudizi di conto originati dai provvedimenti impugnati davanti alla Corte e «il giudizio costituzionale, vertendo sulla spettanza o meno della competenza allo Stato dell'esercizio della giurisdizione contabile, è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che i detti giudizi comuni abbiano luogo (sentenza n. 312 del 2006)».

La sentenza n. **235** non ha accolto un'eccezione di inammissibilità basata su una asserita contraddittorietà della prospettazione di fondo, dal momento che la Regione ricorrente, dopo avere lamentato l'illegittimità della mera trasposizione dell'attività di controllo nell'azione di «prosecuzione contabile», avrebbe ammesso che la trasmissione degli atti dal controllo alla giurisdizione era avvenuta in relazione a indagini già in corso sulla base di altre fonti informative. Dal ricorso, infatti, emergeva con sufficiente chiarezza che le censure prospettate erano in realtà incentrate sulla presunta influenza determinante dell'illegittima attività di controllo su quella d'indagine successiva. La medesima pronuncia, al contrario, ha rilevato d'ufficio l'inammissibilità per genericità di un motivo di ricorso, con cui la Regione Emilia-Romagna lamentava che la Procura della Corte dei conti avesse effettuato, con gli atti di citazione impugnati, una indebita valutazione del merito delle scelte di spesa dei gruppi consiliari. Infatti, a fronte delle numerose contestazioni mosse dalla Procura regionale ai capigruppo e ai consiglieri convenuti, la ricorrente non ha sviluppato la tesi con l'esame delle spese di cui la Procura contabile avrebbe valutato il merito, rendendo così la censura apodittica e priva di concretezza (sentenze n. 263 del 2014; n. 122, n.

77 e n. 46 del 2013; n. 246 del 2012; n. 200 del 2010 e n. 105 del 2009). La stessa censura, poi, è stata ritenuta allo stesso tempo contraddittoria, perché la ricorrente in alcuni passaggi ha lamentato che la Procura regionale avesse sindacato il merito delle spese e in altri ha contestato la stessa legittimità del controllo di inerenza al mandato istituzionale, controllo che altrove nello stesso ricorso era stato invece assunto come legittimamente riconducibile all'esercizio dell'attività inquirente.

4. L'interesse al ricorso

Nella sentenza n. **143** la Corte ha dichiarato parzialmente inammissibile, per difetto dell'interesse ad agire, il ricorso della Regione Liguria promosso nei confronti delle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15. Al momento della proposizione del ricorso, infatti, le stesse deliberazioni erano state già annullate con sentenza costituzionale n. 130 del 2014 nella quale si è statuito che «non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie e sezioni regionali di controllo [...] adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012».

Nella sentenza n. **235** la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità del conflitto per difetto di interesse della Regione ricorrente, formulata dal Presidente del Consiglio sul rilievo che l'intervento della Procura della Corte dei conti sarebbe stato svolto proprio nell'interesse della Regione stessa; la Corte ha argomentato la decisione ribadendo la propria consolidata giurisprudenza secondo la quale - partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014) - «“la lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve (...) in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)”». Identica considerazione può essere svolta anche con riferimento ai presidenti dei gruppi consiliari (sentenza n. 107 del 2015, che richiama la sentenza n. 130 del 2014) e ai singoli consiglieri. Nella stessa decisione non è stata accolta un'altra eccezione di inammissibilità basata sulla considerazione che nei giudizi di responsabilità contabile instaurati con gli atti di citazione oggetto del conflitto le parti convenute avrebbero manifestato, *ante iudicium*, la disponibilità al versamento spontaneo delle somme contestate (aderendo, in due casi, alla determinazione degli addebiti individuali, con conseguente risarcimento spontaneo del danno liquidato). La Corte ha, infatti, chiarito che anche laddove «vi fosse, da parte di tutti i consiglieri regionali, un'accettazione della responsabilità addebitata, ciò non potrebbe determinare il venire meno del diverso interesse della Regione all'accertamento della lesione delle sue competenze costituzionali».

5. Il tono costituzionale del conflitto

La sentenza n. **84** ha riconosciuto «tono costituzionale» (sentenza n. 89 del 2006) al conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della regione Abruzzo in quanto il giudizio involgeva questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni (sentenza n. 255 del 2007). È stato, inoltre, ribadito che «“è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni” (sentenza n. 232 del 2014; fra le altre, sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011)». Nella specie, per il Collegio sussiste in modo indiscutibile l'efficacia e la rilevanza esterna della delibera regionale impugnata, nella parte in cui stabilisce che, per la movimentazione di sedimenti marini di entità inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, è sufficiente una comunicazione all'autorità regionale competente, in luogo dell'autorizzazione, adottata sul presupposto che la disciplina di tale caso non rientri nella competenza statale, ma nella competenza propria della Regione.

Con la sentenza n. **87** la Corte, nel ritenere non sussistente il tono costituzionale del conflitto nel caso di

un sindacato sul rispetto della fonte primaria da parte di atti amministrativi, ha ribadito che esso «sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie competenze costituzionali (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007 e n. 467 del 1997)».

La sentenza n. **235** ha respinto, tra le varie eccezioni di inammissibilità sollevate, anche quella concernente l'asserita mancata indicazione delle prerogative costituzionali regionali violate dagli atti impugnati nonché la mancanza di tono costituzionale, essendo gli atti impugnati riconducibili a funzioni regolarmente attribuite dall'ordinamento alla magistratura contabile. Dalla lettura congiunta delle censure sollevate nei ricorsi, infatti, è emerso che «la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente (...) conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006)».

6. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2015 hanno avuto a oggetto: la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26 con cui si è accertata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio finanziario 2013 (sentenza n. **15**); la delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218, con cui è stato stabilito di «fissare in 25.000 mc3 la soglia limite superata la quale la movimentazione di materiali in ambiente marino è soggetta ad autorizzazione da parte della competente Autorità regionale, restando soggetta a sola comunicazione alla stessa Autorità competente la movimentazione inferiore a tale soglia-limite» (sentenza n. **84**); la nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica – del 26 novembre 2013, n. 97572, con la quale sono state trasmesse due relazioni sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Regione Liguria dal 20 maggio 2013 al 27 giugno 2013, redatte il 15 ottobre 2013 e aventi ad oggetto rispettivamente gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e le spese per il personale (sentenza n. **86**); le note del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica, dell'11 settembre 2013, n. 74491 – con la quale è stata disposta l'esecuzione, presso la Regione Marche, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto le spese per il personale – e del 14 aprile 2014, n. 36675 – con cui la relazione contenente i risultati della verifica amministrativo-contabile eseguita è stata trasmessa alla Regione – nonché la relazione del 15 gennaio 2014 a quest'ultima allegata (sentenza n. **87**); i decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, del 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e il decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, con cui si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte (sentenza n. **107**); le deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché quella della sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, con cui - in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 - è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012 (sentenza n. **143**); la nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012; gli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali; la nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme; tredici atti di citazione emessi dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i medesimi fatti oggetto degli inviti a dedurre (sentenza n. **235**); il decreto del Ministro dell'interno 20 giugno 2014 col quale è stato attribuito ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Sardegna il

contributo pari a 75.706.718,47 euro a titolo di compensazione di minor gettito IMU, a decorrere dall'anno 2014 e di minori accantonamenti, per l'importo complessivo pari a 3.393.281,53 euro, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, a favore dei comuni delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano (ordinanza n. **259**).

La sentenza n. **86** ha ribadito che è da ritenersi inammissibile, per tardività, «il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto contro atti consequenziali di atti anteriori non impugnati (sentenze n. 130 del 2014, n. 207 e n. 72 del 2012 e n. 369 del 2010)». Nel caso di specie la Regione ha impugnato la nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 novembre 2013, n. 97572 - con la quale sono state trasmesse due relazioni sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Regione Liguria - che «costituisce un atto consequenziale rispetto alla nota del 14 maggio 2013, con la quale lo Stato, disponendo l'avvio delle ispezioni, ha espresso una chiara manifestazione di volontà di affermare la propria competenza a svolgere verifiche (sentenza n. 370 del 2010)».

Nella sentenza n. **107**, nel ritenere non fondata un'eccezione formulata dall'Avvocatura dello Stato sul presupposto che la contestazione della Regione ricorrente non riguardasse l'esistenza in sé del potere giurisdizionale della Corte dei conti ma *errores in iudicando*, la Corte ha sottolineato che «dal tenore delle censure mosse (...) emerge come essa contesti in radice la sussistenza del potere giurisdizionale nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, ritenendoli sottratti, per diversi motivi, ai giudizi per resa di conto e di conto (ipotesi simile, da questa angolazione, a quelle scrutinate nel merito da questa Corte con le sentenze n. 292 del 2001 e n. 110 del 1970)».

Con la sentenza n. **235** è stata respinta un'eccezione di inammissibilità, formulata rispetto ad entrambi i ricorsi oggetto del conflitto, basata sul fatto che essi contesterebbero un cattivo uso del potere giurisdizionale, da far valere, in quanto tale, in seno alla giurisdizione contabile. La Corte ha esaminato l'eccezione distinguendo in relazione alla diversa natura degli atti impugnati. In un caso, infatti, oggetto del conflitto era un atto non giurisdizionale (la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012, sulla base della ritenuta emersione di una *notitia damni*) che segue il procedimento di controllo attivato dalla Corte dei conti in forza dell'art. 1, del d.l. n. 174 del 2012, ed è estraneo allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali attribuite alla magistratura contabile. Nell'altro caso, pur essendo gli atti giurisdizionali (nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme e atti di contestazione e di citazione), in ogni caso viene prospettata l'inesistenza o il palese sconfinamento dall'ambito del potere giurisdizionale assegnato alla Procura della Corte dei conti. Nella stessa pronuncia è stata giudicata non fondata un'eccezione di inammissibilità basata sull'asserita mancanza di efficacia esterna della nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla sezione regionale della deliberazione n. 249 di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012. Infatti, la suddetta nota - che si presenta quale tratto terminale e accessorio della funzione di controllo espletata dalla sezione regionale - ha una potenziale capacità lesiva delle prerogative costituzionali della Regione ricorrente in quanto «è *naturaliter* rivolta all'esterno, essendo indirizzata all'organo inquirente della magistratura contabile, ed è di per sé idonea a innescare il compimento di un'attività di indagine della Procura». Diversamente il Collegio ha ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità di una parte del ricorso in quanto rivolta avverso gli atti di contestazione e invito a dedurre che sono sprovvisti di idoneità lesiva. Tali atti, infatti - volti all'acquisizione di ulteriori elementi e non necessariamente destinati a condurre all'inizio dell'azione di responsabilità - non presentavano univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale e sono stati, pertanto, ritenuti inidonei «“a realizzare la lamentata lesione (...)” (sentenza n. 163 del 1997)».

7. I parametri del giudizio

Le sentenze nn. **15**, **86**, **87**, **107**, **143** e **235** hanno risolto conflitti proposti dalle Regioni ordinarie in riferimento molteplici parametri costituzionali (artt. 100, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122 e 123 Cost.). Nel conflitto deciso con l'ordinanza n. **259** la Provincia autonoma di Bolzano ha prospettato la violazione

molteplici norme statutarie e di attuazione.

Nel giudizio promosso dallo Stato è stata denunciata la violazione dell' artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (sentenza n. **84**).

8. La riunione dei giudizi

Nel 2015 in **2** casi la Corte ha riunito e deciso con un'unica pronuncia più conflitti (sentenze nn. **107** e **235**). La riunione dei giudizi è stata disposta in un caso per «l'identità dell'oggetto» (sentenza n. **107**) e nell'altro caso per l'identità delle parti e la stretta connessione oggettiva (sentenza n. **235**).

9. Le decisioni della Corte

Tutte le pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **15, 84, 86, 87, 107, 143, 235**) tranne un solo caso (ordinanza n. **259**). Le decisioni che hanno pronunciato interamente ed esclusivamente sul merito del conflitto sono state **2** (sentenze nn. **84** e **107**); **3** pronunce hanno dichiarato la piena inammissibilità dei ricorsi (sentenze nn. **15, 86, 87**); le sentenze nn. **143** e **235** presentano un dispositivo misto, in parte di inammissibilità ed in parte di merito; in un solo caso è stata pronunciata l'estinzione del processo per intervenuta rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita (ordinanza n. **259**).

9.1. Le decisioni processuali

9.1.1. Le decisioni di improcedibilità

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di improcedibilità.

9.1.2. Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **15, 86, 87, 143** e **235**.

Con la sentenza n. **15** la Corte ha rilevato l'inammissibilità del conflitto promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26 con la quale è stata accertata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio finanziario 2013. La decisione è stata motivata sulla base della tardiva adozione della delibera da parte della Giunta di autorizzazione alla proposizione del conflitto. Nell'occasione è stata dichiarata assorbita anche l'istanza di sospensione della medesima deliberazione, formulata dalla Regione nel ricorso introduttivo.

La sentenza n. **86** ha dichiarato inammissibile, per tardività del ricorso, il conflitto promosso dalla Regione Liguria in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica – del 26 novembre 2013, n. 97572, e alle relazioni del 15 ottobre 2013 ad essa allegate, in quanto proposto contro atti consequenziali di atti anteriori non impugnati.

La sentenza n. **87** ha dichiarato inammissibile, per tardività della censura, il ricorso proposto dalla Regione Marche circa la spettanza in capo allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del potere di disporre verifiche ispettive ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001; del pari è stata giudicata inammissibile, in parte per assenza di tono costituzionale e in parte per carenza di lesività degli atti impugnati, la censura proposta in via subordinata relativa non già alla spettanza del potere ispettivo, bensì alle modalità con le quali tale

potere è stato in concreto esercitato.

Con la sentenza n. **143** la Corte ha dichiarato parzialmente inammissibile, per difetto dell'interesse ad agire, il ricorso della Regione Liguria promosso nei confronti delle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15 in quanto, al momento della presentazione del ricorso, le deliberazioni impugnate erano già state annullate con la decisione 130 del 2014.

La sentenza n. **235** ha dichiarato l'inammissibilità parziale di due diversi ricorsi che sono stati riuniti. In particolare, la Corte ha ravvisato, da un lato, l'inammissibilità di alcuni motivi di un ricorso aventi ad oggetto gli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, sprovvisti di idoneità lesiva; dall'altro lato, ha dichiarato inammissibile, in quanto generico, un motivo di altro ricorso avente ad oggetto tredici atti di citazione adottati dalla stessa Procura nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali.

9.1.3. L'estinzione del giudizio

L'ordinanza n. **259** ha dichiarato estinto il processo in quanto - a seguito dell'accordo in materia di finanza pubblica raggiunto con il Governo il 15 ottobre 2014 - la Provincia autonoma di Bolzano ha rinunciato al ricorso per conflitto di attribuzione avente ad oggetto il decreto del Ministro dell'interno 20 giugno 2014 in tema di attribuzione di somme ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e speciale a titolo di compensazione di minor gettito IMU, e la controparte costituita ha accettato la rinuncia.

9.1.4. Le decisioni di cessazione della materia del contendere

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

9.2. Le decisioni di merito

4 decisioni hanno pronunciato sul merito del conflitto (sentenze nn. **84, 107, 143, 235**).

9.2.1. Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **84** ha accolto il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri dichiarando che non spettava alla Giunta regionale dell'Abruzzo prevedere che la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, non è soggetta ad autorizzazione, ma ad una mera comunicazione all'Autorità regionale competente, annullando di conseguenza la relativa delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218.

Con la sentenza n. **107** è stato dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, emanare i decreti 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, con i quali è stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012 né alla Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, emanare il decreto 8 novembre 2013, n. 14, col quale è stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale piemontese in carica nel quinquennio 2003-2008 di depositare presso la segreteria della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte i conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici nel quinquennio medesimo.

La sentenza n. **143** ha ritenuto parzialmente fondato il ricorso presentato dalla Regione Liguria con riferimento alla deliberazione assunta dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, con cui - in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 - è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012. La Corte, ricordando quanto affermato nella sentenza n. 130 del 2014, ha ribadito che il suddetto potere di controllo è condizionato dalla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio, che devono

essere deliberati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Poiché tali linee guida sono entrate in vigore solo il 17 febbraio 2013, la Corte ha concluso per la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti sezione regionale di controllo per la Liguria, del potere di adozione delle relative deliberazioni.

La sentenza n. **235**, accogliendo in parte due ricorsi che sono stati riuniti, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013 e che non spettava, altresì, alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme, annullando, di conseguenza, i relativi atti.

Tutte le dichiarazioni di accoglimento sono state accompagnate da altrettante statuizioni di annullamento degli atti impugnati.

9.2.2. Le decisioni di rigetto

La sentenza n. **235** nel respingere parzialmente il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dello Stato, ha affermato che spettava alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2015 la Corte ha reso **3** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Una decisione ha riguardato la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite al Governo dagli artt. 8, comma terzo, 92 e 95 Cost., in relazione alla sua funzione di indirizzo politico in materia religiosa, asseritamente incisa dall'impugnato atto giurisdizionale (ordinanza n. **40**); le ordinanze nn. **137** e **138** hanno riguardato l'impugnazione di due delibere - contenenti la disciplina degli organi giurisdizionali interni rispettivamente del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica - nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza.

2. L'atto introduttivo

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

Le ordinanze nn. **137** e **138** hanno osservato che «non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 271 e n. 161 del 2014; n. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005)». In ordine al termine per proporre ricorso, in entrambe le citate ordinanze la Corte ha ribadito che «non esiste alcun termine per sollevare i conflitti di attribuzione tra poteri, ed ha individuato la *ratio* di questa mancanza nell'esigenza – avvertita dal legislatore in ragione del livello precipuamente politico-costituzionale di tal genere di controversie – di favorirne al massimo la composizione, svincolandola dall'osservanza di termini di decadenza» (sentenze n. 366 del 2008, n. 58 del 2004 e n. 116 del 2003; ordinanza n. 61 del 2000)».

3. I soggetti del conflitto

Tutti i conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità hanno visto coinvolti organi della magistratura.

Più in particolare, i ricorsi definiti dalle ordinanze nn. **137** e **138** sono stati proposti dalla Corte di cassazione. Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito la legittimazione dell'indicata autorità a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartiene. E' stata parimenti confermata la legittimazione del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica ad essere parte del conflitto, quali organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartengono (per il Senato, v., *ex plurimis*, ordinanze nn. 271 del 2014 e 142 del 2011; per la Presidenza della Repubblica, v. ordinanza n. 198 del

2005).

Ha, inoltre, superato il vaglio di ammissibilità sotto il profilo soggettivo (oltre che oggettivo) il conflitto proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione (ordinanza n. **40**). Quanto alla legittimazione attiva è stato affermato che il Presidente del Consiglio dei ministri, sia in proprio sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri, è legittimato a promuovere il presente conflitto in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla stipula delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione; quanto alla legittimazione passiva, si è osservato che sussiste quella della Corte di cassazione, in quanto, secondo costante giurisprudenza, «si deve riconoscere ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione e competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (*ex plurimis*, ordinanze n. 286 del 2014 e n. 69 del 2013)».

4. I profili oggettivi

Il conflitto trattato dall'ordinanza n. **40** ha riguardato la sentenza della Corte di Cassazione – sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305, con la quale è stata affermata la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri, basato sul mancato riconoscimento della qualificazione dell'altra parte come confessione religiosa, di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.; il conflitto esaminato dall'ordinanza n. **137**, ha riguardato la deliberazione degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione del Senato o, in via subordinata, nella parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost; il conflitto di cui all'ordinanza n. **138** ha avuto ad oggetto la deliberazione degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, concernente l'istituzione presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di un Collegio giudicante di primo grado e di un Collegio di appello, nella parte in cui tali atti precludono l'accesso dei dipendenti dello stesso Segretariato generale alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza;

5. Le decisioni della Corte

Tutti i conflitti esaminati nell'anno sono stati dichiarati ammissibili e 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. L'ordinanza n. **137** ha disposto la notificazione, oltre che al Senato resistente, anche alla Camera dei deputati «stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995)».

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2015 la Corte ha reso **4** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze nn. **4, 144**, ordinanze nn. **168, 211**).

Tutte le decisioni hanno riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari. In particolare, la sentenza n. **4** e l'ordinanza n. **168** hanno deciso conflitti sollevati da diverse autorità giurisdizionali avverso delibere della Camera dei deputati con le quali è stata dichiarata l'insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*, di opinioni espresse da deputati, per le quali pende procedimento penale o civile; la sentenza n. **144** e l'ordinanza n. **211**, invece, hanno definito conflitti promossi da autorità giurisdizionali avverso analoghe delibere del Senato della Repubblica.

2. I soggetti del conflitto

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari sono state rese a seguito di ricorsi promossi da una Corte d'appello (sentenza n. **4**, ordinanza n. **211**) e da un Tribunale (sentenza n. **144**, ordinanza n. **168**). **2** conflitti hanno coinvolto la Camera dei deputati (sentenze nn. **4**; ordinanza n. **168**); **2** conflitti hanno interessato il Senato della Repubblica (sentenze nn. **144**, ordinanza n. **211**).

In **1** caso (sentenza n. **144**) ha spiegato atto di intervento un soggetto diverso da quelli che la Corte aveva individuato come destinatari della notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità: si tratta di un giornalista, parte del giudizio principale che ha originato il conflitto. In proposito, l'allegato ordinanza dibattimentale del 9 giugno 2015 ha ribadito che «che nei giudizi per conflitto di attribuzione, 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 – come nel caso di specie – l'oggetto del giudizio consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di colui che pretende di essere stato leso dalla condotta in relazione alla quale si controverte nel giudizio costituzionale, se sia o meno coperta dalle immunità previste dalla Costituzione (da ultimo, sentenze n. 222 e n. 221 del 2014)».

3. I profili oggettivi

La sentenza n. **4** e l'ordinanza n. **168** hanno avuto ad oggetto delibere della Camera dei deputati con le quali è stato affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali pende giudizio civile o penale concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, essendo, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Con la sentenza n. **144** e l'ordinanza n. **211**, invece, sono stati decisi i conflitti avverso alcune delibere del Senato della Repubblica con le quali è stata dichiarata l'insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*, delle opinioni espresse da un senatore per le quali pende procedimento civile.

4. Il ricorso per conflitto

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il ricorso «dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni (...), è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione».

La sentenza n. **4** ha ritenuto non fondata un'eccezione di improcedibilità formulata dalla resistente Camera dei deputati proprio sulla base dell'asserita tardività del deposito degli atti presso la cancelleria

della Corte. In tale occasione è stato ribadito che ai sensi dell'art. 28, comma 2, delle norme integrative, nel caso di deposito effettuato avvalendosi del servizio postale, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito vale la data di spedizione postale (e non quella in cui è pervenuta la documentazione).

Anche la sentenza n. **144** ha rigettato un'eccezione di improcedibilità del conflitto basata sul presunto mancato rispetto del termine per il deposito nella cancelleria della Corte del ricorso notificato. Nel caso di specie, una prima notifica era stata effettuata con spedizione mediante raccomandata eseguita senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario e quindi senza rispettare le formalità che devono osservarsi nel procedimento davanti alla Corte (in virtù del richiamo operato dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953 al regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo *ex d. lgs. n. 104 del 2010*, art. 39, comma 2). Tuttavia, è stato osservato che tale irrivalenza della notifica integra un mero vizio sanabile (ordinanza n. 56 del 2013), in concreto sanato da una seconda notificazione. La Corte, inoltre, ha aggiunto che tale conclusione non è impedita dal fatto che le copie dell'ordinanza con cui la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto e il ricorso con cui esso è stato sollevato, notificate al Senato della Repubblica, non recano l'attestazione di conformità all'originale da parte della cancelleria della Corte, bensì un'attestazione da parte della cancelleria dello stesso Tribunale ricorrente. Infatti, «la certezza in ordine alla corrispondenza della copia notificata all'originale non risulta pregiudicata da tale omissione, ben potendo essere agevolmente conseguita attraverso il confronto con il testo della decisione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale» (v., anche la sentenza n. 452 del 2006), anteriormente alla notifica da parte del Tribunale ordinario dell'ordinanza al Senato.

L'ordinanza n. **168**, ha dichiarato improcedibile il ricorso in quanto – a seguito di ordinanza istruttoria, con la quale è stata chiesta al ricorrente la documentazione attestante la data di spedizione della copia del ricorso e dell'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità notificati – è emersa la tardività del deposito degli stessi atti nella cancelleria della Corte, avvenuto oltre il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione stabilito dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. In tale occasione, la Corte ha ribadito (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006), che «il predetto termine – al pari del termine per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità – ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito». Tali principi sono stati ribaditi dall'ordinanza n. **211** che ha dichiarato improcedibile per le medesime ragioni un altro conflitto.

5. Le decisioni della Corte

Delle **4** decisioni rese nell'anno 2015, **2** hanno assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **4** e **144**) e **2** quella dell'ordinanza (ordinanze nn. **168** e **211**). Solo la sentenza n. **144** ha affrontato nel merito il conflitto portato all'esame della Corte. Risultano, altresì, adottate **1** ordinanza dibattimentale, allegata alla sentenza n. 144, concernente l'ammissibilità dell'intervento in giudizio di un soggetto terzo, e **1** ordinanza istruttoria, menzionata nell'ordinanza n. 168, con la quale è stato chiesto al ricorrente di depositare la documentazione attestante la data di spedizione della copia del ricorso notificato.

La sentenza n. **4** ha dichiarato l'inammissibilità, per violazione del principio di completezza e autosufficienza, del ricorso proposto dalla Corte d'appello di Bologna avverso una delibera della Camera dei deputati con la quale è stato affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali pende giudizio civile concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. La ricorrente, infatti, si è limitata ad un generico riferimento ad una serie di dichiarazioni rilasciate dal deputato senza adempiere all'«onere di indicare nel ricorso gli elementi che consentano alla Corte di valutarne la fondatezza, raffrontando le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare con il contenuto di atti tipici della sua funzione (sentenza n. 31 del 2009; nello stesso senso, le sentenze n. 223 del 2009, n. 282 del 2011 e n. 320 del 2013)».

Con la sentenza n. **144**, la Corte, nel ritenere fondate le censure proposte dal Tribunale ordinario di Roma, ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da un

suo membro costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., e ha conseguentemente annullato l'impugnata deliberazione di insindacabilità.

L'ordinanza n. **168**, ha dichiarato improcedibile il ricorso in quanto – a seguito di ordinanza istruttoria, con la quale è stata chiesta al ricorrente la documentazione attestante la data di spedizione della copia del ricorso e dell'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità notificati – è emersa la tardività del deposito degli stessi atti nella cancelleria della Corte, avvenuto oltre il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione stabilito dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Per ragioni analoghe anche l'ordinanza n. **211** ha rilevato l'impossibilità di procedere allo svolgimento della fase di merito del giudizio sul conflitto, dichiarandone la relativa improcedibilità poiché non è stato rispettato il menzionato termine perentorio per il deposito degli atti notificati nella cancelleria della Corte.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2015 la Corte ha reso **2** decisioni (sentenze nn. **5** e **6**) in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

La sentenza n. **5** ha riguardato tre quesiti concernenti la soppressione di trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti Procure della Repubblica e di duecentoventi sezioni distaccate di tribunale, nonché il conseguente aggiornamento della cd. geografia giudiziaria delineata nella Tabella A allegata all'ordinamento giudiziario. I corrispondenti giudizi di ammissibilità sono stati riuniti perché le richieste referendarie «concernono i medesimi atti aventi valore di legge e perseguono un fine, almeno in parte, coincidente». Il quesito esaminato dalla sentenza n. **6** ha interessato le disposizioni in materia di pensioni contenute nell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nei giudizi di ammissibilità decisi con le sentenze nn. **5** e **6** hanno depositato memorie i presentatori dei *referendum* (rispettivamente, i Consigli regionali di Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia; ed il Comitato promotore Lega Nord) ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato; a tali soggetti è stato consentito di illustrare oralmente le memorie.

La sentenza n. **5**, in conformità alla pregressa giurisprudenza della Corte, ha ammesso «gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati» dall'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, «e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione». L'ammissione «non si traduce (...) in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, “deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita” (...) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti», prima che i presentatori dei *referendum* ed il Governo illustrino le proprie posizioni.

Circa il ruolo delle parti ammesse al giudizio, la sentenza n. **5** ha ribadito che sono «irrilevanti, o comunque, non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori» relativamente all'obiettivo del *referendum*, il quale va desunto «esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè (...) obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento».

3. Le decisioni della Corte

Le sentenze nn. **5** e **6** si sono pronunciate per l'inammissibilità di tutte e quattro le richieste referendarie pervenute dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione. Alla sentenza n. **6** è allegata un'ordinanza, letta alla camera di consiglio del 14 gennaio 2015, che ha rinviato la trattazione del procedimento all'udienza camerale del successivo 20 gennaio, poiché la notifica della data della prima udienza «non risulta legalmente perfezionata nei confronti del Comitato promotore».

La sentenza n. **5** ha confermato «l'inidoneità dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare “rivivere”, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici

giudiziari soppressi, nonché quelle (...) che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti». Infatti, se fosse consentito un effetto di reviviscenza, conseguente all'abrogazione referendaria di disposizioni meramente abrogative, il *referendum* «diventerebbe approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo”». I Giudici hanno sottolineato che l'«impossibilità di conseguire lo scopo (...) della reviviscenza delle disposizioni» previgenti comporta che «verrebbe sottoposta ai cittadini una scelta inidonea a raggiungere realmente gli effetti annunciati e, quindi, un'erronea prospettiva ed una falsa alternativa, ciò che determinerebbe l'impossibilità di una corretta espressione del voto popolare». Infine, il quesito sull'aggiornamento della geografia giudiziaria, con l'eliminazione dall'elenco degli uffici giudiziari italiani di quelli soppressi, è stato reputato privo della necessaria chiarezza perché «non indica il testo letterale delle parti delle (...) disposizioni delle quali è proposta l'abrogazione», come richiesto dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, «ma soltanto significati normativi, da queste espressi (...). Tale circostanza, la quale comporta che, pure nel caso di accoglimento della proposta referendaria, resterebbero interamente vigenti le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione, è tale da pregiudicare la stessa chiarezza del quesito, necessaria al fine di garantire il libero esercizio del diritto di voto».

La sentenza n. 6 ha motivato l'inammissibilità del quesito sulla riforma pensionistica del 2011, appellandosi – oltre che alla «natura tributaria, ostativa alla sottoponibilità a *referendum ex art. 75 Cost.*», di una delle disposizioni inserite all'interno dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, «considerato come aggregato unitario e indiviso dalla richiesta abrogativa» – al «divieto di ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi di bilancio, (...) riferibile al complessivo contenuto disciplinatorio del predetto art. 24», che ha realizzato un intervento esplicitamente «“collegato” alla manovra di finanza pubblica». Altro motivo di inammissibilità è stato individuato nella «palese carenza di omogeneità del quesito» che investe «una pluralità di fattispecie differenziate» in relazione sia alle forme di pensione sia alle categorie di soggetti interessati. Secondo i Giudici, al cospetto di un «aggregato indivisibile di norme», «l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse», con conseguente «compressione della propria libertà di convincimento e di scelta».

4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità

La sentenza n. 6 ha osservato che le censure dei promotori, relative ai «molteplici aspetti di criticità che paleserebbe la disciplina» in materia di trattamenti pensionistici oggetto di richiesta referendaria, «non possono (...) radicare alcun scrutinio (...), giacché estranee all'ambito oggettivo del (...) giudizio di ammissibilità ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1953».

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. I fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica

“Il *referendum* consultivo previsto all’art. 1 [della legge della Regione Veneto n. 16 del 2014] non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai *referendum* regionali secondo la giurisprudenza costituzionale sopra citata, ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost. L’unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l’ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l’autonomia territoriale, oltre che l’apertura all’integrazione sovranazionale e all’ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell’unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell’ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l’unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*”. Così la sentenza n. **118**.

2. Il principio di supremazia costituzionale e il preminente canone ermeneutico dell’“interpretazione conforme”

“Questa Corte ha più volte sottolineato che «eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all’interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione» (sentenza n. 198 del 2003, nonché, negli stessi termini, sentenze n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000)”. Così la sentenza n. **206**.

3. La gradualità nell’attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale

“Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio [l’equilibrio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost.] esige una gradualità nell’attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale *a fortiori* dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014)”. Così la sentenza n. **10** che modula nel tempo

(“a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”) l’efficacia della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente la c.d. *Robin tax*.

Le scelte di bilancio esprimono «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari»; ed, «essendo frutto di un’insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che (...) si è già tradotto – attraverso un risalente e consolidato orientamento – in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (sentenze n. 12 del 1987, n. 22 del 1968 e n. 1 del 1966) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all’attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (*ex multis*, sentenze n. 33 del 1987, n. 173 e n. 12 del 1986, n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980)». Così la sentenza n. **188**.

4. Il bilanciamento tra valori di rango costituzionale operato dalla Corte a tutela di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione

La sentenza n. **10** – con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente la c.d. *Robin tax* – reca nel dispositivo la locuzione “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”. In tal modo la Corte ha scelto di intervenire espressamente sull’efficacia temporale della sua decisione, all’esito del bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame. Così la Corte spiega le ragioni che sono a fondamento della sua scelta: “Nel pronunciare l’illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l’impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l’eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti. Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l’affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro [...] come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell’esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all’attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito [...] Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»: per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013). Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell’intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo”.

5. Il principio di costituzionalità e le c.d. zone franche sottratte al controllo di costituzionalità

5.1. La legge che disciplina l'elezione del Parlamento europeo

Con la sentenza n. 110, la Corte ha escluso – dichiarando l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza – che la legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia ricada, a differenza della fattispecie decisa con la sentenza n. 1 del 2014, in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che essa ha ritenuto di non poter tollerare, in nome del principio di costituzionalità. Così argomenta la Corte: «L'esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato di questa Corte assume un particolare rilievo in sede di valutazione di ammissibilità della questione, ammissibilità che «si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata» (sentenza n. 1 del 2014). L'attribuzione di un simile rilievo al profilo della controllabilità costituzionale di una determinata normativa, in funzione dell'apprezzamento del requisito dell'ammissibilità della questione che venga sollevata in relazione ad essa, si pone, del resto, in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, la quale, sin dalle sue prime pronunce, ha ritenuto di dover prudentemente calibrare, anche avendo riguardo a tale esigenza, le proprie valutazioni sui presupposti di ammissibilità delle questioni di costituzionalità ad essa sottoposte, quali, fra gli altri, la legittimazione a sollevarla (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976) o, appunto, la sua pregiudizialità (sentenza n. 59 del 1957, in tema di leggi-provvedimento). La verifica della pregiudizialità, la quale implica l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice *a quo* sia chiamato a pronunciarsi, va compiuta, pertanto, tenendo nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità. Su questo presupposto la Corte, nella citata sentenza n. 1 del 2014, ha ritenuto che la residua verifica da parte del giudice a quo «delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto» fosse idonea ad integrare il requisito della pregiudizialità. Solo in questo modo infatti, in quel caso, l'incertezza sulla portata del diritto poteva essere risolta anche con riferimento al profilo della legittimità costituzionale della normativa disciplinante l'esercizio del diritto medesimo. L'incertezza sulla portata del diritto di voto nelle elezioni europee come prospettata dal giudice rimettente nel caso in questione, invece, non può essere considerata costituzionalmente insuperabile nel senso detto, cioè nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio a quo. Della legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, infatti, non si può dire – come invece si doveva dire della legge elettorale per la Camera e il Senato, e come in effetti la sentenza n. 1 del 2014 ha riconosciuto – che ricada in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che questa Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome dello stesso principio di costituzionalità. Le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano. Come si è visto, invero, questioni relative a eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa che disciplina l'elezione del Parlamento europeo, e in particolare dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge n. 18 del 1979, impugnati nel presente giudizio, ben possono pervenire al vaglio di questa Corte attraverso l'ordinaria applicazione del meccanismo incidentale, nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati, così come si è già verificato per lo stesso art. 21, primo comma, numero 2) (sentenza n. 271 del 2010, pronunciata nell'ambito di giudizi principali di impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti al Parlamento europeo in esito alle elezioni svoltesi il 6 e il 7 giugno 2009), nonché per altre leggi elettorali, diverse da quelle per il Parlamento nazionale (come in particolare la normativa sulla quale è stata pronunciata più di recente la sentenza n. 275 del 2014, in tema di elezioni comunali)».

5.2. Le decisioni di natura politico-economica assunte nelle leggi di bilancio

Nell'ordinamento non devono sussistere zone franche sfuggenti a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, poiché «non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale». Così si è espressa, citando la sentenza n. 260 del 1990, la sentenza n. **188**, la quale – pur riconoscendo che le scelte di bilancio esprimono «decisioni di natura politico-economica», come tali «costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari» ed alla loro «insindacabile discrezionalità politica», e meritevoli di un «particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale» – ha escluso che in materia di bilancio sussista «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi».

5.3. Le questioni concernenti norme penali di favore

“Fermo restando che la riserva di legge scolpita nell'art. 25, secondo comma, Cost. impedisce a questa Corte di configurare nuove previsioni punitive, la giurisprudenza costituzionale, allo scopo di escludere l'esistenza di «zone franche» dal controllo di legittimità costituzionale, ha da tempo chiarito premesse, modalità e conseguenze del sindacato sulle cosiddette norme di favore (in generale, e da ultimo, sentenze n. 46 e n. 5 del 2014, n. 273 e n. 28 del 2010, n. 57 del 2009, n. 325 del 2008 e n. 394 del 2006). In particolare, riguardo alle questioni concernenti tali norme, e mirate alla relativa eliminazione, è possibile riscontrare positivamente il requisito della rilevanza, poiché l'eventuale accoglimento delle questioni medesime inciderebbe, comunque, sulle formule di proscioglimento o sui dispositivi delle sentenze penali (imperniati sul primo comma dell'art. 2 cod. pen., sorretto dall'art. 25 Cost., e non più sulla disposizione in ipotesi dichiarata incostituzionale: sentenza n. 148 del 1983). D'altro canto, la riserva al legislatore delle scelte di criminalizzazione non viene incisa, perché l'effetto *in malam partem* derivante dall'eventuale accoglimento della questione non dipende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti ad opera della Corte costituzionale, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali: tale effetto dipende, piuttosto, dall'automatica espansione delle norme comuni, dettate dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una (in tesi) incostituzionale disciplina derogatoria”. Così la sentenza n. **223**.

6. La Costituzione e l'ordinamento internazionale/sovranazionale

6.1. I diritti fondamentali quali controlimiti all'ingresso delle norme consuetudinarie internazionali nell'ordinamento italiano

Con l'ordinanza n. **30** la Corte ha ribadito – in conformità alla richiamata sentenza n. 238 del 2014 – che anche in riferimento alle norme consuetudinarie internazionali solo ad essa compete la verifica di compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, che costituiscono “gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale”.

6.2. Il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU

Con la sentenza n. **49**, la Corte ha ribadito e precisato il rapporto tra diritto interno e CEDU già definito con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 e n. 311 del 2009, confermando: a) il principio del predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU; b) il dovere del giudice comune di adottare una lettura costituzionalmente conforme delle regole ricavate dalla CEDU; c) l'obbligo per lo stesso, ove ciò non sia possibile, di sollevare la questione di legittimità costituzionale impugnando la legge nazionale di adattamento. Afferma la Corte: “...il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una

lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007). Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana”.

6.3. L'integrazione delle tutele attraverso il bilanciamento dei valori effettuato dalla Corte

“Il principio di ragionevolezza, nell'ottica di un prudente bilanciamento e di un'accorta integrazione delle tutele, richiede una valutazione sistematica dei molteplici valori coinvolti, anche con riguardo ai valori che la CEDU concorre a presidiare. In un precedente riferito ad una tematica di diritto previdenziale – terreno elettivo di confronto con le affermazioni di principio della Corte di Strasburgo sulle norme interpretative e, come tali, retroattive — questa Corte ha ribadito la legittimità di una disciplina interpretativa e ha ricordato che «La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto)”, e ancora: “È la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ad evocare l'idea di un bilanciamento, che possa giustificare, in un disegno coerente che rafforzi ed armonizzi le tutele, una legislazione interpretativa. I principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla CEDU sono chiamati, pertanto, ad interagire in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d'interesse generale, consenta di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata. Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (diritto ad un processo equo, affidamento nella stabilità delle relazioni giuridiche), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti”. Così la sentenza n. 127.

7. Sovranità popolare e rappresentanza (in riferimento alle autonomie territoriali)

Nel rigettare la questione di legittimità costituzionale relativa al “modello di governo di secondo grado” adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le Città metropolitane e le Province, e censurato da talune Regioni poiché asseritamente in contrasto con il principio della rappresentanza democratica e con quello della sovranità popolare, la Corte, con la sentenza n. 50, ribadisce che l'utilizzazione del termine “sovranità” non può essere ricondotta al concetto di sovranità popolare, posta a fondamento dell'esercizio dei poteri di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., né la stessa sovranità popolare può essere identificata «con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007). Infatti, «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.» non implicano la necessità che gli organi di governo di tali enti siano tutti eletti direttamente dalle rispettive comunità. A sostegno di ciò la Corte richiama la sentenza n. 274 del 2003 e l'ordinanza n. 144 del 2009 - che hanno escluso la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriali ed affermato la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica alla luce dei principi di adeguatezza e differenziazione – nonché la sentenza n. 96 del 1968, che ha affermato «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, “che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato”». Pertanto, ad avviso della Consulta, non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, a condizione che siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli

interessi coinvolti.

8. Il legittimo affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l’unico limite della proporzionalità dell’incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Con la conseguenza che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «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 n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (*ex plurimis*, ordinanza n. 31 del 2011)”. Così la sentenza n. 56.

La certezza dei rapporti giuridici è il «referente oggettivo» dell’affidamento dei consociati, che peraltro non può ritenersi legittimamente sorto «sulla base di un’interpretazione contrastata ed incerta» del testo legislativo (sentenza n. 156 del 2014); inoltre, «in materia di rapporti di durata, fra i quali si annovera il rapporto previdenziale, non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità (sentenza n. 1 del 2011)». Così la sentenza n. 127, la quale – rigettando le censure mosse avverso una norma interpretativa incidente sul meccanismo di calcolo delle variazioni dell’indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate (art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011) – ha escluso che l’affidamento dei consociati sia stato leso da un intervento interpretativo teso a rimediare ad una situazione di oggettiva incertezza normativa e giurisprudenziale.

La sentenza n. 216 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 26 del d.l. n. 201 del 2011, che aveva disposto, al fine di ridurre il debito pubblico, la prescrizione anticipata, con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione al momento dell’entrata in vigore del decreto legge impugnato, in deroga al termine di prescrizione fissato al 28 febbraio 2012, ed il versamento del relativo controvalore all’entrata del bilancio dello Stato per la rassegnazione al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. La Corte ha ritenuto la disposizione lesiva dei principi di tutela dell’affidamento e di ragionevolezza ed ha ricordato i consolidati principi della giurisprudenza costituzionale, secondo cui: a) “il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla 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 n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)”; b) “solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate [dunque,] ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell’incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2015)”.

“...la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore”. Così la sentenza n. 248.

“...Non si può ritenere, pertanto, che la norma interpretativa sia servita al legislatore, per emendare

un'imperfezione del testo originario, ripristinando il significato autentico della disposizione interpretata, o che abbia risolto contrasti interpretativi, forieri di incertezze rilevanti. [...] La norma impugnata lede, in pari tempo, l'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (sentenza n. 209 del 2010, per l'indissolubile legame che unisce tali valori dello stato di diritto, posti in risalto anche dall'ordinanza di rimessione della Corte fiorentina). L'affidamento, nel caso di specie, risultava corroborato da un assetto normativo risalente, imperniato sulla distinzione tra i rinnovi e le fattispecie di illegittimità originaria del contratto a tempo determinato, e da una giurisprudenza che gli stessi lavori parlamentari menzionano e che la legge interpretativa consapevolmente ribalta, ripercuotendosi sui giudizi in corso e su vicende non ancora definite. La disciplina impugnata, priva di un appiglio semantico con la norma oggetto di interpretazione, lede, inoltre, l'autonomo esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto è suscettibile di definire i giudizi in corso, travolgendo gli effetti delle pronunce già rese". Così la sentenza n. **260**.

L'affidamento dei consociati alla stabilità dei rapporti giuridici non può spingersi fino a considerare immutabile la disciplina dei rapporti di durata, dal momento che «non sono precluse modificazioni sfavorevoli» di questi, se «finalizzate a riequilibrare il sistema». È quanto ha stabilito l'ordinanza n. **274**, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma Cost. – dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006, recante norme di interpretazione autentica in tema di pensioni di reversibilità.

9. Il principio (condizionato) di irretroattività delle leggi in materia civile

La sentenza n. **146** conferma quanto più volte affermato dalla Corte in tema di irretroattività delle leggi in materia civile, di cui all'art. 11 delle preleggi, ossia che il principio ha valenza ordinaria e non costituzionale, sicché non è precluso al legislatore di emanare norme retroattive, «sia innovative che di interpretazione autentica», in ambito civile, purché ciò sia giustificato dall'esigenza di «tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenze n. 156 del 2014 e n. 264 del 2012).

10. Il dovere del cittadino di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società

La sentenza n. **236** ha sostenuto che «l'adempimento del dovere di svolgere un'attività “che concorra al progresso materiale o spirituale della società” non è pregiudicato da una norma» (quale l'art. 11, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 235 del 2012, in relazione al precedente art. 10, comma 1, lett. c), che prevede la sospensione da una carica politica (nella specie quella di sindaco) a seguito di una condanna penale non definitiva (per abuso d'ufficio). Infatti, al dovere di contribuire con la propria attività al progresso della società «ciascun cittadino può assolvere in una molteplicità di modi e forme, che non si esauriscono in quelli che derivano dall'assunzione di cariche elettive», sicché l'art. 4, secondo comma, Cost. «non può logicamente costituire un ostacolo alla fissazione da parte della legge di requisiti per il mantenimento di uffici pubblici e cariche pubbliche, come previsto dall'art. 51, primo comma, Cost.». Nel merito, la pronuncia ha riconosciuto la ragionevolezza del bilanciamento legislativo tra il diritto di elettorato passivo e il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

11. La tutela della dignità dell'embrione

L'embrione, 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. Sulla base di questa evidenza, la sentenza n. **229** ha affermato il principio della tutela della dignità dell'embrione in riferimento alla questione sollevata sull'art. 14, commi 1 e 6 della legge n. 40 del 2004, che sanziona penalmente la

soppressione degli embrioni, ove pur riferita agli embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica. La Corte ha dichiarato non fondata la questione in quanto gli embrioni, quand'anche siano affetti da grave malattia genetica, non possono subire, sol per questo, un trattamento deteriore rispetto a quello degli embrioni sani creati in «numero [...] superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto», *ex* comma 2 del medesimo art. 14, nel testo risultante dalla sentenza n. 151 del 2009, per i quali è prevista la procedura di crioconservazione. Con la citata sentenza n. 151 del 2009, la Corte ha già, del resto, riconosciuto il fondamento costituzionale della tutela dell'embrione, riconducibile al precetto generale dell'art. 2 Cost.; e l'ha bensì ritenuta suscettibile di «affievolimento» (al pari della tutela del concepito: sentenza n. 27 del 1975), ma solo in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo costituzionale (come il diritto alla salute della donna) che, in temine di bilanciamento, risultino, in date situazioni, prevalenti.

12. Il diritto all'identità di genere come espressione del diritto all'identità personale

Il diritto all'identità di genere è «elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU)». Lo ha stabilito la sentenza n. 221, secondo cui per individuare l'identità sessuale non va conferito rilievo «esclusivamente agli organi genitali esterni, quali accertati al momento della nascita ovvero “naturalmente” evolutisi, sia pure con l'ausilio di appropriate terapie medico-chirurgiche, ma anche ad elementi di carattere psicologico e sociale». Ne consegue che l'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, che condizionava la rettifica anagrafica del sesso all'adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, va interpretato nel senso che il trattamento in questione non è più necessario in quanto occorre garantire innanzitutto il «diritto all'identità di genere, come espressione del diritto all'identità personale». Pertanto, con tale interpretazione, è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale della norma succitata.

13. La solidarietà

13.1. Prelievo impositivo differenziato a carico di soggetti privilegiati per finalità solidaristiche (condizioni e limiti)

La sentenza n. 10 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente il prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti nella commercializzazione di carburanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, con divieto di traslazione sui prezzi al consumo (c.d. *Robin tax*). La Corte ha ritenuto che la maggiorazione dell'aliquota IRES gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas, non è conforme agli artt. 3 e 53 Cost., come costantemente interpretati dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nel giustificare interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali, a condizione che siano temporanei. Per contro, l'art. 81 censurato, per fronteggiare una congiuntura economica eccezionale ha stabilito una imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal periodo di imposta 2008, senza limiti di tempo, né il legislatore ha previsto strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione. Un ulteriore profilo di inadeguatezza e irragionevolezza dell'art. 81 impugnato è connesso alla inidoneità della manovra tributaria a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire. Il legislatore, prevedendo il divieto di traslazione dell'imposta sui consumatori, ha inteso evitare che l'inasprimento fiscale diretto verso operatori economici ritenuti avvantaggiati finisca, con un effetto paradossale, per ricadere proprio su quei soggetti che avrebbero dovuto beneficiare della manovra tributaria in esame, improntata a uno spirito di solidarietà, in chiave redistributiva. Ora – osserva la Corte – il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo risulta difficilmente assoggettabile a controlli efficaci, atti a

garantire che non sia eluso: “Vero è che la disposizione ha affidato alla Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico un potere di vigilanza «sulla puntuale osservanza» del divieto di traslazione. Tuttavia, come è congegnato nella normativa in questione, tale meccanismo pare difficilmente attuabile e in ogni caso facilmente vulnerabile, se è vero, come si legge nelle relazioni della medesima Autorità preposta al controllo, che le analisi svolte hanno «mostrato che una parte dei soggetti vigilati ha continuato ad attuare politiche di prezzo tali da costituire una possibile violazione del divieto di traslazione, comportando comunque uno svantaggio economico per i consumatori finali» (Relazione al Parlamento n. 18/2013/I/Rht sull’attività di vigilanza svolta nell’anno 2012 dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico). Elementi indiziari tratti dalle politiche dei prezzi adottati dai soggetti vigilati, «che generano un incremento dei margini non sufficientemente motivato» (Relazione al Parlamento sopra citata) alimentano il dubbio che il divieto di traslazione sui prezzi non sia stato in fatto osservato, né possa essere puntualmente sanzionato a causa della obiettiva difficoltà di isolare, in un’economia di libero mercato, la parte di prezzo praticato dovuta a traslazioni dell’imposta”.

13.2. Gli equilibri della finanza pubblica e i legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica

La sentenza n. 118 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dei quesiti del *referendum* consultivo promosso con la legge della Regione Veneto n. 15 del 2014, di cui all’art. 2, comma 1, numeri 2) e 3), che delineavano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai “cittadini veneti”, sarebbero stati trattenuti almeno per l’ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla “amministrazione centrale”, avrebbero dovuto essere utilizzati almeno per l’ottanta per cento nel territorio regionale “in termini di beni e servizi”. La Corte osserva che i “quesiti profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Repubblica, nonché l’unità giuridica ed economica di quest’ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette *referendum*, nemmeno consultivi”.

13.3. La lettura dell’art. 52 Cost., alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost.

“Come già affermato da questa Corte, il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un’aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un’altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004). In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell’art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013)”. Così la sentenza n. 119.

13.4. L’uguaglianza e la solidarietà quali principi fondanti che occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali

La sentenza n. 10 – con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente la c.d. *Robin tax* – è produttiva di effetti, per espressa disposizione, “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”. La scelta – afferma la Corte - è costituzionalmente necessaria allo scopo di

contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Lo squilibrio del bilancio dello Stato conseguente alla restituzione dei versamenti tributari connessa alla dichiarazione di illegittimità, infatti, sarebbe di tale entità da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.

13.5. La funzione solidaristica del blocco contrattuale dei pubblici dipendenti, collegata all'eccezionalità della situazione economica generale

La sentenza n. **178** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, per violazione della libertà sindacale di cui all'art. 39, primo comma, Cost. – ha ritenuto, invece, non fondata la censura basata su un'ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, nonché tra il lavoro pubblico assoggettato a una disciplina contrattuale e il lavoro pubblico escluso da tale disciplina. La Corte ha dichiarato non fondate queste censure, in quanto la disciplina persegue l'obiettivo di un risparmio di spesa, che «opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono» (sentenza n. 310 del 2013), e in quanto il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Tale eterogeneità non solo preclude ogni plausibile valutazione comparativa sul versante dell'art. 3, primo comma, Cost., ma anzi, valorizza una funzione solidaristica delle misure adottate, strettamente collegata all'eccezionalità della situazione economica generale, in piena armonia con il dettato dell'art. 2 Cost.

13.6. La pensione di guerra espressione della solidarietà nazionale

“Con riguardo alla funzione del limite reddituale previsto dall'art. 70 del d.P.R. n. 915 del 1978, questa Corte ha chiarito che la discrezionalità del legislatore nella materia è correlata alle politiche di bilancio e di allocazione della spesa pubblica. L'atto risarcitorio, costituito dalla pensione di guerra, da intendersi quale espressione della solidarietà nazionale, ben può essere attribuito solo a quanti non abbiano un reddito superiore a una certa soglia (sentenza n. 405 del 1993)”. Così la sentenza n. **191**.

13.7. La pensione di invalidità allo straniero extracomunitario espressione della convivenza solidale

La sentenza n. **22** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – per violazione degli artt. 2, 3, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) la concessione ai ciechi extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità di cui all'art. 8 della legge n. 66 del 1962 e della speciale indennità in favore dei ciechi parziali di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988. Sottolinea la Corte: «La specificità, infatti, dei connotati invalidanti – resa evidente dalla particolare attenzione e dal *favor* che caratterizzano, da epoca ormai risalente, la normativa di settore, con la previsione di diverse provvidenze per le persone che risultino averne titolo – renderebbe ancora più arduo giustificare, nella dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute. Ove così non fosse, d'altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale – inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) – verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente “temporale”, del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievoli rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona».

13.8. L'adeguatezza del trattamento di quiescenza quale espressione del principio di solidarietà

La sentenza n. **70** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, “nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»”. La Corte ha ritenuto lesi i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

14. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

14.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto

14.1.1. La tecnica di giudizio; uguaglianza e altri principi costituzionali

L'ordinanza n. **207** ha richiamato la consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 225 del 2014 e ordinanza n. 49 del 2013) secondo cui «non possono essere assunte quali *tertia comparationis* (...) disposizioni eccezionali o derogatorie di principi generali».

Il principio di capacità contributiva, che esprime «il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche» è stato costantemente interpretato (sentenze nn. 258 del 2002, 341 del 2000 e 155 del 1963) come «specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza». In tal senso si è espressa la sentenza n. **10**, la quale ha, altresì, rammentato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria», ma esige piuttosto «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento

ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale» (sentenze nn. 223 del 2012 e 341 del 2000). Pertanto, «non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Tuttavia, 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. In ordine ai principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., la Corte è, dunque, chiamata a verificare che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (sentenza n. 201 del 2014)».

14.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse

Per «costante orientamento della giurisprudenza costituzionale», «la violazione del principio di eguaglianza sussiste solo qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, ma non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenza n. 155 del 2014; ordinanze n. 41 del 2009 e n. 109 del 2004), sempre con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (sentenza n. 85 del 2013)» (sentenza n. 71).

Il riscontro dell'irragionevole «identità di disciplina» di differenti situazioni ha concorso a determinare la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato fosse tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venisse sospeso, non escludeva la sospensione della prescrizione quando fosse stata accertata l'irreversibilità di tale stato. La sentenza n. 45 – rimediando all'inerzia legislativa seguita al monito lanciato con la sentenza n. 23 del 2013 – ha così fornito, in attesa dell'auspicata introduzione di una specifica disciplina, una prima soluzione alla questione dei cd. “eterni giudicabili”, cioè degli imputati in condizione di incapacità processuale irreversibile rispetto ai quali operava la duplice sospensione del procedimento penale e della prescrizione del reato ascritto. Infatti, l'eliminazione dell'ostacolo al fluire della prescrizione ha reso «necessariamente limitata nel tempo anche la sospensione del procedimento, il quale, dopo il decorso del termine di prescrizione, è destinato a chiudersi con una sentenza di improcedibilità per estinzione del reato». A sostegno dell'esito di incostituzionalità, il Collegio ha anche sottolineato la «fondamentale» differenza tra le «situazioni di sospensione, anche per incapacità di partecipare coscientemente al processo, destinate a una durata limitata nel tempo e la sospensione derivante da un'incapacità irreversibile, che è destinata a non avere termine, dando luogo per l'imputato alla condizione di “eterno giudicabile”. (...) La sospensione è assimilabile a una parentesi, che una volta aperta deve anche chiudersi, altrimenti si modifica la sua natura e si altera profondamente la fattispecie alla quale la sospensione si applica. Una sospensione del corso della prescrizione senza fine determina di fatto l'imprescrittibilità del reato, e questa situazione, in violazione dell'art. 3 Cost., dà luogo a una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che vengono a trovarsi in uno stato irreversibile di incapacità processuale».

L'individuazione della misura cautelare da applicare «può essere effettuata anche in via astratta dal legislatore, purché “nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti”». L'insegnamento, enunciato fin dall'ordinanza n. 450 del 1995, è stato confermato dalla sentenza n. 48 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non faceva salva, altresì, rispetto al concorrente esterno nel suddetto delitto, l'ipotesi in cui fossero stati acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risultasse che le esigenze cautelari avrebbero potuto essere soddisfatte con altre misure. Secondo la Corte, il carattere assoluto, anziché relativo, della presunzione di adeguatezza della sola custodia carceraria per i soggetti gravemente indiziati di concorso esterno in associazione mafiosa comportava un'«indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del “minimo sacrificio necessario”» della libertà personale, in assenza di un razionale fondamento giustificativo. Quest'ultimo è

stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale nell'appartenenza dell'indiziato a quel peculiare sodalizio criminoso che è l'associazione di stampo mafioso, la quale si caratterizza, anche rispetto ad altre associazioni criminali, per la particolare forza ed intensità del vincolo partecipativo. Dalla constatazione che il concorrente esterno, per definizione, non è inquadrato nell'associazione è derivato l'accoglimento della questione anche sotto il profilo dell'illegittima sottoposizione al medesimo trattamento cautelare di posizioni essenzialmente diverse, quali quelle dell'appartenente all'organizzazione mafiosa e di un soggetto in essa non stabilmente inserito e privo del requisito dell'*affectio societatis*. Infatti, «la figura del concorrente esterno – se pure espressiva di una posizione di “contiguità” alla consorteria mafiosa – si differenzia da quella dell'associato proprio in relazione all'elemento che è in grado di rendere costituzionalmente compatibile la presunzione assoluta: e, cioè, lo stabile inserimento in una organizzazione criminale con caratteristiche di spiccata pericolosità (assente nel primo caso, presente nel secondo)».

L'istituto dell'utilizzazione senza titolo di un bene da parte della pubblica amministrazione per scopi di interesse pubblico è stato scrutinato dalla sentenza n. 71 che ha rigettato plurime censure di violazione del principio di uguaglianza riguardanti, da un lato, il presunto trattamento privilegiato riservato all'amministrazione rispetto alla generalità degli autori di fatti illeciti, soggetti a responsabilità civile, e, dall'altro, l'indennizzo previsto dall'impugnato art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 in misura asseritamente inferiore a quanto disposto in materia di espropriazione legittima. Sotto il primo profilo, il Collegio ha osservato che, «se pure il presupposto di applicazione della norma sia “l'indebita utilizzazione dell'area” – ossia una situazione creata dalla pubblica amministrazione in carenza di potere (per la mancanza di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera o per l'annullamento o la perdita di efficacia di essa) – tuttavia l'adozione dell'atto acquisitivo, con effetti non retroattivi, è certamente espressione di un potere attribuito appositamente» all'amministrazione. «Con l'adozione di tale atto, quest'ultima riprende a muoversi nell'alveo della legalità amministrativa, esercitando una funzione amministrativa ritenuta meritevole di tutela privilegiata, in funzione degli scopi di pubblica utilità perseguiti, sebbene emersi successivamente alla consumazione di un illecito ai danni del privato cittadino». Relativamente alla disciplina dell'indennizzo, la pronuncia ha evidenziato che «la norma attribuisce al privato proprietario il diritto ad ottenere il ristoro del danno patrimoniale nella misura pari al valore venale del bene (così come accade per l'espropriazione condotta nelle forme ordinarie), oltre ad una somma a titolo di danno non patrimoniale, quantificata in misura pari al 10 per cento del valore venale del bene»: «un importo ulteriore, non previsto per l'espropriazione condotta nelle forme ordinarie, determinato direttamente dalla legge, in misura certa e prevedibile. E (...) il privato, in deroga alle regole ordinarie, è in tal caso sollevato dall'onere della relativa prova. Quanto all'indennità dovuta per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione, è vero che essa viene determinata in base ad un parametro riduttivo rispetto a quello cui è commisurato l'analogo indennizzo per la (legittima) occupazione temporanea dell'immobile, ma (...) viene fatta salva la prova di una diversa entità del danno». Infine, è stata ritenuta infondata la censura secondo cui il bene privato detenuto *sine titulo* sarebbe sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione, mentre nel procedimento ordinario l'esposizione al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo è temporalmente limitata all'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità. Il Collegio, pur rilevando che la norma *de qua* «non prevede alcun termine per l'esercizio del potere riconosciuto alla pubblica amministrazione», ha imputato ai rimettenti di avere trascurato «le molteplici soluzioni, elaborate dalla giurisprudenza amministrativa, per reagire all'inerzia della pubblica amministrazione autrice dell'illecito: (...) talvolta è stato posto a carico del proprietario l'onere di esperire il procedimento di messa in mora, per poi impugnare l'eventuale silenzio-rifiuto dell'amministrazione; in altri casi, è stato riconosciuto al giudice amministrativo anche il potere di assegnare all'amministrazione un termine per scegliere tra l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-*bis* e la restituzione dell'immobile».

La sentenza n. 76 ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge n. 740 del 1970, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto – attribuendo agli infermieri incaricati dagli istituti di prevenzione e di pena un compenso orario, con esclusione di ogni altro trattamento retributivo e previdenziale – determinerebbe un trattamento deteriore rispetto agli infermieri di ruolo. L'«ostacolo invalicabile» all'equiparazione tra infermieri incaricati e infermieri dipendenti di ruolo è stato individuato nella mancanza, per i primi, dei «vincoli di esclusività e d'incompatibilità, che rappresentano un aspetto

primario del rapporto di lavoro degli infermieri dipendenti e si riverberano sulla sua diversa disciplina». I Giudici non hanno potuto qualificare come subordinato il rapporto di lavoro degli infermieri incaricati, in ragione di «molteplici elementi, posti in luce dalla giurisprudenza». Sotto il profilo normativo, la legge ha escluso «a chiare lettere (...) che gli infermieri siano inseriti nella struttura dell'amministrazione», con ciò difettando un «elemento qualificante della subordinazione». Coerentemente, il loro rapporto di lavoro è stato espressamente denominato come libero-professionale. Sul piano dell'effettiva dinamica negoziale, l'«organizzazione del lavoro secondo il modulo dei turni, l'obbligo di attenersi alle direttive impartite dal direttore del carcere e dal personale medico» non sono stati considerati «indici inequivocabili della subordinazione». Infatti, se «l'organizzazione in turni appare coesistente alla prestazione di lavoro, l'obbligo di rispettare le prescrizioni del direttore del carcere e del personale medico non rispecchia l'assoggettamento dell'infermiere al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro». Le direttive del personale medico «hanno natura eminentemente tecnica e non si pongono in contraddizione con l'autonomia delle prestazioni d'opera concordate con l'amministrazione». L'obbligo di uniformarsi alle prescrizioni del direttore del carcere, che «non sminuisce l'autonomia», «si spiega con la peculiarità del contesto, in cui la prestazione si svolge, caratterizzato da imperative ragioni di sicurezza e di cautela, che finiscono con il permeare la disciplina del rapporto di lavoro degli infermieri incaricati e ne giustificano particolarità e limitazioni». Tali «connotazioni peculiari, che condizionano la conformazione legale tipica del rapporto di lavoro e costituiscono la ragion d'essere della sua specialità», hanno finito per sfumare l'importanza di «altri indici, ritenuti solitamente espressivi della subordinazione (retribuzione corrisposta secondo cadenze temporali prestabilite, prestazione svolta nei locali e con gli strumenti messi a disposizione dall'amministrazione penitenziaria)». In proposito, si è osservato che nella «determinazione dei turni, nella vigilanza esercitata sull'operato degli infermieri, nell'obbligo di comunicare i giorni d'assenza (...) si estrinseca il necessario coordinamento con l'attività dell'amministrazione e con la complessa realtà del carcere, piuttosto che l'autonomia decisionale e organizzativa del datore di lavoro e il potere direttivo e disciplinare caratteristico della subordinazione. Il direttore del carcere, invero, non è chiamato a ingerirsi in aspetti di dettaglio della prestazione svolta dagli infermieri, né tanto meno a esercitare un controllo sull'adempimento della prestazione professionale, caratterizzata da un bagaglio di conoscenze tecniche e d'esperienza. Il potere direttivo (...) si sostanzia nell'emanazione di ordini specifici, inerenti alla particolare attività svolta e diversi dalle direttive d'indole generale, in una direzione assidua e cogente, in una vigilanza e in un controllo costanti, in un'ingerenza, idonea a svilire l'autonomia del lavoratore. Tali elementi caratteristici (...) esulano dalla fattispecie del lavoro degli infermieri incaricati».

La sentenza n. 78 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ. e 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012, impugnati, anche in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – non prevedendo l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito dell'opposizione avverso l'ordinanza che decide in via semplificata sul ricorso del lavoratore disciplinata nel nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti, ove abbia pronunciato l'ordinanza opposta – determinerebbero un'irragionevole diversità di regime rispetto alla fattispecie asseritamente simile del reclamo cautelare (art. 669-terdecies, secondo comma, cod. proc. civ. che stabilisce l'incompatibilità tra il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato e il giudice collegiale, del quale il primo non può far parte, competente per il reclamo). Il carattere peculiare del rito impugnatorio dei licenziamenti risiede nell'articolazione in due fasi del giudizio di primo grado, nel quale, dopo una fase iniziale concentrata e deformalizzata (mirata a riconoscere al lavoratore ricorrente una tutela rapida ed immediata), il procedimento si riespande, nella fase dell'opposizione, alla dimensione ordinaria della cognizione piena con accesso per le parti a tutti gli atti di istruzione ammissibili e rilevanti. L'opposizione – non costituendo una *revisio prioris instantiae* della fase precedente ma solo una prosecuzione del giudizio di primo grado – non postula l'obbligo di astensione del giudice che abbia pronunciato l'ordinanza opposta, previsto dal codice di rito con tassativo riferimento al magistrato che abbia conosciuto della controversia in altro grado del processo. La ricostruzione dell'istituto ha indotto la Corte ad affermare che la «disciplina processuale assunta (...) a *tertium comparationis* – lungi dall'essere (...) “abbastanza analoga” – è, in realtà, ben differente da quella in esame: per essere (...) quest'ultima scandita da una prima, necessaria, fase sommaria e informale e da una successiva, eventuale, fase a cognizione piena; mentre il reclamo avverso l'ordinanza, con la quale è stata concessa o denegata la misura cautelare dal giudice monocratico del Tribunale, integra una vera e propria impugnazione che “si propone al collegio” del quale, appunto, “non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento

reclamato”».

Una censura di irragionevole disparità di trattamento tra imputati del medesimo reato a seconda delle loro condizioni economiche è stata respinta dalla sentenza n. **95** in cui è stato scrutinato l’art. 13, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000 che consente la richiesta di patteggiamento per i delitti ivi indicati solo al ricorrere della circostanza attenuante dell’estinzione, mediante pagamento, dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi degli illeciti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. Invero, «qualunque norma che imponga oneri patrimoniali per il raggiungimento di determinati fini risulta diversamente utilizzabile a seconda delle condizioni economiche dei soggetti interessati a conseguirli. Non per questo solo, tuttavia, essa è costituzionalmente illegittima. Ciò avviene esclusivamente in due ipotesi: da un lato, quando ne risulti compromesso l’esercizio di un diritto che la Costituzione garantisce a tutti paritariamente (...); dall’altro, quando gli oneri imposti non risultino giustificati da ragioni connesse a circostanze obiettive, così da determinare irragionevoli situazioni di vantaggio o svantaggio». Nella specie, non è stata ravvisata questa seconda ipotesi, in quanto il «generale interesse pubblico (oltre che della persona offesa) all’eliminazione delle conseguenze dannose del reato (...) si coniuga (...) allo specifico interesse alla integrale riscossione dei tributi evasi». Né è stata ritenuta sussistente la prima ipotesi, poiché la negazione legislativa, in rapporto ad una determinata categoria di reati, della facoltà di chiedere i riti alternativi «non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto». Infatti, la facoltà di chiedere l’applicazione della pena «non può essere evidentemente considerata una *condicio sine qua non* per un’efficace tutela della posizione giuridica dell’imputato, tanto è vero che essa è esclusa per un largo numero di reati: tutti quelli per i quali non può essere inflitta, in concreto, una pena detentiva contenuta entro il limite generale di fruibilità dell’istituto (...); tutti quelli di competenza del tribunale per i minorenni e del giudice di pace». Infine, si è osservato che, «con riguardo ai reati tributari vi è, di regola (...) una diretta correlazione tra entità del danno cagionato e risorse economiche del reo (...), o da lui comunque gestite (...), posto che il profitto conseguente al reato corrisponde all’imposta sottratta al fisco».

La sentenza n. **100** ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, impugnato, in relazione all’art. 3 Cost., in quanto – punendo, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, l’omesso versamento, da parte del sostituto d’imposta, delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche per importi non superiori, per ciascun periodo d’imposta, ad euro 50.000 anziché 103.291,38 – determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento sia rispetto ai più gravi delitti di infedele o omessa dichiarazione (integrati da condotte maggiormente insidiose e lesive degli interessi del fisco) sia rispetto all’asseritamente analoga figura dell’omesso versamento di IVA, come rimodellata dalla sentenza n. 80 del 2014. Innanzitutto, il Collegio ha affermato che i delitti di omessa e infedele dichiarazione, che contemplano più elevate soglie di punibilità, «non possono costituire utili termini di comparazione» poiché la dichiarazione di sostituto d’imposta, nella quale devono essere indicati i compensi erogati ai sostituiti e le ritenute operate, «non rientra – per giurisprudenza unanime, confortata dal dato normativo e dall’analisi storica – tra quelle rilevanti ai fini dei delitti (...) invocati come *tertia comparationis*». Inoltre, la norma impugnata richiede che le ritenute non versate risultino non già dalla dichiarazione del sostituto bensì dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti. Il sostituto che omette di versare le ritenute certificate può rispondere, sul piano penale, unicamente del reato di cui all’art. 10-*bis*, tanto se abbia regolarmente assolto i propri obblighi dichiarativi, quanto se abbia presentato una dichiarazione infedele ovvero non l’abbia presentato affatto. Quanto all’ipotizzata omogeneità della fattispecie in esame con quella dell’omesso versamento dell’IVA (art. 10-*ter*, introdotto dal d.l. n. 223 del 2006), basata dai rimettenti sul rilievo che la seconda rinvia alla prima per la determinazione della pena e della soglia di punibilità, i Giudici hanno nuovamente negato che «l’omesso versamento delle ritenute e l’omesso versamento dell’IVA siano tra loro comparabili, ai fini di desumerne la violazione del principio di eguaglianza, trattandosi di fattispecie eterogenee (ordinanza n. 376 del 1989)». La circostanza che il legislatore del 2006, «nell’elevare anche l’omesso versamento dell’IVA al rango di illecito penale, abbia optato per il suo allineamento all’omesso versamento delle ritenute certificate quanto a soglia di punibilità e a trattamento sanzionatorio», non ha cancellato gli «elementi differenziali tra le due fattispecie» che precludono la prospettata comparazione. Le previsioni di cui agli artt. 10-*bis* e 10-*ter* «non solo attengono a tributi diversi (le imposte sui redditi, nel primo caso, l’imposta sul valore aggiunto, nel secondo), ma hanno anche – e soprattutto – come destinatari soggetti i cui ruoli sono nettamente distinti, sul piano tributario: rispettivamente, il sostituto d’imposta e il contribuente, soggetto passivo dell’IVA. Si tratta di posizioni non equiparabili, stante la peculiarità delle funzioni affidate al sostituto d’imposta, il quale è

chiamato ad adempiere l'obbligazione tributaria in luogo del soggetto in capo al quale si realizza il presupposto impositivo, effettuando, nei casi normativamente previsti, ritenute alla fonte sulle somme erogate ai sostituiti per poi riversarle all'erario (...). Sul piano penale, d'altro canto, i due soggetti sono considerati in modo totalmente diversificato. Nell'attuale panorama normativo, il delitto di cui all'art. 10-*bis* è l'unico reato proprio del sostituto di imposta; al contrario, il contribuente – e, in particolare, il soggetto passivo dell'IVA – oltre a poter rispondere del delitto di cui all'art. 10-*ter*, si pone al centro del sistema tanto dei delitti in materia di dichiarazione (...), che dei delitti in materia di documenti e pagamento di imposte (...). Anche sul versante della fattispecie oggettiva, i due reati presentano, d'altronde, significativi elementi differenziali. (...) l'art. 10-*ter* richiede che l'IVA non versata risulti dalla relativa dichiarazione annuale; l'art. 10-*bis* richiede, invece, che le ritenute non versate risultino dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti». Alla luce di tali considerazioni, l'«allineamento *quoad poenam* e quanto a soglie di punibilità delle due ipotesi di omesso versamento», disposto nel 2006, è stato valutato alla stregua di una «soluzione costituzionalmente compatibile, ma non certo costituzionalmente imposta». Del resto, un'«analisi della parabola storica delle due fattispecie» ha confermato come il rispettivo trattamento sanzionatorio abbia ben potuto seguire «percorsi diversificati», atteso che «per un periodo complessivo di circa vent'anni (dal 1982 al 2000 e dal 2004 al 2006), mentre l'omesso versamento di ritenute costituiva reato (...), l'omesso versamento dell'IVA rimaneva confinato tra i semplici illeciti amministrativi». La constatata eterogeneità delle ipotesi a confronto ha così indotto ad escludere che «il (temporaneo) innalzamento della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA – operato (...) con la sentenza n. 80 del 2014 per esigenze di ripristino della legalità costituzionale che attengono esclusivamente a tale fattispecie – abbia necessari “effetti di trascinamento” sulla distinta figura dell'omesso versamento di ritenute certificate». La citata pronuncia ha, infatti, rimosso – limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, cioè prima dell'entrata in vigore di una più coerente disciplina che, tra l'altro, ha nuovamente allineato le soglie di punibilità delle due ipotesi di omesso versamento – l'incongruenza derivante dalla previsione, per l'omesso versamento dell'IVA, di una soglia di punibilità inferiore a quella stabilita per i più gravi delitti di omessa o infedele dichiarazione.

L'accertata eterogeneità delle fattispecie poste a confronto dal rimettente ha determinato la decisione di non fondatezza (sentenza n. **106**) della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956 e 3-*ter*, secondo comma, della legge n. 575 del 1965, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui limitano alla violazione di legge la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione antimafia. In linea con la pregressa pertinente giurisprudenza (sentenze nn. 21 del 2012 e 321 del 2004; ordinanza n. 216 del 2012), i Giudici hanno sottolineato come il procedimento di prevenzione ed il procedimento penale (nella cui cornice viene applicata la confisca *ex art. 12-sexies* del d.l. n. 306 del 1992 con provvedimento ricorribile per cassazione anche per vizi della motivazione) siano «dotati di proprie peculiarità, sia per l'aspetto processuale, sia per quello dei presupposti sostanziali». Infatti, mentre nel secondo è esperibile solo il ricorso per cassazione, nel primo è previsto il ricorso alla Corte d'appello, sicché, «dopo un secondo grado di merito, ben può giustificarsi la limitazione del sindacato sulla motivazione». Inoltre, i due procedimenti «si riferiscono a situazioni sostanziali differenti», alle quali corrispondono le «profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione: la prima ricollegata a un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio dell'azione penale; la seconda riferita a una complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato». Infine, il Collegio si è soffermato sulla specifica *ratio* della confisca di prevenzione che, «da un lato, “comprende ma eccede quella delle misure di prevenzione consistendo nel sottrarre definitivamente il bene al ‘circuito economico’ di origine, per inserirlo in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo” e, dall'altro, “a differenza di quella delle misure di prevenzione in senso proprio, va al di là dell'esigenza di prevenzione nei confronti di soggetti pericolosi determinati e sorregge dunque la misura anche oltre la permanenza in vita del soggetto pericoloso” (sentenza n. 335 del 1996)». La suddetta *ratio* conferisce al sistema delle misure di prevenzione una sua autonomia ed una sua coerenza interna, poiché esso mira ad accertare una fattispecie di pericolosità che ha rilievo sia per le misure di prevenzione personali, sia per la confisca, di cui costituisce presupposto ineludibile.

La sentenza n. **108** ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), come sostituito dall'art. 1, comma 19,

della legge n. 190 del 2012, che – prescrivendo, ai fini del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, la preventiva autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra arbitrati in materia di contratti pubblici e arbitrati disciplinati dal codice di rito civile, in mancanza di valide ragioni che giustifichino la diversità di accesso alla giurisdizione arbitrale. La Corte ha osservato che dal riconoscimento della discrezionalità spettante al legislatore «nell'individuare i limiti del ricorso all'arbitrato nella materia dei contratti pubblici» discende l'impossibilità di ravvisare caratteri di manifesta irragionevolezza nella censurata normativa. Inoltre, sono state valutate come «del tutto diverse» le due situazioni poste a raffronto dal rimettente, vale a dire il diniego di autorizzazione preventiva della clausola compromissoria e il rifiuto di una delle parti a nominare l'arbitro di sua competenza (o la sua inerzia nel nominarlo): infatti, la prima inerisce ad una fase anteriore all'insorgenza della controversia e la seconda alla fase, immediatamente successiva all'instaurazione del giudizio, di costituzione del collegio arbitrale, nella quale il rifiuto dell'amministrazione a nominare l'arbitro o la sua inerzia sono soggetti alla stessa disciplina del codice di rito applicabile alla parte privata.

La sentenza n. **126**, nel valutare come inammissibile la censura di violazione del principio di uguaglianza per asserita disparità di trattamento tra supplenti della scuola con incarichi annuali e infrannuali ai fini del riconoscimento delle indennità di buonuscita e di fine rapporto (attribuite solo ai primi dai denunciati artt. 3, primo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973 e 9, primo comma, del d.lgs. C.p.S. n. 207 del 1947), ha giudicato non pertinenti i precedenti richiamati dal rimettente. Infatti, le sentenze nn. 40 del 1973 e 518 del 1987 hanno sanzionato discriminazioni tra insegnanti non di ruolo con nomina annuale e altri dipendenti statali non di ruolo con uguale periodo di servizio continuativo, ma non si sono misurate con la diversa fattispecie dei supplenti con nomina infrannuale. I Giudici hanno così concluso che le menzionate pronunce «non possono (...) corroborare le ragioni del rimettente», poiché le due categorie di supplenti a confronto «non possono essere assimilate, giacché divergono in un elemento cruciale (la durata dell'incarico), che può assurgere ad elemento distintivo non irragionevole anche con riguardo alla modulazione della tutela previdenziale».

L'ordinanza n. **165** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., in quanto – escludendo gli indagati o imputati di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope dallo speciale regime cautelare delineato dai precedenti primi due commi per i tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso o intendano sottoporsi ad un programma di recupero (regime di favore in forza del quale, quando pure sussistano gli ordinari presupposti applicativi della custodia carceraria, il giudice deve disporre la misura extramuraria immediatamente meno gravosa degli arresti domiciliari per consentire la prosecuzione o l'avvio del programma terapeutico, salvo che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza) – introdurrebbe una presunzione assoluta di sussistenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza nei confronti dei predetti soggetti. La Corte ha chiarito che la norma «non introduce alcuna presunzione, né in ordine alla sussistenza, né in ordine al grado delle esigenze cautelari». Infatti, nei confronti dell'indiziato del delitto in esame, il giudice può ritenere del tutto insussistenti le esigenze cautelari, essendo la contraria presunzione, posta dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., solo relativa e, dunque, superabile ove siano acquisiti elementi che la smentiscano; del pari, il giudice può ravvisare esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte, alla stregua dei criteri ordinari, con misure diverse e meno gravose della custodia carceraria, ivi compresi gli arresti domiciliari presso una struttura di recupero. Inoltre, il rimettente ha riproposto censure già respinte dalla sentenza n. 45 del 2014. Quanto all'ipotizzata violazione dell'art. 32 Cost., conseguente alla previsione di una tutela del diritto alla salute del tossicodipendente o alcooldipendente ingiustamente meno energica di quella apprestata dal codice di rito, sempre in deroga all'ordinario regime delle misure cautelari, a favore di altre categorie di soggetti (quali la donna incinta o madre di prole convivente in tenera età, ovvero il padre nel caso di impedimento della madre, l'ultrasettantenne, il malato grave, l'infermo e il seminfermo di mente), il Collegio ha ribadito che le situazioni poste a raffronto risultano «palesamente eterogenee e tali, quindi, da rendere del tutto legittimo un trattamento differenziato»; e che, in ogni caso, il nucleo incompressibile del diritto alla salute del tossicodipendente resta salvaguardato dall'art. 275, comma 4-bis, cod. proc. pen., che vieta di disporre o mantenere la custodia in carcere quando le condizioni di salute dell'interessato, per la loro gravità, risultino incompatibili con lo stato di detenzione

e comunque tali da non consentire adeguate cure in ambito carcerario. Anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata discriminazione tra tossicodipendenti gravemente indiziati del delitto *de quo* e indiziati di altro delitto, che possono invece fruire della citata disciplina speciale, è stata disattesa per la disomogeneità delle fattispecie in comparazione. Invero, «in una prospettiva di contemperamento» di contrapposte esigenze, quali la difesa sociale e la disintossicazione e riabilitazione dei soggetti in questione, «il legislatore ben può, “nella sua discrezionalità e salvo il limite della ragionevolezza, escludere da un regime cautelare di favore (...) i soggetti indagati o imputati per determinati reati, avuto riguardo alla loro gravità e alla pericolosità soggettiva da essi solitamente desumibile, a condizione che ciò non comporti l'assoggettamento dell'interessato ad un indiscriminato ‘automatismo sfavorevole’, che precluda ogni apprezzamento delle singole vicende concrete”». Tuttavia, la sentenza n. 231 del 2011 ha trasformato in relativa la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere, precedentemente sancita dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. nei confronti del soggetto gravemente indiziato di associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti. Pertanto, «il tossicodipendente imputato del delitto in parola – ancorché non ammesso a beneficiare del regime cautelare “privilegiato” di cui all'art. 89, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 309 del 1990 – può comunque fruire, sulla base di valutazione “individualizzata” della singola vicenda, condotta sul metro degli ordinari criteri stabiliti dal codice di rito, (anche) degli arresti domiciliari finalizzati allo svolgimento di un programma di recupero».

Le misure di sospensione delle procedure contrattuali e delle ordinarie dinamiche retributive dei dipendenti pubblici, disposte dagli artt. 9 del d.l. n. 78 del 2010 e 16 del d.l. n. 98 del 2011 per il periodo 2010-2014, non hanno prodotto ingiustificate discriminazioni rispetto al lavoro privato e al lavoro pubblico non contrattualizzato, nonché all'interno dei vari comparti regolati dallo strumento negoziale. La sentenza n. 178 ha osservato che la disciplina impugnata, che «non lascia indenne il personale della carriera diplomatica (sentenza n. 304 del 2013) menzionato come termine di paragone», «persegue l'obiettivo di un risparmio di spesa, che “opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono”» (sentenza n. 310 del 2013). I rimettenti non hanno tenuto conto della «diversità degli statuti professionali delle categorie appartenenti al lavoro pubblico» ed hanno comparato «fattispecie dissimili, che non possono fungere da utile termine di raffronto». Infatti, il lavoro pubblico e il lavoro privato «non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva» a una vasta area del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni. Inoltre, l'«eterogeneità dei termini posti a raffronto connota l'area del lavoro pubblico contrattualizzato e l'area del lavoro pubblico estraneo alla regolamentazione contrattuale». Essa «preclude ogni plausibile valutazione comparativa (...) e risalta ancor più netta in ragione dell'irriducibile specificità di taluni settori (forze armate, personale della magistratura), non governati dalla logica del contratto e indicati (...) come *tertia comparationis*».

L'ordinanza n. 201 ha reputato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 116 e 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – estendendo, secondo l'esegesi accolta dalla Corte di cassazione, anche al mero difensore designato dal giudice in sostituzione occasionale del difensore di fiducia, o di ufficio, dell'imputato, il diritto alla liquidazione erariale delle competenze professionali spettante al difensore di ufficio (in caso di impossidenza o irreperibilità dell'assistito) – determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra il sostituto del difensore di fiducia (ammesso alla liquidazione erariale per l'attività svolta in udienza, in conseguenza della sua equiparazione, a quest'effetto, al difensore di ufficio) e il sostituto “con delega” del difensore di fiducia, cui il diritto a tale liquidazione non è riconosciuto. Ha osservato il Collegio che, «nel primo caso, stante l'assenza in udienza del difensore di fiducia o di un suo incaricato, il sostituto è nominato direttamente dal magistrato procedente; diversamente, nel secondo caso, il sostituto interviene su delega del titolare della difesa dell'imputato, per cui il suo diritto a compenso per l'attività svolta inerisce al rapporto con il delegante o, al più, con il cliente del medesimo, ma non è certamente riconducibile ad un mandato *ex officio* che possa giustificare una conseguente liquidazione erariale».

L'asserita irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe è stata esclusa dalla sentenza n. 220 che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – applicando al coniuge divorziato (o separato)

che si sottragga all'obbligo di corrispondere l'assegno dovuto per il mantenimento dei figli (e/o dell'altro coniuge) le pene comminate dall'art. 570 cod. pen. per il delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare – omette di stabilire la procedibilità a querela, contemplata per altre fattispecie ritenute assimilabili: l'inosservanza dolosa di un provvedimento del giudice concernente l'affidamento dei minori (art. 388, secondo comma, cod. pen.), l'inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari (art. 6 della legge n. 154 del 2001) e la violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.). Invero, agli evocati *tertia comparationis* sono stati riconosciuti «elementi differenziali rispetto all'ipotesi regolata dalla norma censurata tali da impedire un loro utile raffronto, (...) non consentire di ritenere valicato il limite all'ampia discrezionalità di cui il legislatore fruisce» nella scelta del regime di procedibilità dei reati e «non rendere “automatica” – sul piano dell'esigenza di ripristino del principio di eguaglianza – la richiesta estensione del regime di perseguibilità a querela». Nel reputare non manifestamente irrazionale e arbitraria la scelta di prevedere, nelle situazioni di crisi o dissoluzione del rapporto coniugale, la perseguibilità d'ufficio delle inosservanze dei provvedimenti giudiziari che incidono sull'interesse al mantenimento dei figli minori, pur a fronte della perseguibilità a querela di quelle relative al loro affidamento, i Giudici hanno, in particolare, ribadito che il confronto tra le pene edittali é inidoneo, di per sé, a dimostrare l'irrazionalità dell'adottato regime di perseguibilità. Per quanto specificamente concerne l'inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari, se ne è rilevata la marcata eterogeneità rispetto alla fattispecie sanzionata dalla norma impugnata. L'ordine di protezione è, infatti, una misura civilistica, temporalmente circoscritta, contro la violenza delle relazioni familiari il cui presupposto è rappresentato da una condotta del coniuge o di altro convivente gravemente pregiudizievole all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente. Il provvedimento giudiziario salvaguardato dalla sanzione penale poggia su presupposti e persegue finalità ben diversi da quelli del provvedimento che impone al coniuge divorziato di corrispondere un assegno a titolo di contributo al mantenimento dei figli minori.

L'«intrinseca diversità dei modelli del processo civile e di quello penale non consente significative comparazioni fra le discipline ad essi applicabili; (...) questa diversità fra “gli interessi civili” e le “situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale” implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l'affermazione dell'indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre». Tali orientamenti (ordinanze nn. 270 del 2012, 201 del 2006 e 350 del 2005) sono stati ripresi dalla sentenza n. **237** che ha valutato come non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 76, comma 2, e 92 del d.lgs. n. 113 del 2002 (riprodotti nel d.P.R. n. 115 del 2002), impugnati, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, commi primo e terzo, e 113, primo comma, Cost., in quanto – stabilendo solo per il processo penale la regola in forza della quale, ove l'interessato conviva con il coniuge o con altri familiari, i limiti di reddito annui per l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato sono aumentati di euro 1.032,91 – recherebbero una disciplina ingiustificatamente differenziata rispetto ad altri tipi di processo (per i quali i redditi dei familiari concorrono, con quello dell'interessato, alla determinazione del reddito “limite”). Il Collegio ha affermato che «le peculiarità che caratterizzano il processo penale rispetto ai procedimenti civili o amministrativi (...) non possono non corrispondere ai connotati che caratterizzano l'azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi»; sicché coerentemente il legislatore, «in considerazione delle particolari esigenze di difesa di chi “subisce” l'azione penale», ha reputato necessario «approntare un sistema di garanzie che ne assicurasse al meglio la effettività, anche sotto il profilo dei limiti di reddito per poter fruire del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti». Invero, la finalità di tutela giurisdizionale e la necessità di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione «non presuppongono affatto che “gli appositi istituti” siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che – a risorse economiche limitate – assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all'imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore».

La sentenza n. **248** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., censurato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto, disponendo la pignorabilità dei crediti da rapporto di lavoro nella misura del quinto e non prevedendo l'impignorabilità assoluta di quella parte di retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue

esigenze di vita, determinerebbe una disparità di trattamento con riferimento sia al regime di impignorabilità delle pensioni sia alla recente disciplina in tema di pignoramenti per crediti tributari (art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973). La Corte ha sottolineato l'«eterogeneità dei *tertia comparationis* rispetto alla disposizione impugnata». In ordine al primo profilo, è stata ribadita la non assimilabilità del regime dei crediti pensionistici e di quelli di lavoro e la non estensibilità a questi ultimi dell'orientamento espresso dalla sentenza n. 506 del 2002 che, fermo il limite del quinto del percepito, ha sottratto al regime generale di pignorabilità la parte necessaria a soddisfare le esigenze minime di vita del pensionato. Infatti, mentre l'art. 38, secondo comma, Cost. «enuncia un precetto che, quale espressione di un principio di solidarietà sociale, ha come destinatari anche (nei limiti di ragione) tutti i consociati, (...) l'art. 36 Cost. [...] indica parametri ai quali, [...] nei rapporti lavoratore-datore di lavoro, deve conformarsi l'entità della retribuzione, senza che ne scaturisca, quindi, vincolo alcuno per terzi estranei a tale rapporto, oltre quello – frutto di razionale “contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio” (sentenze n. 20 del 1968 e n. 38 del 1970) – del limite del quinto della retribuzione quale possibile oggetto di pignoramento». La stessa decisione del 2002 ha altresì riconosciuto che l'individuazione dell'ammontare della parte di pensione idonea ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita rimane riservata, “nei limiti di ragione”, alla discrezionalità del legislatore. Quanto al secondo termine di confronto, costituito dalla disciplina della riscossione coattiva delle imposte sul reddito, se ne è evidenziata la ancora più marcata eterogeneità. Più in generale, l'analitica «ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale afferente alla impignorabilità dei crediti» ha palesato un «contesto di rilevante differenziazione, per di più in fase espansiva alla luce delle fattispecie normative più recenti le quali si discostano, non solo da quella impugnata, ma anche da quelle richiamate quali *tertia comparationis*». Pertanto, il Collegio ha concluso che, «nell'ambito delle soluzioni costituzionalmente conformi, cioè caratterizzate dal bilanciamento tra le ragioni del credito e quelle del percettore di redditi di lavoro esigui», «il legislatore sta esercitando la sua discrezionalità in modo articolato, valorizzando gli elementi peculiari delle singole situazioni giuridiche piuttosto che una riconduzione a parametri uniformi. La disomogeneità delle situazioni (...) emerge (...) da un esame obiettivo del contesto normativo complessivo e dalla sua evoluzione differenziata. Se il principio di eguaglianza implica un *favor* nei confronti di discipline quanto più generali possibili (sentenza n. 264 del 2005), è altresì innegabile che il giudizio di coerenza *ex art. 3 Cost.* deve essere svolto per linee interne alla legislazione e che, in tale prospettiva, gli elementi addotti dal rimettente non consentono di inquadrare la scelta del legislatore sotto il profilo della disparità di trattamento».

14.1.3. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

«Il principio di cui all'art. 3 Cost. è violato non solo quando i trattamenti messi a confronto sono formalmente contraddittori in ragione dell'identità delle fattispecie, ma anche quando la differenza di trattamento è irrazionale secondo le regole del discorso pratico, in quanto le rispettive fattispecie, pur diverse, sono ragionevolmente analoghe» (sentenza n. 23 nella quale viene testualmente citata la sentenza n. 1009 del 1988).

La sentenza n. 1 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., degli artt. 458 cod. proc. pen. e 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988, nella parte in cui prevedevano che, nel processo minorile, in caso di giudizio abbreviato richiesto dall'imputato in seguito a un decreto di giudizio immediato, la composizione dell'organo giudicante fosse quella monocratica del giudice per le indagini preliminari e non quella collegiale prevista dall'art. 50-bis, comma 2, dell'ordinamento giudiziario. La Corte ha ricordato che le specifiche esigenze rieducative del minore coinvolto in un procedimento penale sono tutelate proprio dalla «particolare composizione del giudice specializzato (magistrati ed esperti)» (sentenza n. 310 del 2008), opportunamente stabilita anche per il giudice dell'udienza preliminare, formato da un magistrato e da due giudici onorari (un uomo e una donna). Per la loro professionalità, che «assicura un'adeguata considerazione della personalità e delle esigenze educative del minore, i due esperti che affiancano il magistrato contribuiscono anche all'osservanza del principio di minima offensività, che impone di evitare, nell'esercizio della giurisdizione penale, ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore» e di assumere le necessarie cautele. Il giudizio abbreviato, adottabile sia nell'udienza preliminare, sia in seguito a un giudizio immediato, «può dar luogo non solo a una sentenza di proscioglimento o (...) di condanna, (...) ma anche alla sospensione

del processo con messa alla prova (...) e ad altre definizioni particolari che caratterizzano il processo minorile, come le sentenze di non luogo a procedere per concessione del perdono giudiziale o per irrilevanza del fatto. Perciò, (...) il giudizio abbreviato minorile è sostitutivo sia dell'udienza preliminare, sia del dibattimento. I suoi esiti possono (...) essere i più diversi e tutti richiedono la valutazione del giudice collegiale e degli esperti che lo compongono, perché è proprio per garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative che il tribunale per i minorenni è stato strutturato» come giudice specializzato. Né le decisioni sono diverse «se vengono prese nel giudizio dibattimentale o nel giudizio abbreviato, così come non lo sono se vengono prese nel giudizio abbreviato disposto nell'udienza preliminare o in quello disposto dopo il decreto di giudizio immediato». Pertanto, il Collegio ha ritenuto «manifestamente incongruo (...) che sia il giudice monocratico delle indagini preliminari a celebrare il giudizio abbreviato», di regola svolto dal giudice collegiale dell'udienza preliminare. La struttura monocratica, anziché collegiale, del giudice del giudizio abbreviato richiesto dopo il decreto di giudizio immediato non è stata reputata coerente con la sua funzione, «uguale a quella svolta dal giudice collegiale dell'udienza preliminare, sicché la diversa composizione dell'organo giudicante è priva di ragioni che possano giustificare il sacrificio dell'interesse del minore», la cui tutela, affidata alla struttura collegiale di tale organo, non può essere incisa da una mera evenienza processuale (la determinazione discrezionale del pubblico ministero di esercitare l'azione penale con la richiesta di giudizio immediato, anziché con la richiesta di rinvio a giudizio).

Qualora «vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, “qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU”». Il principio, affermato dalla sentenza n. 40 del 2013, è stato ripreso e coerentemente applicato dalla sentenza n. 22 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e dell'indennità rispettivamente previste dagli artt. 8 della legge n. 66 del 1962 e 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988 a favore di soggetti riconosciuti colpiti da cecità assoluta. Il Collegio ha sottolineato l'incompatibilità, «nella dimensione costituzionale della convivenza solidale», di una «condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona (...) condizioni minime di vita e di salute. Ove così non fosse, d'altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale (...) verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente “temporale”, del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievoli rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona».

L'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 è stato altresì inciso dalla sentenza n. 230 che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi (legge n. 381 del 1970) e dell'indennità di comunicazione (legge n. 508 del 1988). La natura e la funzione della pensione e dell'indennità *de quibus* hanno imposto di «estendere alla situazione di specie la *ratio decidendi*» di numerose pronunce che hanno progressivamente esteso le provvidenze destinate a fronteggiare esigenze di sostentamento della persona ai cittadini extracomunitari «regolarmente permanenti nel territorio dello Stato, ancorché non in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». Le prestazioni in esame si fondano sull'«esigenza di assicurare (...) un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e (...) per le capacità di lavoro e di sostentamento». L'irragionevole discriminazione in danno dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l'attribuzione di un non proporzionato rilievo alla durata della permanenza legale nel territorio statale, è risultata perciò lesiva del principio costituzionale e convenzionale di eguaglianza sostanziale, siccome idonea a «compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri

meramente estrinseci o formali; sempre che, naturalmente, venga accertata la sussistenza degli altri requisiti richiesti per il riconoscimento del beneficio e sempre che – nell’ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari (...) – il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale».

La sentenza n. **23** ha giudicato costituzionalmente illegittimo, anche in riferimento all’art. 3 Cost., l’art. 459, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l’emissione di decreto penale di condanna. Il Collegio ha osservato che «la possibilità di esercitare l’azione civile nel processo penale da parte del querelante mediante l’opposizione» *de qua* «è del tutto incoerente con la mancata previsione di una analoga facoltà di opposizione nella disciplina del “patteggiamento”. In tal caso, infatti, qualora il condannato avanzi richiesta di applicazione della pena e ottenga il consenso del pubblico ministero, al querelante, anche se costituito parte civile, non resta alcun potere di interdizione del rito dovendo trovare esclusivamente nella sede civile il luogo della tutela del proprio interesse al risarcimento del danno. Ne consegue che la diversità di disciplina tra il procedimento per decreto e quello relativo all’applicazione della pena su richiesta delle parti non trova una ragionevole giustificazione nell’interesse alla costituzione di parte civile della persona offesa/querelante».

La sentenza n. **70** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in quanto – azzerando per gli anni 2012 e 2013 la rivalutazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS – configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria a carico di una sola categoria di contribuenti, lesiva del principio di universalità dell’imposizione a parità di capacità contributiva. La Corte ha sostenuto che il censurato azzeramento «sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l’erario». La disposizione *de qua* non riveste natura tributaria perché «non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico» e «non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa».

Per la sentenza n. **132**, l’art. 37-*bis*, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973 – che sanziona con la nullità l’avviso di accertamento emesso prima della scadenza del termine di 60 giorni dal ricevimento da parte del contribuente della richiesta di chiarimenti – non determina un’irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre fattispecie elusive non soggette ad un’analoga disciplina speciale nonché all’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, in materia di imposta di registro, che stabilisce l’inopponibilità all’amministrazione finanziaria di negozi elusivi senza comminare alcuna nullità. In relazione al primo *tertium comparationis*, individuato nel generale principio antielusivo in materia tributaria, che non sanzionerebbe con la nullità gli avvisi di accertamento affetti da vizi formali del contraddittorio preventivo con il contribuente, la Corte ha richiamato la costante giurisprudenza di legittimità secondo cui il divieto di abuso del diritto in ambito tributario (che preclude al contribuente di conseguire vantaggi fiscali mediante l’uso distorto, anche se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un’agevolazione o un risparmio d’imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l’operazione) deve considerarsi operante nell’ordinamento fin da prima dell’entrata in vigore dell’art. 37-*bis*, che costituisce una norma speciale con la quale il legislatore ha applicato la clausola generale antielusiva nel settore delle imposte sui redditi. La prospettata violazione del principio di eguaglianza, rispetto a fattispecie elusive non riconducibili all’art. 37-*bis* e soggette al solo divieto generale di abuso del diritto, è stata smentita da un’attenta disamina della giurisprudenza e del quadro normativo. Infatti, l’amministrazione finanziaria, ove intenda contestare fattispecie elusive “atipiche”, è tenuta, a pena di nullità dell’atto impositivo, a richiedere chiarimenti al contribuente e a osservare il termine dilatorio di 60 giorni, prima di emettere l’avviso di accertamento, specificamente motivato con riguardo alle osservazioni e alle giustificazioni eventualmente fornite. Anche nella fattispecie di cui all’art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 l’inosservanza da parte dell’amministrazione del termine dilatorio di 60 giorni dal rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni, posto a garanzia del diritto di difesa del contribuente, determina, di regola, la nullità dell’atto di accertamento emesso *ante tempus*, sia pure in mancanza di un’espressa comminatoria. Analogamente, in materia di iscrizione ipotecaria per la

riscossione delle imposte sui redditi (art. 77 del d.P.R. n. 602 del 1973), l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale è stata riconosciuta come un principio fondamentale dell'ordinamento, operante anche in difetto di un'espressa e specifica previsione, a pena di nullità dell'atto finale del procedimento, per violazione del diritto di partecipazione dell'interessato. Il Collegio ha così concluso che il principio generale antielusivo «non impedisce affatto, con riguardo alle fattispecie non riconducibili all'art. 37-bis (...), che debba essere instaurato il previo contraddittorio fra l'amministrazione finanziaria e il contribuente, né esclude che il vizio del contraddittorio conseguente alla violazione del termine produca la nullità dell'atto impositivo», poiché non si è al cospetto di «un principio generale, rispetto al quale la disciplina denunciata rivesta un carattere ingiustificatamente derogatorio, come è invece necessario ai fini del giudizio sulla violazione del principio di eguaglianza» (sentenze nn. 43 del 1989 e 1064 del 1988). In ordine al secondo *tertium comparationis*, identificato nell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, che dispone l'applicazione dell'imposta di registro secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, senza prevedere una sanzione analoga a quella stabilita dalla norma denunciata, i Giudici hanno osservato che «la mancanza dell'espressa previsione (...) del contraddittorio anticipato non sarebbe comunque d'ostacolo all'applicazione del principio generale di partecipazione del contribuente al procedimento», sicché «nemmeno questo termine di riferimento (...) è idoneo a dimostrare la denunciata disparità di trattamento».

Con la sentenza n. **139**, la Corte è tornata ad occuparsi della preclusione all'accesso ai riti alternativi a contenuto premiale in cui l'imputato incorre di fronte alle nuove contestazioni dibattimentali intervenute successivamente allo spirare del termine per le relative richieste; e, muovendosi nel solco della sua consolidata giurisprudenza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di uguaglianza (oltre che del diritto di difesa), dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione. Le sentenze nn. 265 del 1994 e 184 del 2014 avevano già introdotto la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice dibattimentale il patteggiamento nelle ipotesi, rispettivamente, di contestazione "tardiva" del fatto diverso o del reato concorrente e di una circostanza aggravante, sottolineando come la denunciata omissione legislativa avesse finito per discriminare irragionevolmente l'imputato, sul piano della fruizione dei riti alternativi, «in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero al momento della chiusura delle indagini». Sul versante del giudizio abbreviato, la sentenza n. 333 del 2009, prendendo atto delle novità normative *medio tempore* intervenute, ha sanzionato il mancato riconoscimento della possibilità di accedere a tale rito nel caso di contestazione dibattimentale "tardiva" del fatto diverso o del reato concorrente. Alla luce dei riferiti precedenti, «l'esigenza costituzionale di riconoscere all'imputato il diritto di richiedere il giudizio abbreviato anche nel caso di contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante», «fattispecie rimasta estranea» alla sentenza del 2009, è risultata «del tutto evidente», essendo riemersa «la violazione del principio di eguaglianza, correlata alla discriminazione cui l'imputato si trova esposto a seconda della maggiore o minore esattezza e completezza» delle valutazioni del pubblico ministero. Inoltre, sono state censurate le non più giustificabili «sperequazioni di trattamento rispetto all'assetto complessivo della materia»: «da un lato, nel confronto con la facoltà, di cui l'imputato fruisce a seguito della sentenza n. 333 del 2009, di richiedere il giudizio abbreviato nel caso – non dissimile – di contestazione "tardiva" del fatto diverso; dall'altro, nel confronto con la possibilità, di cui l'imputato beneficia in forza della sentenza n. 184 del 2014, di accedere al "patteggiamento" nella medesima ipotesi della contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante».

La sentenza n. **191** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, commi primo e terzo, del d.P.R. n. 915 del 1978, nella parte in cui subordinava il diritto alla pensione della madre del militare o del civile deceduto, effettivamente separata dal marito, alla condizione del mancato ricevimento dallo stesso degli alimenti, anche nel caso in cui questi ultimi, aggiunti ad altri eventuali redditi, avessero dato luogo ad un ammontare non superiore al limite reddituale stabilito ai sensi del successivo art. 70, ove sono delineati i requisiti economici per l'accesso al trattamento di reversibilità. La normativa *de qua* è risultata lesiva del principio di uguaglianza per l'ingiustificata disparità di trattamento riservata alla madre separata rispetto alla madre vedova, poiché solo per la prima imponeva la condizione del mancato ricevimento degli alimenti da parte del marito, così discostandosi dalle previsioni generali che riconoscono la pensione ai

genitori del militare o del civile deceduto per causa di servizio di guerra o attinente alla guerra ovvero per fatti di guerra. Nell'«attribuire rilievo alla titolarità del diritto agli alimenti, in senso ostativo alla liquidazione della pensione, quando ne sia beneficiaria la donna separata e nel caso di obbligo posto a carico del marito di lei», le norme censurate riflettevano una «non più accettabile concezione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, da ritenersi superata nel costume e nella coscienza sociale diffusa», siccome «caratterizzata dalla dipendenza economica della moglie separata dal marito, cui è riconosciuto, in via prioritaria, il ruolo di provvedere al suo sostentamento». In tutti i casi in cui l'ammontare degli alimenti o del mantenimento fosse stato inferiore al limite stabilito dall'art. 70, il possesso del relativo reddito veniva a costituire, per la madre separata, un vero e proprio elemento ostativo alla concessione della pensione. La riscontrata discriminazione rispetto alla madre vedova, per la quale non opera analoga condizione preclusiva, non trovava idonea giustificazione nella particolare natura ed origine del reddito derivante dall'assegno periodico alimentare (o di mantenimento) corrisposto dal coniuge poiché la concezione dei rapporti familiari caratterizzata da una mancanza di autonomia economica della moglie è stata definitivamente superata dall'«ormai acquisito principio della parità tra i coniugi».

Il trattamento sanzionatorio del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool non determina un'illegittima discriminazione tra conducente non proprietario del veicolo e conducente proprietario che abbiano ugualmente svolto con esito positivo attività lavorativa di pubblica utilità in sostituzione delle originarie sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda. Pertanto, la sentenza n. **198** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-*bis*, quarto periodo, cod. strada, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede, per il caso di positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che il dimezzamento della sanzione accessoria della sospensione della patente – già irrogata, con la sentenza di condanna, in misura doppia per essere risultato appartenente a terzi estranei al reato, e dunque non suscettibile di confisca, il veicolo condotto in stato di ebbrezza – possa essere operato senza tener conto del precedente raddoppio. La Corte ha osservato che la *ratio* del prescritto raddoppio [art. 186, comma 2, lett. c), cod. strada] della durata della sospensione della patente a carico del conducente postosi in stato di ebbrezza alla guida di un veicolo di proprietà altrui risiede nella «necessità di prevenire e reprimere la prassi (...) del ricorso a mezzi intestati ad altri per spostarsi pur dopo l'abuso di alcool, ovvero di abusare di alcool con minori remore perché alla guida di veicoli intestati a terzi (...). Non operando (...) la deterrenza derivante dal rischio di un grave danno patrimoniale, connesso appunto alla confisca del veicolo, non è (...) implausibile che il legislatore abbia ritenuto di compensare la conseguente diminuzione di efficacia dissuasiva con l'aggravamento di una sanzione a sua volta temuta», quale la sospensione del permesso di condurre. La denunciata disposizione ha, dal canto suo, delineato un meccanismo premiale incentrato sulla facoltà del giudice di sostituire le ordinarie sanzioni penali con il lavoro di pubblica utilità e sull'adozione, qualora la prestazione dell'interessato sia stata valutata positivamente, di una serie di provvedimenti favorevoli al condannato: la dichiarazione di estinzione del reato, la revoca della confisca del veicolo, se adottata, e, in particolare, il dimezzamento della durata della sospensione della patente. Il Collegio ha evidenziato che il giudice *a quo*, riconosciuta la «ragionevolezza della scelta legislativa di punire il conducente non proprietario con una sanzione sospensiva più lunga, non potendo egli essere colpito nel patrimonio», ha contestato, «sul piano comparativo», gli «esiti finali» derivanti dalla complessiva disciplina in esame. Correttamente, dunque, sono stati posti a raffronto il caso (di cui al giudizio principale) del conducente non proprietario, per il quale la sospensione della patente sia stata applicata in misura doppia, e quello (assunto come *tertium comparationis*) del conducente proprietario, che abbia subito una più breve sospensione della patente e, però, anche la confisca del mezzo; per entrambi è stato ipotizzato l'esito positivo del lavoro di pubblica utilità. La Corte ha poi richiamato la costante giurisprudenza secondo cui «l'omogeneità delle due condotte consente (...) di raffrontare le due fattispecie normative per verificare, ferma la preclusione di interventi *in malam partem*, la non manifesta irragionevolezza della difforme scelta operata dal legislatore con la disposizione sottoposta a censura» (*ex multis*, sentenze nn. 81 del 2014, 68 del 2012 e 161 del 2009; ordinanze nn. 240 del 2011, 41 del 2009 e 106 del 2007). A detta del rimettente, la procedura premiale altererebbe indebitamente l'originaria situazione perequata che vede contrapposte, da un lato, la più lunga durata della sospensione della patente in assenza della confisca a carico del conducente non proprietario e, dall'altro, una durata dimezzata della sospensione con confisca per il conducente proprietario, determinandosi un'ingiustificato trattamento deteriore del primo, comunque assoggettato ad una sospensione di durata raddoppiata (benché successivamente dimezzata), rispetto al secondo, per di più liberato dalla confisca. Tuttavia, non sono stati

ravvisati elementi di manifesta irragionevolezza o di arbitrio né nel diverso trattamento sanzionatorio “di partenza”, né all’esito del procedimento premiale. Infatti, dopo l’esito positivo del lavoro di pubblica utilità, analoghi effetti favorevoli non possono che essere riferiti alle sanzioni di partenza, «diverse per ragioni obiettivamente rilevanti». Al tempo stesso, «una puntuale comparazione delle posizioni “finali” avrebbe richiesto un apprezzamento anche con riguardo agli effetti della confisca comunque disposta (...) a carico del conducente proprietario (...). In ogni caso, la pretesa per cui, pur essendo ragionevolmente sanzionati in misura differenziata nella fase cognitiva del processo, i soggetti in comparazione debbano uscire puniti “allo stesso modo” dalla fase esecutiva, presupporrebbe, sia pure a fini di omologazione, l’attribuzione di un diverso “peso” (...) ad un identico fattore di premialità, cioè al buon comportamento tenuto nello svolgimento del lavoro di pubblica utilità». I Giudici hanno chiarito che «la riduzione premiale del trattamento sanzionatorio», conquistata mediante una responsabile collaborazione del condannato, «trova giustificazione in una condotta diversa da quella illecita», qual è la «efficace e diligente prestazione di un servizio a favore della collettività»; ed hanno rilevato che l’auspicata uniformità di trattamento sanzionatorio avrebbe potuto essere ottenuta solo con un’«ingiustificabile (e perciò irragionevole) differenziazione degli effetti della medesima condotta tenuta in fase esecutiva». Al teorizzato diritto ad un più marcato trattamento premiale del conducente non proprietario, rispetto a quello proprietario, pur nella perfetta identità dei comportamenti tenuti in chiave rieducativa, è stato replicato che al medesimo comportamento «non può che corrispondere l’identità del trattamento premiale, cioè la riduzione percentuale, in misura fissa, sulla pena irrogata, con effetti ovviamente diversi in termini assoluti, a seconda dei valori di partenza».

L’«interesse del minore non può patire discriminazioni arbitrarie, legate al dato accidentale ed estrinseco della tipologia del rapporto di lavoro facente capo alla madre o delle particolarità del rapporto di filiazione». Pertanto, la sentenza n. **205** ha sancito l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, 31, secondo comma, e 37, primo comma, Cost., dell’art. 72 del d.lgs. n. 151 del 2001 (nella versione anteriore alle novità recate dall’art. 20 del d.lgs. n. 80 del 2015), nella parte in cui prevedeva, per il caso di adozione nazionale, che l’indennità di maternità spettasse alla madre libera professionista solo se il bambino non avesse superato i sei anni di età. La norma è stata ritenuta «foriera di una discriminazione arbitraria a danno della libera professionista che adotti un minore di nazionalità italiana» poiché solo per tale fattispecie continuava a «subordinare il godimento dell’indennità a un limite (i sei anni di età del minore)», già superato dal legislatore per le madri lavoratrici dipendenti (art. 2, comma 452, della legge n. 244 del 2007) e dalla sentenza n. 371 del 2003 per le madri libere professioniste che privilegino l’adozione internazionale. La «singolarità del trattamento riservato alla libera professionista che opti per l’adozione nazionale» è apparsa «carente di ogni giustificazione razionale, idonea a dar conto del permanere (...) di un limite rimosso per tutte le altre ipotesi». A detta del Collegio, non vi era ragione di «condizionare al limite dei sei anni di età del figlio l’erogazione del beneficio soltanto alle madri che adottino un minore di nazionalità italiana»: ciò che rendeva il contrasto con il principio di eguaglianza ancora più stridente, poiché, «determinando diversificazioni sprovviste di una precisa ragion d’essere, si pregiudica a un tempo l’interesse della madre e del minore e la funzione stessa dell’indennità di maternità, da riconoscersi senza distinzioni tra categorie di madri lavoratrici e tra figli. (...) inoltre (...) la posizione della madre e del minore di nazionalità italiana non risulta meno meritevole di tutela per il solo fatto che il minore abbia superato i sei anni di età, nel momento in cui il decreto di affidamento preadottivo interviene a formalizzarne l’ingresso nel nucleo familiare. L’inserimento del minore nella nuova famiglia non è meno arduo e bisognoso di “una speciale adeguata protezione” se il minore è di nazionalità italiana e per il dato contingente, e legato a fattori imponderabili, che il minore abbia superato i sei anni di età». Nel «limitare la concessione di un beneficio, che tutela il preminente interesse del minore», la norma si è tradotta in una «discriminazione pregiudizievole non solo per la madre libera professionista che imbocchi la strada dell’adozione nazionale, ma anche e soprattutto per il minore di nazionalità italiana, coinvolto in una procedura di adozione».

L’asserita irragionevole discriminazione tra lavoratori con pari garanzie occupazionali è stata esclusa dalla sentenza n. **206** che ha giudicato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 54, comma 4, della legge siciliana n. 16 del 1996, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che gli operai forestali iscritti nei contingenti ad esaurimento siano inseriti nella graduatoria distrettuale unica per l’avviamento al lavoro dopo l’ultimo dei lavoratori con 151 giornate annue garantite solo in sede di prima applicazione. Il

legislatore regionale ha istituito in ciascun distretto forestale tre contingenti di lavoratori da destinare ai lavori in amministrazione diretta: gli operai a tempo indeterminato, quelli con garanzia di fascia occupazionale per 151 e 101 giornate annue. Per ogni contingente è stilata una graduatoria aggiornata semestralmente. In tutti i distretti figura poi un contingente ad esaurimento, formato da operai che avevano avuto con l'amministrazione forestale un rapporto di lavoro a tempo determinato non inferiore a 500 giornate lavorative in tre anni consecutivi nel periodo 1992-1995, ai quali è stata attribuita una garanzia di 151 giornate annue, uguale a quella riconosciuta ai lavoratori del contingente "ordinario" mediano. Ai fini dell'impiego, è disposta la formazione di un'unica graduatoria distrettuale (sensibile agli aggiornamenti periodici delle graduatorie dei contingenti, attraverso lo scorrimento dei lavoratori dalla fascia immediatamente inferiore di garanzia a quella superiore), comprendente, in sequenza, i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti, secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza. A fronte delle richieste di assunzione dell'amministrazione, la legge ha stabilito un ordine di priorità costruito sulla «corrispondenza tra entità delle garanzie occupazionali del lavoratore e precedenza dello stesso nell'avviamento al lavoro». La Corte ha disatteso l'esegesi del rimettente che, negando la possibilità di circoscrivere l'operatività della norma impugnata solo in sede di prima applicazione, condurrebbe al risultato ingiustificato e discriminatorio per cui, in occasione degli aggiornamenti periodici delle graduatorie, gli operai del contingente ad esaurimento, pur godendo, al pari di quelli iscritti nel contingente mediano, della stessa garanzia di 151 giornate annue, sarebbero costantemente posposti a quelli che abbiano beneficiato dello scorrimento dalla fascia inferiore (i cd. centounisti). La necessità di interpretare la disposizione conformemente a Costituzione, per «scongiurare irragionevoli discriminazioni», ha condotto a ritenere che la contestata posposizione debba valere solo in sede di prima formulazione della graduatoria. Secondo i Giudici, «tale operazione ermeneutica è possibile», a condizione che «della norma venga data un'interpretazione non meramente letterale» bensì rapportata al contesto e tesa a valorizzarne la *ratio*. Sotto il profilo sistematico, si è osservato che il successivo comma 5 estende ai lavoratori del contingente ad esaurimento, per quanto non previsto, tutte le altre norme concernenti i lavoratori con 151 giornate annue garantite. Pertanto, agli operai dei contingenti ad esaurimento si applica, come agli altri centocinquantunisti, lo scorrimento, in sede di aggiornamento delle graduatorie, nella fascia superiore degli operai a tempo indeterminato. In tal modo, in occasione degli aggiornamenti, gli operai del contingente ad esaurimento, potendo transitare nella fascia superiore, non potrebbero essere collocati in coda agli operai che, per effetto dello scorrimento dalla fascia dei centunisti, siano transitati in quella dei centocinquantunisti. Sotto il profilo teleologico, si è rilevato che l'interpretazione del rimettente, nel senso della permanente posposizione dei centocinquantunisti ad esaurimento, ne implicherebbe in concreto una collocazione peggiore non solo rispetto ai centocinquantunisti "ordinari", come vuole la norma denunciata, ma anche rispetto ad altri operai, già appartenenti a contingenti subordinati, che abbiano progressivamente avuto accesso al contingente dei centocinquantunisti. L'impugnata disposizione è stata così intesa nel senso che «l'inserimento degli operai del contingente ad esaurimento nella graduatoria distrettuale per l'avviamento al lavoro dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione».

La sentenza n. **240** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, anche in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – precludendo, in assenza di disciplina transitoria, l'ammissione alla sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, in cui il dibattimento sia stato dichiarato aperto prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014, introduttiva del nuovo istituto – avrebbe irragionevolmente differenziato il trattamento di soggetti che, versando nelle medesime condizioni sostanziali, si trovino in diverse fasi del giudizio di prime cure e, nel contempo, equiparato fattispecie nettamente difformi, individuando un unico discrimine valido per i processi nuovi e pendenti. Il Collegio ha replicato che, in una prospettiva processuale, «ben si giustifica la scelta legislativa di parificare la disciplina del termine per la richiesta» di ammissione all'istituto *de quo*, «senza distinguere tra processi in corso e processi nuovi» e che, avendo fatto riferimento allo stato del processo, il legislatore «ha trattato in modo uguale situazioni processuali uguali». Infatti, il termine entro il quale l'imputato può richiedere la sospensione del processo con messa alla prova «è collegato alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativo al giudizio ed è destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo».

La sentenza n. **262** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 2941, numero 7), cod. civ., nella parte in cui non prevedeva che la prescrizione fosse sospesa tra la società

in nome collettivo e i suoi amministratori, per le azioni di responsabilità contro di essi, analogamente a quanto accade per le persone giuridiche e le società in accomandita semplice. Il contrasto con il principio di eguaglianza é apparso particolarmente stridente «nella comparazione tra la società in nome collettivo e la società in accomandita semplice», assoggettata alle disposizioni della prima compatibili con il tipo sociale. Infatti, pur «accommunate da una disciplina omogenea nei suoi tratti salienti», tali società differivano, senza una «giustificazione plausibile», nel regime di sospensione della prescrizione delle azioni di responsabilità. Per i Giudici, tale causa di sospensione, che «opera a beneficio di una sola parte, la società, e si prefigge di tutelarne la posizione, «si correla al rapporto gestorio che vincola la società all'amministratore (...) e si attegga in termini unitari con riguardo alle esigenze di tutela della società. (...) durante la permanenza in carica degli amministratori, è più difficile per la società acquisire compiuta conoscenza degli illeciti che essi hanno commesso e determinarsi a promuovere le azioni di responsabilità». La *ratio* non è stata allora individuata nel «dato formalistico della coincidenza tra attore e convenuto, tipica di un giudizio instaurato dalla società contro l'amministratore»; coerentemente è stato escluso che la contrapposizione di interessi tra società e amministratori, ostativa ad un'azione efficace e tempestiva della società, abbia alcuna attinenza con la personalità giuridica. Le discriminazioni, «legate a un dato estrinseco», sono state ritenute così «disarmoniche» rispetto alla *ratio legis*: infatti, a fronte delle difficoltà operative, insite nell'accertamento degli illeciti degli amministratori ancora in carica, «la personalità giuridica non configura un elemento qualificante e idoneo a tracciare un discrimine ragionevole tra le diverse società». L'irragionevolezza del criterio distintivo è stata colta anche sotto altri profili. «Se la personalità giuridica definisce la completa alterità tra la società e i soci che ne fanno parte, un fenomeno di unificazione soggettiva emerge anche nelle società di persone, che si pongono come autonomo centro di imputazione di diritti e obblighi, distinto rispetto alle persone dei soci». La «diversa conformazione della soggettività» non poteva perciò giustificare «diversità così gravide di conseguenze sulla disciplina delle azioni di responsabilità contro gli amministratori, tema di per sé estraneo alle mutevoli graduazioni della soggettività degli enti». Inoltre, il contesto normativo «registra, tra i molteplici tipi sociali, confini sempre più fluidi e ricorrenti occasioni di osmosi»: le società a responsabilità limitata, provviste di personalità giuridica, possono mutuare dalle società di persone alcuni tratti dei modelli organizzativi e, per contro, una società di persone, composta da soci che non partecipino tutti all'amministrazione, non è meno bisognosa di tutela di una società di capitali. Pertanto, è apparsa arbitraria «la scelta di diversificare la decorrenza dei termini di prescrizione in base a un elemento, la personalità giuridica, che non soltanto vede attenuarsi il suo ruolo di fattore ordinante della disciplina societaria, ma non ha portata scriminante per il diverso aspetto della responsabilità degli amministratori per gli illeciti commessi durante la permanenza in carica».

14.1.4. Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo: in particolare, le discipline transitorie

Il legislatore ha «ampia discrezionalità nello stabilire la disciplina temporale di nuovi istituti processuali o delle modificazioni introdotte in istituti già esistenti» e «le relative scelte, ove non siano manifestamente irragionevoli, si sottraggono a censure di illegittimità costituzionale» (ordinanze nn. 455 del 2006 e 91 del 2005). L'insegnamento è stato ripreso dalla sentenza n. **240** la quale ha escluso il dedotto contrasto tra l'art. 3 Cost. e l'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui preclude, in assenza di disciplina transitoria, l'ammissione alla sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, in cui il dibattimento sia stato dichiarato aperto prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014, introduttiva del nuovo istituto.

14.1.5. Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute

Le sentenze nn. **48** e **185** hanno richiamato il costante insegnamento (*ex multis*, sentenze nn. 232 e 213 del 2013, 182 e 164 del 2011, 265 e 139 del 2010) secondo cui le presunzioni assolute, specie quando limitano diritti fondamentali 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*»; e l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia «“agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della

presunzione».

La sentenza n. 48 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva una presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per i soggetti gravemente indiziati di concorso esterno in associazione mafiosa. La Corte ha ricordato come la censurata presunzione assoluta sia sorretta da un'ideale giustificazione per i soli «delitti di mafia» poiché «l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice»: donde la condivisa regola d'esperienza (...) per cui solo la custodia carceraria può ritenersi in grado di «troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità». In ordine ad altri delitti sottoposti al medesimo regime cautelare speciale, i Giudici non hanno ravvisato analoghe «connotazioni criminologiche» ed hanno reiteratamente sanzionato la citata disposizione del codice di rito nella parte in cui, con riguardo alle fattispecie di volta in volta scrutinate, prevedeva una presunzione assoluta di adeguatezza della misura massima, anziché una solo relativa, «superabile, cioè – analogamente a quella di sussistenza delle esigenze cautelari – ove “siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure”». Le declaratorie di illegittimità hanno riguardato dapprima taluni delitti monosoggettivi e poi anche figure necessariamente plurisoggettive, talune delle quali a carattere associativo, ma diverse da quelle di tipo mafioso. Di tutti i reati presi in esame è stata sempre sottolineata l'intima diversità rispetto al delitto di associazione mafiosa, «normativamente connotato – di riflesso ad un dato empirico-sociologico – come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua “base statistica” alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria, in quanto idonea (...) “a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine”, minimizzando “il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti”». Gli altri reati associativi scrutinati si connotano, invece, «come fattispecie “aperte”, qualificate solo dalla tipologia dei reati-fine e non già da particolari caratteristiche del vincolo associativo, così da abbracciare situazioni marcatamente eterogenee (...): donde l'impossibilità di “enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le ‘connotazioni criminologiche’ del fenomeno, secondo la quale la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari”». La sentenza n. 57 del 2013 ha peraltro ritenuto illegittima l'assolutezza della presunzione *de qua* in ordine ai delitti aggravati perché commessi con metodo mafioso o per agevolare l'attività di associazioni mafiose. Il Collegio ha affermato che tale aggravante «non richiede che l'autore del fatto sia partecipe di un sodalizio di stampo mafioso, potendo trattarsi anche di un estraneo: il che comporta che la presunzione assoluta (...) non risponda “a dati di esperienza generalizzati”» poiché non si è «in presenza di un “reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità (...) che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere”». Se «la congrua “base statistica” della presunzione in questione è collegata all'“appartenenza ad associazioni di tipo mafioso” (...), una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessariamente siffatta “appartenenza” non assicura alla presunzione assoluta (...) un fondamento giustificativo costituzionalmente valido. Il semplice impiego del cosiddetto “metodo mafioso” o la finalizzazione della condotta criminosa all'agevolazione di un'associazione mafiosa (...) non sono necessariamente equiparabili, ai fini della presunzione in questione, alla partecipazione all'associazione». I riferiti rilievi sono stati estesi alla fattispecie del concorso esterno in associazione mafiosa. Il “concorrente esterno” è quel soggetto che, senza essere stabilmente inserito nell'organizzazione criminale e rimanendo privo dell'“*affectio societatis*”, fornisce un contributo causalmente efficiente, oltre che consapevole e volontario, alla conservazione o al rafforzamento delle capacità operative del sodalizio. La differenza tra il

partecipante “*intraeus*” all’associazione mafiosa e il concorrente esterno risiede, pertanto, nel fatto che il secondo, sotto il profilo oggettivo, non è inserito nella struttura criminale, e, sotto il profilo soggettivo, è privo dell’“*affectio societatis*”, laddove invece l’“*intraeus*” è animato dalla coscienza e volontà di contribuire attivamente alla realizzazione dell’accordo e del programma criminoso in modo stabile e permanente. Dunque, se il soggetto che delinque con “metodo mafioso” o per agevolare l’attività di una associazione mafiosa può, a seconda dei casi, appartenere o meno all’associazione, il concorrente esterno è, per definizione, un soggetto che non ne fa parte. La Corte ha così sostenuto che, nei confronti del concorrente esterno, «non è (...) in nessun caso ravvisabile quel vincolo di “adesione permanente” al gruppo criminale che (...) è in grado di legittimare, sul piano “empirico-sociologico”, il ricorso in via esclusiva alla misura carceraria, quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell’indiziato con l’ambiente delinquenziale di appartenenza e a neutralizzarne la pericolosità». Del resto, il “supporto” del concorrente esterno all’associazione mafiosa può risultare meramente episodico o estrinsecarsi in un unico contributo: ciò che «rende ancor meno giustificabile tanto la totale equiparazione del concorrente esterno all’associato (il cui “supporto” è, invece, per definizione, stabile e duraturo nel tempo), quanto l’omologazione delle diverse modalità concrete con cui il concorso esterno è suscettibile di manifestarsi».

La sentenza n. **185** ha valutato come irragionevole l’obbligatorio aumento di pena conseguente alla recidiva legata dall’art. 99, quinto comma, cod. pen. alla commissione di uno dei delitti elencati nell’art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. ed ha escluso che tale automatismo sanzionatorio potesse fondarsi su una presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità del reo. Invero, una simile presunzione si sarebbe potuta giustificare unicamente con l’appartenenza del nuovo episodio delittuoso al catalogo dei reati indicati dalla citata disposizione del codice di rito, ma non avrebbe mai potuto trovare fondamento in un dato di esperienza generalizzato. Infatti, considerato che il catalogo «concerne reati eterogenei, collegati dal legislatore solo in funzione di esigenze processuali e in particolare del termine di durata massima delle indagini preliminari, e quindi inidonei ad esprimere un comune dato significativo ai fini dell’applicazione della recidiva», l’includibile riferimento empirico della supposta presunzione semplicemente «non esiste», potendosi ipotizzare «accadimenti reali contrari alla generalizzazione presunta». Pertanto, la parificazione nel trattamento di situazioni personali e di ipotesi di recidiva (semplice, aggravata, pluriaggravata e reiterata) diverse ha determinato la riscontrata violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza.

14.1.6. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato

In relazione a delicate scelte in materia edilizia, «valgono evidenti esigenze di uniforme trattamento sull’intero territorio nazionale (...) e solo la legge statale può ovviamente assicurarle». E’ quanto ha affermato la sentenza n. **233** che ha sanzionato come illegittimi gli artt. 207 e 208 della legge toscana n. 65 del 2014, introduttivi di un «nuovo condono *extra ordinem*, al di fuori di qualsiasi previa e necessaria cornice di principio disciplinata dalla legge statale». La Corte ha disatteso l’argomento regionale secondo cui le norme impugnate avrebbero recepito una pacifica interpretazione giurisprudenziale della pertinente disciplina nazionale che subordinerebbe, in ogni caso, l’irrogazione delle sanzioni edilizie ad una specifica motivazione sulla sussistenza di un pubblico interesse attuale all’eliminazione dell’opera abusiva. Invero, l’affermata sussistenza di un tale “diritto vivente” è risultata «smentita dalla constatazione della coesistenza (se non proprio della prevalenza), nella giurisprudenza amministrativa, di un opposto orientamento», per il quale «l’interesse del privato al mantenimento dell’opera abusiva è necessariamente recessivo rispetto all’interesse pubblico all’osservanza della normativa urbanistico-edilizia e al corretto governo del territorio» e «non sussiste alcuna necessità di motivare in modo particolare un provvedimento col quale sia ordinata la demolizione di un manufatto, anche quando sia trascorso un lungo periodo di tempo tra l’epoca della commissione dell’abuso e la data dell’adozione dell’ingiunzione di demolizione», essendo la repressione degli abusi edilizi «espressione di attività strettamente vincolata, non soggetta a termini di decadenza o di prescrizione». E’ stato poi reputato decisivo il rilievo che l’eventuale riconoscimento normativo del preteso approdo ermeneutico «non potrebbe essere rimesso al legislatore regionale, ma solo a quello statale».

14.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

14.2.1. Razionalità formale e razionalità pratica; la tecnica del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità

Il principio di razionalità si declina nel duplice senso della «razionalità formale» e della «razionalità pratica»: ad esse corrispondono, rispettivamente, il «principio logico di non contraddizione» ed il principio di ragionevolezza. Così la sentenza n. **113**, nel richiamare la sentenza n. 172 del 1996.

Per le sentenze nn. **23** e **71**, in ambiti connotati da ampia discrezionalità del legislatore, lo scrutinio di ragionevolezza impone alla Corte di «verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988)». Le sentenze nn. **23** e **272** hanno altresì specificato che, insieme con quello di ragionevolezza, può essere utilizzato il test di proporzionalità il quale «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 (sentenza n. 1 del 2014)». La sentenza n. **113**, nel citare la pronuncia del 1988, ha ribadito che il giudizio di ragionevolezza non comporta il ricorso a «criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati».

«In sede di giudizio di legittimità costituzionale, la ragionevolezza di un intervento legislativo ha da essere apprezzata anche alla luce del contesto normativo in cui avviene e delle condizioni che, di fatto, caratterizzano la materia e il settore sui quali è operato l'intervento stesso» (sentenza n. **192**).

14.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: legittimità dello scopo perseguito dal legislatore, congruità, idoneità e necessità dei mezzi rispetto al fine, razionalità intrinseca della norma, coerenza dell'ordinamento, attualità della ratio legis, ineludibile valutazione del contesto normativo e delle condizioni di fatto caratterizzanti la materia in cui si inserisce l'intervento legislativo

«In ordine ai principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., la Corte è (...) chiamata a verificare che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (sentenza n. 201 del 2014): (...) il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere “sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione”» (sentenze nn. 116 del 2013, 223 del 2012 e 111 del 1997); «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (sentenze nn. 142 del 2014 e 21 del 2005). Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **10** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., «sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito» – dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, che prevedeva, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, un prelievo aggiuntivo, qualificato addizionale all'imposta sul reddito delle società (IRES), pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che avessero conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo e affidando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il compito di vigilare e di presentare al Parlamento una relazione annuale sugli effetti del tributo. La Corte ha riconosciuto al settore petrolifero ed energetico peculiarità tali da legittimare, in linea teorica, uno speciale regime tributario. Infatti, «si tratta di un ambito caratterizzato da una scarsa competizione fra le imprese. (...) lo stampo oligopolistico del settore, popolato da pochi soggetti che spesso operano in tutte le fasi

della filiera (...) unitamente agli elevati costi e alle difficoltà di realizzazione delle infrastrutture, rende particolarmente arduo l'ingresso di nuovi concorrenti che intendano operare su vasta scala. Inoltre, (...) le ordinarie dinamiche di mercato faticano ad esplicarsi, anche perché l'aumento dei prezzi difficilmente può essere contrastato da una corrispondente contrazione della domanda che (...) risulta anelastica. In sintesi, non è del tutto implausibile ritenere che questo settore di mercato possa essere caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*. I presupposti di fatto adottati dal legislatore a sostegno del contestato inasprimento fiscale sono stati individuati, da un lato, nella «grave crisi economica deflagrata» dal 2008 e nella «correlata insostenibilità, specie per le fasce più deboli, dei prezzi dei prodotti di consumo primario; dall'altro, nel «contemporaneo eccezionale rialzo del prezzo del greggio al barile», reputato «idoneo ad incrementare sensibilmente i margini di profitto da parte degli operatori (...) e a incentivare condotte di mercato opportunistiche o speculative». La congiuntura economica avrebbe perciò potuto giustificare «un prelievo differenziato» sugli eventuali «sovra-profitti» anche di origine speculativa. Acclarata la legittimità dello scopo perseguito, il Collegio ha valutato se i mezzi approntati fossero idonei e necessari a conseguirlo. Infatti, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice. Se (...) il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione». Siffatta verifica ha fatto registrare un esito negativo poiché la censurata disciplina ha stabilito «una maggiorazione d'aliquota di una imposizione, qual è l'IRES, che colpisce l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura. Infatti, al di là della denominazione di «addizionale», la predetta imposizione costituisce una «maggiorazione d'aliquota» dell'IRES, applicabile ai medesimi presupposti e imponibile di quest'ultima e non, come è avvenuto in altri ordinamenti, un'imposta sulla redditività». I Giudici hanno poi stigmatizzato come incongrua la proiezione temporale dell'addizionale. In proposito, è stato sottolineato che, diversamente da altre imposizioni differenziate, giustificate proprio dalla loro temporaneità e dalla richiesta di un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati in circostanze eccezionali, «le disposizioni censurate nascono e permangono nell'ordinamento senza essere contenute in un arco temporale predeterminato» ed il legislatore non ha provveduto a correggerle di «strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione». La scelta di «fronteggiare una congiuntura economica eccezionale» con un'«imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal periodo di imposta 2008, senza limiti di tempo» ha palesato «un conflitto logico interno alle disposizioni impugnate, le quali, da un lato, intendono ancorare la maggiorazione di aliquota al permanere di una determinata situazione di fatto e, dall'altro, configurano un prelievo strutturale destinato ad operare ben oltre l'orizzonte temporale della peculiare congiuntura». Un ulteriore profilo di inadeguatezza e irragionevolezza è stato ravvisato nell'«inidoneità della manovra tributaria (...) a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire». L'obiettivo di attenuare l'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico era stato coltivato con la previsione del divieto di traslazione degli oneri dovuti all'aumento d'aliquota sui prezzi al consumo, in modo da impedire che l'inasprimento fiscale ricadesse paradossalmente sui consumatori, che avrebbero dovuto beneficiare di una manovra tributaria improntata a uno spirito di solidarietà, in chiave redistributiva. Il divieto non è stato però ritenuto in grado di evitare che l'addizionale fosse scaricata a valle, dall'uno all'altro dei contribuenti che compongono la filiera petrolifera, e sopportata, in definitiva, dai consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi, poiché la relativa prescrizione è risultata «difficilmente assoggettabile» ad efficaci controlli. Il potere di vigilanza dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico non ha dato buona prova di sé, avendo l'Autorità segnalato al Parlamento che alcuni soggetti vigilati hanno continuato ad attuare politiche di prezzo tali da costituire una possibile violazione del divieto di traslazione e che elementi indiziari, legati ad un incremento dei margini non sufficientemente motivato, alimentano il dubbio che il divieto non sia stato osservato, né possa essere sanzionato a causa dell'obiettivo difficoltà di isolare, in un'economia di libero mercato, la parte di prezzo praticato dovuta a traslazioni dell'imposta. La Corte ha così concluso che «il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in

esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovraprofiti"; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo».

La previsione della facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna è stata reputata dalla sentenza n. 23 priva di una valida o adeguata giustificazione «con riferimento alla posizione processuale della persona offesa» ovvero dello stesso querelante. La Corte, nel pervenire alla declaratoria di incostituzionalità *in parte qua* dell'art. 459, comma 1, cod. proc. pen., ha chiarito che la persona offesa, nel processo penale, è «portatrice di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero». Nessuno dei due citati interessi è stato ritenuto idoneo a concretare la *ratio* della censurata disposizione. Quanto al primo, si è osservato che, in un sistema improntato alla separazione dei giudizi civile e penale, la pretesa risarcitoria della persona offesa non deve essere necessariamente tutelata con l'inflessibile possibilità di costituzione di parte civile nel processo penale, bensì con l'autonoma esperibilità dell'azione civile di danno. Una riprova di ciò e dell'intrinseca contraddittorietà della norma è offerta dalla mancata previsione di un'analogia facoltà nella disciplina del patteggiamento in cui non è consentito al querelante, anche se già costituitosi parte civile, di opporsi all'applicazione della pena richiesta dall'imputato e consentita dal pubblico ministero. Un'adeguata giustificazione non è stata rinvenuta neppure nell'altro interesse all'«accertamento della responsabilità dell'autore del reato». Infatti, diversamente da quanto accade in altre due ipotesi codificate di opposizione della persona offesa (all'archiviazione ed alla definizione del giudizio con una pronuncia di improcedibilità per tenuità del fatto), nel caso del decreto penale di condanna, «la rappresentazione dei fatti esposta in querela ha trovato riscontro nell'attività d'indagine del pubblico ministero e il querelante ha visto accolta la sua richiesta di punizione del querelato». Pertanto, «il querelante, quale persona offesa dal reato, non ha alcun interesse meritevole di tutela che giustifichi la facoltà di opporsi a che si proceda con il rito semplificato, fermo restando che qualora l'imputato proponga opposizione, questi è rimesso nei pieni poteri della persona offesa (o della parte civile) per le successive fasi del giudizio». I Giudici hanno così concluso che la contestata facoltà di opposizione «introduce un evidente elemento di irrazionalità» in quanto: «distingue irragionevolmente la posizione del querelante rispetto a quella della persona offesa dal reato per i reati perseguibili d'ufficio»; «non corrisponde ad alcun interesse meritevole di tutela del querelante»; «reca un significativo *vulnus* all'esigenza di rapida definizione del processo»; «si pone in contrasto sistematico con le esigenze di deflazione proprie dei riti alternativi premiali».

Un'ingiustificata «compressione del diritto alla pensione privilegiata degli *ex* dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza» è stata riscontrata dalla sentenza n. 43 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., l'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, nella parte in cui non prevedeva che, se la malattia, contratta per causa di servizio, fosse insorta oltre i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte – ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato – sarebbe decorso dalla manifestazione della malattia. L'illegittimità è stata motivata in linea con quanto ritenuto dalla sentenza n. 323 del 2008, nella quale la Corte – argomentando l'incostituzionalità di una norma analoga (art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973) riguardante gli *ex* dipendenti civili e militari dello Stato – aveva affermato che «[I]e attuali conoscenze mediche [...] hanno messo in luce l'esistenza di malattie in cui, fra la causa della patologia e la relativa manifestazione, intercorre un lungo e non preventivabile periodo di latenza in assenza di alcuna specifica sintomatologia». Pertanto, «era palesemente irragionevole esigere, da parte del legislatore, che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto fosse inoltrata entro un termine in cui ancora difettava il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta». Tali considerazioni sono state estese alla disposizione impugnata, poiché la «diversa platea dei destinatari» non può costituire un «ragionevole motivo di differenziazione delle discipline».

Con la sentenza n. 45, la Corte è tornata ad occuparsi della questione degli "eterni giudicabili", cioè

degli imputati che versano, per il loro stato mentale, in una condizione irreversibile di incapacità processuale che determina la sospensione del procedimento e della prescrizione del reato contestato e, per l'irrimediabile menomazione, è destinata a durare fino alla morte. Dando seguito all'inascoltato monito pronunciato con la sentenza n. 23 del 2013, il Collegio ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato fosse tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venisse sospeso, non escludeva la sospensione della prescrizione quando fosse stata accertata l'irreversibilità di tale stato. La disposizione è stata riconosciuta irragionevole perché l'«indefinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo» – con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell'imputato, dovuta all'effetto sospensivo sulla prescrizione – «entra in contraddizione con la *ratio* posta a base (...) della prescrizione dei reati e della sospensione del processo. La prima è legata (...) sia all'affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati, sia al “diritto all'oblio” dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela. La seconda poggia sul diritto di difesa, che esige la possibilità di una cosciente partecipazione dell'imputato al procedimento. Nell'ipotesi di irreversibilità dell'impedimento (...) risultano frustrate» ambedue le finalità. Con l'eliminazione dell'ostacolo al fluire della prescrizione diventerà «necessariamente limitata nel tempo anche la sospensione del procedimento, il quale, dopo il decorso del termine di prescrizione, è destinato a chiudersi con una sentenza di improcedibilità per estinzione del reato».

La costante giurisprudenza costituzionale nega che sia «“configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana (...), purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale “non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue”» (*ex plurimis*, sentenze nn. 247, 152 del 2010, 167 del 2009). «Questi principi (...) devono essere osservati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica considerata quale pubblico servizio, che è pur sempre espressione del diritto di iniziativa economica (...), con la particolarità che al regime di ogni servizio pubblico è connaturale l'imposizione di controlli e programmi per l'indirizzo dell'attività economica a fini sociali (...). Il contrasto con l'art. 41 Cost. di limiti, vincoli e controlli imposti dal legislatore all'attività del concessionario, anche in costanza del rapporto, non discende dunque dal solo fatto che l'intervento normativo censurato incide, anche in modo rilevante, sull'organizzazione imprenditoriale del concessionario, condizionandone le scelte e i programmi di investimento, ma (...), perché sussista, richiede che a questi effetti limitativi della libertà d'impresa si accompagni l'arbitraria individuazione dell'utilità sociale perseguita dal legislatore o la palese incongruità delle misure adottate per perseguirla». Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 56 che ha ritenuto la compatibilità costituzionale dei commi 77, 78 e 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, i quali assoggettano anche i titolari delle concessioni in corso per l'esercizio e la raccolta non a distanza dei giochi pubblici a nuovi obblighi, prevalentemente gestionali, rivolti a mantenere indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto, a proteggere i consumatori e a ridurre i rischi connessi al gioco. La Corte ha osservato che all'«attività economica svolta dal privato in regime di concessione di un servizio pubblico riservato al monopolio statale e connotato» da «preminenti interessi generali» è «connaturale l'imposizione di penetranti limitazioni della libertà di iniziativa economica, che rispondono alla protezione di tali interessi». Le norme denunciate sono state valutate come «dichiaratamente rivolte a contemperare gli interessi privati dei concessionari con i prevalenti interessi pubblici coinvolti nel settore dei giochi e delle scommesse e a migliorarne la tutela, senza che sia dato di rinvenire elementi di arbitrarità». Le nuove prescrizioni non sono così risultate «né palesemente incongrue rispetto alle finalità individuate dal legislatore, né “eccedenti il contenuto e la natura del rapporto” o apportatrici di “intollerabili oneri aggiunti”».

L'istituto dell'utilizzazione senza titolo di un bene da parte della pubblica amministrazione per scopi di interesse pubblico (art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001) non è stato reputato dalla sentenza n. 71 affetto dai profili di intrinseca irragionevolezza denunciati in ordine alla disciplina del ristoro spettante al soggetto ablatore. Innanzitutto, il Collegio ha affermato che «la norma prevede bensì la corresponsione di un indennizzo, ma determinato in misura corrispondente al valore venale del bene e con riferimento al momento del trasferimento della proprietà di esso, sicché non vengono in considerazione somme che

necessitano di una rivalutazione». In secondo luogo, è stato sottolineato che l'aumento del 10 per cento previsto dal precedente art. 37, comma 2, per i fondi con destinazione edificatoria «non si applica a tutte le procedure, ma solo nei casi in cui sia stato concluso l'accordo di cessione (o quando esso non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato, ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva)»; invece, «ai destinatari del provvedimento di acquisizione spetta sempre un *surplus* pari proprio al 10 per cento del valore venale del bene, a titolo di ristoro del danno non patrimoniale», e «l'inapplicabilità del comma 1 dell'art. 37 (...) esclude anche la riduzione del 25 per cento dell'indennizzo – prevista (...) per le espropriazioni legittime – imposta quando la vicenda è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale». Infine, ai rimettenti è stata addebitata l'omessa sperimentazione di un'interpretazione che, facendo riferimento al valore venale del bene, «consenta di ritenere riconducibili ad esso anche le somme corrispondenti al valore delle colture effettivamente praticate sul fondo e al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola». La stessa obiezione è stata rivolta alla censura secondo cui la norma *de qua* non contemplerebbe l'ipotesi di espropriazione parziale e non consentirebbe di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo.

Anche in materia tributaria, «il principio della discrezionalità e dell'insindacabilità delle opzioni legislative incontra il limite della manifesta irragionevolezza»: così si è espressa la sentenza n. **83** che ha sanzionato l'«intrinseca irrazionalità» dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 (nel testo antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 188 del 2014), nella parte in cui sottoponeva ad imposta di consumo, nella misura pari al 58,5% del prezzo di vendita al pubblico, la commercializzazione dei prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo. La norma, pur trovando «primaria giustificazione nell'esigenza fiscale, di recupero di un'entrata erariale – l'accisa sui tabacchi, con particolare riguardo alle sigarette – la quale ha subito una rilevante erosione, per effetto dell'affermazione sul mercato delle sigarette elettroniche», ha sottoposto indiscriminatamente ad un'aliquota unica e indifferenziata «qualsiasi prodotto contenente “altre sostanze”, diverse dalla nicotina, purché idoneo a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati», nonché i dispositivi e le parti di ricambio, che ne consentono il consumo, cioè «prodotti che non hanno nulla in comune con i tabacchi lavorati». Il Collegio ha osservato che, «mentre il regime fiscale dell'accisa con riferimento al mercato dei tabacchi, trova la sua giustificazione nel disfavore nei confronti di un bene riconosciuto come gravemente nocivo per la salute e del quale si cerca di scoraggiare il consumo», tale presupposto non è ravvisabile per il commercio di una «serie eterogenea di sostanze, non contenenti nicotina, e di beni aventi uso promiscuo». Pertanto, è apparsa irragionevole l'estensione del regime amministrativo e tributario dei tabacchi al «commercio di liquidi aromatizzati e di dispositivi per il relativo consumo», che non possono essere considerati succedanei del tabacco.

Il rilievo di un «insuperabile aspetto di irragionevolezza» ha indotto la sentenza n. **96** a sanzionare l'indiscriminato divieto (artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004) all'accesso alla procreazione medicalmente assistita, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie, suscettibili, secondo le evidenze scientifiche, di trasmettere al nascituro significative anomalie o malformazioni. Infatti, «con palese antinomia normativa», l'ordinamento consentiva, comunque, 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», consentita dalla legge n. 194 del 1978, «quando, dalle ormai normali indagini prenatali, siano (...) “accertati processi patologici [...] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna”». Pertanto, le censurate disposizioni irrazionalmente impedivano, pur essendo scientificamente possibile, di «far acquisire “prima” alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere “dopo” una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute».

La sentenza n. **108** ha respinto le censure di irragionevolezza mosse all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, che, ai fini del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, prescrive la

preventiva autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria. La scelta legislativa non è stata reputata manifestamente irragionevole, «configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003)». Del resto, già la sentenza n. 376 del 2001 aveva precisato che «la discrezionalità di cui il legislatore sicuramente gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza». Siffatto limite è stato superato nella specie, considerato il rilevante interesse pubblico di cui risulta permeata la materia, in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso all'arbitrato comporterebbe per le amministrazioni, e tenuto conto della generale finalità di «prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione». Per il Collegio, la censurata previsione non esprime un irragionevole sfavore per l'arbitrato, ma si limita a subordinarne l'attivazione ad una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi in gioco e delle circostanze concrete. E' stata poi disattesa la censura di violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione rivolta contro l'attribuzione del potere di autorizzare ogni singolo arbitrato all'organo di governo, anziché alla dirigenza. «L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa (...) spetta al legislatore. (...) tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione». La scelta di affidare all'organo di governo il compito di autorizzare motivatamente il ricorso all'arbitrato non è stata giudicata irragionevole, perché l'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel concedere o negare l'autorizzazione «non solo non è riducibile alla categoria dei semplici apprezzamenti tecnici», involgendo valutazioni di carattere politico-amministrativo sulla natura e sul diverso rilievo degli interessi potenzialmente coinvolti, ma, «per il suo stesso oggetto, si esprime in giudizi particolarmente delicati», in quanto connessi all'esigenza di prevenire e reprimere corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione.

La sentenza n. **113** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 45, comma 6, cod. strada, nella parte in cui, come costantemente interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, non prevedeva che tutte le apparecchiature impiegate nell'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità fossero sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura. Sotto il profilo della razionalità pratica, il Collegio ha evidenziato che «qualsiasi strumento di misura, specie se elettronico, è soggetto a variazioni delle sue caratteristiche e quindi a variazioni dei valori misurati dovute ad invecchiamento delle proprie componenti e ad eventi quali urti, vibrazioni, *shock* meccanici e termici, variazioni della tensione di alimentazione. Si tratta di una tendenza disfunzionale naturale direttamente proporzionata all'elemento temporale». L'esonero da verifiche periodiche è così apparso «intrinsecamente irragionevole», posto che i fenomeni di obsolescenza e deterioramento «possono pregiudicare non solo l'affidabilità delle apparecchiature, ma anche la fede pubblica che si ripone in un settore di significativa rilevanza sociale, quale quello della sicurezza stradale». Invero, un controllo di conformità alle prescrizioni tecniche «ha senso solo se esteso all'intero arco temporale di utilizzazione degli strumenti di misura, poiché la finalità dello stesso è strettamente diretta a garantire che il funzionamento e la precisione nelle misurazioni siano contestuali al momento in cui la velocità viene rilevata, momento che potrebbe essere distanziato in modo significativo dalla data di omologazione e di taratura». Ulteriori aporie sono state rilevate dal punto di vista della coerenza interna della norma, che presuppone l'uso delle apparecchiature di misurazione in funzione del valore probatorio riconosciuto dall'art. 142, comma 6, cod. strada alle loro risultanze nei procedimenti sanzionatori inerenti alle trasgressioni ai limiti di velocità. Il legislatore ha bilanciato «in modo non implausibile e non irragionevole (...) la tutela della sicurezza stradale e quella delle situazioni soggettive dei sottoposti alle verifiche», la cui posizione «viene in qualche modo compressa per effetto della parziale inversione dell'onere della prova, dal momento che è il ricorrente contro l'applicazione della sanzione a dover eventualmente dimostrare – onere di difficile assolvimento a causa della irripetibilità dell'accertamento – il cattivo funzionamento dell'apparecchiatura. Tuttavia, detta limitazione trova una ragionevole spiegazione nel carattere di affidabilità che l'omologazione e la taratura dell'autovelox conferiscono» alle sue prestazioni. Tale bilanciamento «ha per oggetto, da un lato, interessi pubblici e privati estremamente rilevanti quali la sicurezza della circolazione,

la garanzia dell'ordine pubblico, la preservazione dell'integrità fisica degli individui, la conservazione dei beni e, dall'altro, valori altrettanto importanti quali la certezza dei rapporti giuridici ed il diritto di difesa del sanzionato»; in particolare, esso «si concreta attraverso una sorta di presunzione, fondata sull'affidabilità dell'omologazione e della taratura dell'autovelox, che consente di non ritenere pregiudicata oltre un limite ragionevole la certezza della rilevazione e dei sottesi rapporti giuridici. Proprio la custodia e la conservazione di tale affidabilità costituisce il punto di estrema tensione entro il quale la certezza dei rapporti giuridici e il diritto di difesa del sanzionato non perdono la loro ineliminabile ragion d'essere». Tuttavia, il «ragionevole affidamento che deriva dalla custodia e dalla permanenza della funzionalità delle apparecchiature», garantita da verifiche periodiche conformi alle relative specifiche tecniche, degrada in assoluta incertezza quando queste non vengono effettuate. I Giudici hanno così concluso che, se l'art. 142, comma 6, «nella sua astratta formulazione» risulta immune da vizi di proporzionalità, l'art. 45 «si colloca al di fuori del perimetro della ragionevolezza, finendo per comprimere in modo assolutamente ingiustificato la tutela dei soggetti sottoposti ad accertamento. Il bilanciamento dei valori in gioco realizzato in modo non implausibile nel vigente art. 142, comma 6, (...) trasmoda così nella irragionevolezza, nel momento in cui il diritto vivente formatosi sull'art. 45, comma 6, (...) consente alle amministrazioni preposte agli accertamenti di evitare ogni successiva taratura e verifica».

La sentenza n. **119** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2 e 3 Cost., dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui prevedeva il requisito della cittadinanza italiana per l'ammissione al servizio civile. La Corte ha evidenziato le rilevanti trasformazioni che hanno investito l'istituto del servizio civile ed il concetto di difesa della Patria. Il primo, persa l'«originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva», é attualmente qualificato come «istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso», che «consente di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene». Il secondo «non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato»: sicché, accanto alla difesa militare, che è una delle forme di difesa della Patria, ben se ne può collocare un'altra, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione nazionale ed internazionale. Alla luce della riferita evoluzione legislativa e culturale, l'«esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia», dalle attività cui i doveri inderogabili di solidarietà sociale si riconnettono é apparsa irragionevole. Inoltre, si è osservato che «l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo (...) anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza. (...) l'attività di impegno sociale (...) «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»». Pertanto, l'«esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune», comportava «un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza».

La sentenza n. **132** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37-bis, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, impugnato, in riferimento all'art. 53 Cost., in quanto, sanzionando con la nullità l'avviso di accertamento emesso prima della scadenza del termine di 60 giorni dal ricevimento da parte del contribuente della richiesta di chiarimenti, pregiudicherebbe il generale dovere di adempimento delle obbligazioni tributarie per un mero vizio formale del contraddittorio. I Giudici hanno replicato che la nullità *de qua* è la conseguenza di un vizio, «consistente nel fatto di non essere stato messo a disposizione del contribuente l'intero lasso di tempo previsto dalla legge a garanzia della sua facoltà di partecipare al procedimento (...) presentando osservazioni e chiarimenti». Il rispetto del termine dilatorio è stato ritenuto funzionale a consentire che l'avviso di accertamento sia specificamente motivato dall'ufficio tributario, in relazione alle giustificazioni fornite dal contribuente. Pertanto, la sanzione trova la sua ragione in una «divergenza dal modello normativo che, lungi dall'essere qualificabile come meramente formale o innocua, o come di lieve entità, è invece di particolare gravità, in considerazione della funzione di tutela dei diritti del contribuente (...) e del fatto che la violazione del termine (...) previsto a garanzia dell'effettività del contraddittorio procedimentale impedisce il pieno svolgersi di tale funzione. La sanzione (...) non è dunque posta a presidio di un mero requisito di forma del procedimento, estraneo alla

sostanza del contraddittorio (...), ma costituisce (...) strumento efficace ed adeguato di garanzia dell'effettività del contraddittorio stesso, eliminando in radice l'avviso di accertamento emanato prematuramente. La necessità che al contribuente sia consentito di partecipare al procedimento e la ragionevolezza della sanzione in caso di violazione del termine stabilito per garantire l'effettività di tale partecipazione, sono ancora più evidenti se si considerano le peculiarità dell'accertamento delle fattispecie elusive e il ruolo decisivo che in esso possono svolgere gli elementi forniti dal contribuente».

La sentenza n. **139** ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui, nel caso di contestazione di un reato concorrente o di circostanza aggravante già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato anche in relazione ai reati diversi da quello che forma oggetto della nuova contestazione. Confermando argomentazioni sviluppate nelle sentenze nn. 333 del 2009 e 237 del 2012, il Collegio ha sostenuto che, «nel caso di processo oggettivamente cumulativo», cioè «con una pluralità di imputazioni formulate contro la stessa persona», «l'esigenza che emerge – sul piano del ripristino della legalità costituzionale – è quella di restituire all'imputato la facoltà di accedere al rito alternativo relativamente al nuovo addebito, in ordine al quale non avrebbe potuto formulare una richiesta tempestiva a causa dell'avvenuto esercizio dell'azione penale con modalità “anomale” (nell'ipotesi della contestazione “tardiva”), o comunque derogatorie rispetto alle ordinarie cadenze procedurali (nell'ipotesi della contestazione “fisiologica”): e ciò, “senza che possa ipotizzarsi un recupero globale della facoltà stessa”, esteso, cioè, anche alle imputazioni diverse da quelle oggetto della nuova contestazione, rispetto alle quali “l'imputato ha consapevolmente lasciato spirare il termine di proposizione della richiesta” (...). Sarebbe, infatti, “illogico – e, comunque, non costituzionalmente necessario – che, a fronte della contestazione suppletiva di un reato concorrente (magari di rilievo marginale rispetto al complesso dei temi d'accusa), l'imputato possa recuperare, a dibattimento inoltrato, gli effetti premiali del rito alternativo anche in rapporto all'intera platea delle imputazioni originarie”, relativamente alle quali si è scientemente astenuto dal formulare la richiesta (...). Soluzione, questa, che rischia di privare di ogni razionale giustificazione lo sconto di pena connesso all'opzione per il rito speciale». Le citate decisioni, in linea con la sentenza n. 265 del 1994 relativa al patteggiamento, hanno dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non restituivano all'imputato «la possibilità di accedere al giudizio abbreviato relativamente (e, dunque, limitatamente) al reato concorrente o al fatto diverso contestato in dibattimento». Simili considerazioni, reputate estensibili all'ipotesi di contestazione dibattimentale “tardiva” di un'aggravante, hanno privato di fondamento il denunciato *vulnus* all'art. 3 Cost.

La sospensione delle procedure contrattuali e dell'ordinaria dinamica retributiva dei dipendenti pubblici per gli anni 2010-2014 (artt. 9 del d.l. n. 78 del 2010 e 16 del d.l. n. 98 del 2011) non ha determinato, a giudizio della sentenza n. **178**, un sacrificio irragionevole o sproporzionato del «diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto» e del «diritto di accedere alla contrattazione collettiva». La legittimità dei denunciati interventi normativi è stata motivata sulla base della «ragionevolezza che ne ispira le linee direttrici»: si tratta, infatti, di «provvedimenti che, pur diversamente modulati, si applicano all'intero comparto pubblico e impongono limiti e restrizioni generali», in una dimensione solidaristica. La ritenuta ragionevolezza è derivata anche dalla considerazione della «particolare gravità della situazione economica e finanziaria» e dal rilievo che le misure *de quibus* incidono su una dinamica retributiva pubblica che si era precedentemente attestata su valori più sostenuti di quanto registrato nei settori privati dell'economia. La Corte ha così concluso che il carattere generale degli interventi varati nel 2010 e nel 2011, inseriti in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, «risponde all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato». Infine, in ordine alla denunciata lesione del diritto alla retribuzione, conseguente alla prolungata sospensione della dinamica negoziale, i Giudici – dopo aver ribadito che, in linea di principio, «l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del “blocco” delle retribuzioni», suscettibile di «oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto» – hanno affermato che il giudizio di conformità all'art. 36 Cost. «non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche

significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività». Sotto il profilo temporale, è stato osservato che le disposizioni censurate hanno cessato di operare dal 1° gennaio 2015, poiché la corrente legge di stabilità non ne ha prorogato l'efficacia: perciò, è emerso «con chiarezza l'orizzonte delimitato entro cui si collocano le misure restrittive». Inoltre, tra i fattori rilevanti, da valutare in un arco temporale più ampio, è stata nuovamente annoverata la «pregressa dinamica delle retribuzioni» pubbliche, che, «attestandosi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori, ha poi richiesto misure di contenimento».

La sentenza n. **192** ha reputato costituzionalmente illegittimo l'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non escludeva che, nei procedimenti nei quali vi fosse stata l'ammissione al patrocinio erariale, la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato venisse operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate ai sensi del precedente art. 54. Nell'attuare un «significativo e drastico intervento di riduzione» dei compensi, la legge di stabilità del 2014 «non poteva ignorare come si trattasse di compensi che (...) avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati» e che, in fatto, non venivano rivisti da oltre un decennio. In seguito ad una così prolungata «inerzia amministrativa», la base tariffaria di calcolo è risultata ormai «seriamente sproporzionata per difetto», non rilevando in contrario la pur riconosciuta esigenza che la misura degli onorari in esame, rapportata alle vigenti tariffe professionali, debba essere comunque temperata, e quindi ridotta, in relazione alla natura pubblicistica della prestazione richiesta. La mancata attuazione, in sede amministrativa, del vincolo di adeguamento previsto dalla fonte primaria costituiva per il legislatore un «dato caratterizzante della materia che si apprestava ad incidere»; e «il non averne tenuto conto, nel momento in cui veniva deciso un significativo intervento di riduzione», ha determinato la violazione del limite della manifesta irragionevolezza. Né la censurata previsione è stata ritenuta riconducibile alla pur ampia discrezionalità legislativa, proprio a causa dell'omessa «preliminare valutazione complessiva della materia, necessaria per compiere un ragionevole bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa e remunerazione (...) degli incarichi», relativi a prestazioni tendenzialmente non ricusabili dall'interessato, obbligato, in quanto pubblico ufficiale, alla fedele e diligente esecuzione delle proprie competenze professionali. L'esito di irragionevolezza ha fatto leva anche sulle ricadute «di sistema» di una disciplina che «può favorire, per un verso, applicazioni strumentali o addirittura illegittime delle norme, a fini di adeguamento *de facto* dei compensi (...), e, per l'altro, comportare un allontanamento, dal circuito dei consulenti d'ufficio, dei soggetti dotati delle migliori professionalità». Pertanto, è stato valutato come «manifestamente irragionevole un intervento di riduzione della spesa erariale in materia di giustizia – pur, come tale, sicuramente riferibile alla discrezionalità legislativa nel contesto della congiuntura economico-finanziaria – adottato senza attenzione a che la riduzione operi su tariffe realmente congruenti» e, perciò, «da un lato, proporzionate (sia pure per difetto, tenendo conto del connotato pubblicistico) a quelle libero-professionali (...) e, dall'altro, preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita». La stessa decisione ha altresì rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, stabilendo l'applicazione della decurtazione dei compensi a tutte le liquidazioni da effettuarsi dopo la data della sua entrata in vigore, impone la riduzione di un terzo anche per le prestazioni professionali in tutto o in parte anteriori. In proposito, si è osservato che la ragionevolezza della norma «va misurata sulla sua effettiva portata precettiva», come risultante dal contestuale intervento manipolativo. Per effetto di quest'ultimo, la decurtazione opererà «esclusivamente su compensi aggiornati», secondo una verifica condotta dal giudice procedente. Quanto alla richiesta del rimettente di rendere immuni dalla decurtazione le prestazioni anteriormente esaurite, i Giudici hanno replicato che il quesito potrebbe essere plausibilmente posto per le prestazioni del tutto esaurite, e sempreché non si ritenga applicabile il principio giurisprudenziale di irrilevanza della norma sopravvenuta. In relazione a prestazioni anche solo in parte rese dopo l'entrata in vigore della novella, è stata considerata non irragionevole l'applicazione del regime tariffario vigente al momento della liquidazione.

La sentenza n. **194** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., in quanto – devolvendo alla competenza del tribunale minorile i provvedimenti *ex art. 317-bis* cod. civ. riguardanti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni – avrebbe ingiustificatamente derogato al criterio generale del cumulo processuale. La logica del cumulo si fonda su criteri che non appaiono tali da compromettere la ragionevolezza, costituzionalmente rilevante, della

soluzione normativa in esame. Ai sensi del secondo periodo del comma censurato, i procedimenti *ex art. 333 cod. civ.* – concernenti le ipotesi di condotta pregiudizievole di uno o entrambi i genitori nei confronti del figlio e di regola attribuiti al tribunale per i minorenni – sono affidati, invece, al tribunale ordinario quando tra le stesse parti penda un giudizio di separazione o divorzio. Il cumulo processuale si giustifica così in relazione alla circostanza dell'identità soggettiva delle parti coinvolte (i genitori in fase di separazione o divorzio e i figli minori) ed alla necessità che il giudice possa adottare, in costanza di una crisi coniugale aggravata da comportamenti genitoriali pregiudizievoli per i figli, le misure più opportune per la migliore tutela degli interessi di questi ultimi. Analoghe considerazioni sostengono la *vis* attrattiva a favore del tribunale ordinario ove, sempre tra le stesse parti, penda giudizio in caso di contrasto su questioni di particolare importanza in tema di responsabilità genitoriale sui figli minori (art. 316 cod. civ.). La concentrazione processuale risponde dunque ad una *ratio* «non irragionevole e non certo riconducibile a mere esigenze di speditezza», ma che «non impone affatto di adottare una medesima soluzione regolativa per l'ipotesi, del tutto differente, del contenzioso introdotto da parte degli ascendenti che lamentino un pregiudizio per il loro diritto di mantenere con i nipoti minorenni “rapporti significativi”». In quest'ipotesi sarebbero, infatti, «soggettivamente diverse le “parti” in giudizio, così come diversi sarebbero gli interessi in contesa, atteso che si tratterebbe di assicurare tutela a una sfera di affettività suscettibile di essere compromessa anche del tutto indipendentemente da vicende di crisi coniugale». Inoltre, «il cumulo di questo contenzioso con quello della separazione finirebbe inevitabilmente per introdurre, anche fra gli stessi coniugi, un ulteriore elemento di conflittualità, potenzialmente eccentrico rispetto a quelli già presenti»; e la stessa “comune” audizione dei minori (nel cui “esclusivo interesse” vanno (...) adottati i provvedimenti di cui all'art. 317-*bis* cod. civ.) avverrebbe (...) secondo una prospettiva (...) “strabica”: da un lato, infatti, essa sarebbe volta a valutare a quale dei genitori affidare i minori e, dall'altro lato, a valutare, invece, come l'interesse materiale e spirituale di questi ultimi possa essere temperato con l'autonomo diritto degli ascendenti». Infine, la Corte ha reputato decisivo il rilievo secondo cui «non può certo apparire irragionevole» la scelta di attribuire anche la competenza in discorso a un «giudice specializzato – e da considerarsi “naturale” per la tutela degli interessi dei minori».

La sentenza n. **221** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, impugnato, anche in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che la rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che conferisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali – subordinerebbe irragionevolmente l'esercizio del fondamentale diritto all'identità di genere al requisito della sottoposizione della persona a trattamenti sanitari estremamente invasivi e pericolosi per la salute. Valorizzando l'evoluzione culturale, ordinamentale e giurisprudenziale che ha elevato il predetto diritto a «elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona», la Corte ha offerto un'interpretazione adeguatrice della disposizione secondo cui «la mancanza di un riferimento testuale alle modalità (chirurgiche, ormonali, ovvero conseguenti ad una situazione congenita), attraverso le quali si realizzi la modificazione, porta ad escludere la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali». Tale esegesi é apparsa come il corollario di un'impostazione che, «in coerenza con supremi valori costituzionali», rimette al singolo la «scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, il quale deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere. L'ampiezza del dato letterale (...) e la mancanza di rigide griglie normative sulla tipologia dei trattamenti rispondono all'irriducibile varietà delle singole situazioni soggettive».

La sentenza n. **223** ha reputato inammissibile, per difetto di soluzione costituzionalmente obbligata in ambito rimesso alla discrezionalità legislativa (le scelte di politica criminale), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, prevedendo la non punibilità dei congiunti della persona offesa da determinati reati contro il patrimonio, comporterebbe un trattamento ingiustificatamente più favorevole rispetto agli autori di identiche condotte che siano privi di un'analoga relazione familiare con la vittima. La Corte non ha messo in dubbio che la disposizione, «ispirata ad un criterio di rigida tutela della istituzione familiare e della sua coesione, attuato a discapito dei diritti individuali dei componenti del nucleo e dello stesso

interesse pubblico alla repressione dei reati», debba poter essere valutata, in punto di ragionevolezza, «alla stregua dell'attuale realtà sociale» (sentenza n. 126 del 1968). Invero, sul piano dei rapporti patrimoniali, alla tradizionale comunanza di interessi oggi si è affiancata e in molti casi si è sostituita la reciproca autonomia economica dei componenti il nucleo familiare; sicché è apparso normale mettere in discussione una causa di non punibilità «concepita in epoca segnata dal ruolo dominante del marito e del padre» e comunque già criticata per la sua inopportunità, poiché «la protezione assoluta stabilita intorno al nucleo familiare, a prezzo dell'impunità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, non è più rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento». Del resto, la Costituzione «non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti» (sentenza n. 494 del 2002) ed «il fondamento di ogni deroga al principio dell'uguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge deve essere misurato, in termini di razionalità (dunque in termini di congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), con riguardo alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata ad operare. E poiché tali condizioni sono per definizione soggette ad una costante evoluzione, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo» (sentenze nn. 231 del 2013, 354 del 2002, 508 del 2000 e 41 del 1999). Sebbene la discrezionalità legislativa si eserciti «non solo nella espressione di nuove scelte normative, ma anche nella stessa conservazione, nel tempo, dei valori normativi già affermati nell'ordinamento», l'intervento del giudice costituzionale (limitato dall'art. 28 della legge n. 87 del 1953 che esclude ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento) è legittimo qualora «l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti». Da tali premesse non è tuttavia scaturita una decisione di accoglimento poiché sono prospettabili molteplici alternative, «costituzionalmente compatibili, idonee ad evitare che prevalga sempre e comunque, per determinate figure parentali, la soluzione dell'impunità, anche contro la volontà della vittima ed anche quando non vi sia, nel concreto, alcuna coesione da difendere per il nucleo familiare». Lo stesso rimettente ha evidenziato che «vi sarebbe almeno un'altra soluzione (...) per porre rimedio al *vulnus* denunciato: non già la completa caducazione della fattispecie di non punibilità, ma la generalizzata subordinazione della procedibilità dell'azione contro il reo all'iniziativa della vittima»; inoltre, «l'alternativa tra soluzioni compatibili non coinvolge solo l'eventuale eliminazione della disciplina di favore o la sua graduazione mediante l'introduzione della perseguibilità a querela» ma riguarda anche la selezione dei delitti e delle figure parentali che ancora giustificerebbero un trattamento di favore. La Corte, consapevole del dovere di «rigorosa osservanza» dei limiti dei suoi poteri, ha però sottolineato la «forte opportunità» di una ponderata riforma, «non sostituibile attraverso la radicale ablazione» della censurata disposizione, ed ha invitato il legislatore ad operare un «indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento (...) tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare».

Il rispetto del «principio di non contraddizione» – per cui ciò che è divenuto lecito per effetto della sentenza n. 96 non può essere più attratto nella sfera del penalmente rilevante – ha indotto la Corte, nella sentenza n. **229**, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3, lett. b), e 4, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui contemplava come ipotesi di reato la condotta di selezione degli embrioni anche nei casi in cui questa fosse esclusivamente finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da gravi malattie genetiche trasmissibili, accertate da apposite strutture pubbliche. La decisione è, infatti, derivata dalla già intervenuta rimozione del divieto imposto alle coppie fertili portatrici delle predette patologie di ricorrere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, al fine della previa individuazione, in funzione del successivo impianto nell'utero della donna, di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore comportante il pericolo di rilevanti anomalie o malformazioni (se non la morte precoce) del nascituro.

La sentenza n. **248** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., censurato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., in quanto, disponendo la pignorabilità dei crediti da rapporto di lavoro nella misura del quinto, non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte di retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita. L'art. 545 intende «contemperare la protezione del credito con l'esigenza del lavoratore di avere, attraverso una

retribuzione congrua, un'esistenza libera e dignitosa. La facoltà di escutere il debitore non può essere sacrificata totalmente, anche se la privazione di una parte del salario è un sacrificio che può essere molto gravoso per il lavoratore scarsamente retribuito. (...) il legislatore si è dato carico di temperare i contrapposti interessi "contenendo in limiti angusti la somma pignorabile [e graduando il sacrificio in misura proporzionale all'entità della retribuzione]: chi ha una retribuzione più bassa, infatti, è colpito in misura proporzionalmente minore. Perciò non è vero che siano state 'parificate' situazioni diverse, né si può ritenere arbitraria la norma impugnata sol perché non ha escluso gli stipendi e i salari più esigui».

14.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi

Il compito istituzionale affidato alla Corte «richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare "una tutela sistemica e non frazionata" (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. "Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette": per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che "[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi" (sentenza n. 85 del 2013)». Tali fondamentali insegnamenti sono stati ribaditi dalla sentenza n. **10** che ha ascrivito all'attività di bilanciamento tra valori costituzionali l'individuazione di limiti alla retroattività delle decisioni di accoglimento ulteriori rispetto a quello dei rapporti esauriti (posto a presidio della certezza del diritto) e imposti dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. I Giudici hanno puntualizzato che gli interventi di regolazione degli effetti temporali della decisione «devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità» ed essere, pertanto, «rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento» dei valori in campo. Nella specie, la cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime (art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008 riguardanti l'addizionale IRES a carico di imprese operanti nel settore della commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti) «dal giorno successivo alla pubblicazione» della decisione in Gazzetta Ufficiale è stata reputata costituzionalmente imposta dalla necessità di «contemperare tutti i principi e i diritti in gioco»: l'equilibrio di bilancio, che sarebbe stato gravemente pregiudicato dall'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità delle norme censurate, e che avrebbe richiesto una manovra finanziaria aggiuntiva, idonea anche ad onorare gli impegni assunti dall'Italia in sede europea; i principi di solidarietà sociale, che nella perdurante crisi economica e finanziaria, più avvertita dalle fasce deboli, sarebbero stati lesi da un'irragionevole redistribuzione della ricchezza a favore di operatori economici beneficiari di una favorevole congiuntura; e la parità di trattamento tra gli operatori del settore petrolifero, che si sarebbero giovati della restituzione del tributo versato, a prescindere dal rispetto del divieto di traslare sui prezzi finali l'inasprimento fiscale voluto dal legislatore.

Una «violazione del canone di ragionevolezza e del principio di ragionevole durata del processo» è stata riscontrata dalla sentenza n. **23** che ha sanzionato l'irragionevole bilanciamento di interessi operato dall'art. 459, comma 1, cod. proc. pen., dichiarato illegittimo nella parte in cui prevedeva la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna. La Corte ha rammentato che «il principio della ragionevole durata del processo va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, il cui sacrificio non è sindacabile, ove frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa» (sentenza n. 159 del 2014, ordinanze nn. 332 e 318 del 2008) e che a detto principio «possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza» (sentenze nn. 63 e 56 del 2009, 148 del 2005). La censurata disposizione, determinando un «ingiustificato allungamento dei tempi del processo» e ostacolando la «realizzazione dell'effetto deflattivo legato ai riti speciali di tipo premiale», cagionava «una lesione del principio della ragionevole durata del processo» non giustificata dalle «esigenze di tutela del querelante o della persona offesa, le quali (...)

devono ritenersi congruamente garantite» dall'autonoma esperibilità dell'azione risarcitoria in sede civile e dal sostanziale accoglimento della richiesta di punizione del querelato.

«Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, deve “dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona” (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di “un non sopportabile scostamento” fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993). Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. (...) il criterio di ragionevolezza (...) circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali». In tal senso si è espressa la sentenza n. 70 che ha valutato come illegittimo, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., l'azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013 prescritto dall'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 per le pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS. La Corte, nel ripercorrere l'evoluzione della pertinente disciplina, ha sottolineato la propensione del legislatore a tutelare integralmente «soltanto le fasce più basse (...) dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni». In ordine ai blocchi della perequazione già disposti in passato dal legislatore, l'ordinanza n. 256 del 2001 e la sentenza n. 316 del 2010 hanno ritenuto la compatibilità costituzionale di fattispecie caratterizzate dalla durata annuale della sospensione e dalla limitazione del campo di applicazione a pensioni notevolmente superiori al minimo INPS. La censurata misura del 2011 si è, invece, palesemente discostata dagli scrutinati precedenti legislativi sia perché aveva una durata biennale, sia perché – realizzando un'indicizzazione al 100 per cento sulla quota di pensione fino a tre volte il trattamento minimo ed escludendo la rivalutazione per le pensioni superiori a euro 1.217 netti – colpiva anche trattamenti di importo non elevato. La contestata scelta legislativa non ha ascoltato il monito lanciato dalla sentenza n. 316 secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» delle pensioni, comprese quelle «di maggiore consistenza». Il Collegio ha poi sostenuto che «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica», volto a garantirne nel tempo l'adeguatezza; essa, pertanto, «si impone (...) sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario», secondo un «progetto di eguaglianza sostanziale (...) così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici» e l'«adozione di misure disomogenee e irragionevoli». Il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, vagliato «sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico», ha valicato «i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”». Avuto riguardo alle garanzie offerte dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., il legislatore è tenuto a «proporre un corretto bilanciamento, ogniqualevolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa». L'impugnata disposizione si è limitata a «richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi». L'interesse dei pensionati (pur titolari di modesti trattamenti) «alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite» ed il correlativo diritto «costituzionalmente fondato» ad una «prestazione previdenziale adeguata» sono risultati perciò «irragionevolmente» sacrificati «nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio». In tal modo, sono stati illegittimamente «intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)», quest'ultimo «da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale».

La sentenza n. 96 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consentivano il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) alle coppie fertili portatrici di gravi malattie genetiche trasmissibili, accertate da apposite strutture pubbliche. Il *vulnus* al diritto alla salute della donna

– significativamente minacciato dalla necessità di ricorrere ad aborto terapeutico al fine di perseguire il legittimo obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia di cui la coppia è portatrice – non trovava, infatti, un «positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all’aborto». I Giudici hanno affermato che la normativa *de qua* costituisce il «risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell’ordinamento» ed è lesiva del «diritto alla salute della donna fertile portatrice (ella o l’altro soggetto della coppia) di grave malattia genetica ereditaria», nella parte in cui non consente, e dunque esclude, che possano ricorrere alla PMA, con diagnosi preimpianto, «le coppie affette da patologie siffatte, adeguatamente accertate, per esigenza di cautela, da apposita struttura pubblica specializzata. Ciò al fine esclusivo della previa individuazione di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore comportante il pericolo di rilevanti anomalie o malformazioni (se non la morte precoce) del nascituro, alla stregua del medesimo “criterio normativo di gravità”» stabilito dalla legge n. 194 del 1978.

«Il principio di ragionevolezza, nell’ottica di un prudente bilanciamento e di un’accorta integrazione delle tutele, richiede una valutazione sistematica dei molteplici valori coinvolti, anche con riguardo ai valori che la CEDU concorre a presidiare». In tal senso si è espressa la sentenza n. **127** nel valutare come ragionevole la scelta legislativa di stabilire, con l’art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011, che, sin dall’entrata in vigore della legge n. 730 del 1983, le variazioni dell’indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate devono essere calcolate sulla quota di indennità effettivamente spettante in proporzione all’anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio. Secondo i Giudici, i principi costituzionali e convenzionali sono chiamati ad «interagire in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d’interesse generale, consenta di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata. Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (diritto ad un processo equo, affidamento nella stabilità delle relazioni giuridiche), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l’ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti». La norma censurata, «nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie», non ha determinato «alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori, che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato». Infatti, in un disegno che «persegue finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati», il legislatore, «nel disciplinare le variazioni dell’indennità integrativa speciale in modo coerente con l’evoluzione del sistema», «ha attuato un intervento di razionalizzazione della spesa pensionistica, che (...) non pregiudica l’adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento anticipato»; ed ha annesso il «necessario e non irragionevole rilievo alla circostanza del pensionamento anticipato, (...) senza creare alcuna arbitraria disparità di trattamento». Peraltro, l’introduzione, anche per i trattamenti in corso, di un nuovo sistema di perequazione automatica (art. 34 della legge n. 448 del 1998), rendendo anacronistico il meccanismo precedentemente disciplinato, ha delimitato la «portata precettiva» del contestato intervento settoriale e ne ha ridimensionato «quelle conseguenze pregiudizievoli sull’adeguatezza complessiva del trattamento previdenziale, che sono un elemento imprescindibile di valutazione» nel sindacato di ragionevolezza.

La sentenza n. **178** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego risultante dagli artt. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011 (come specificato dall’art. 1, comma 1, lett. c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013), 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013 e 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014. Le predette disposizioni, in parte impugnate dai rimettenti ed in parte successive agli atti di promovimento, hanno collocato il blocco della contrattazione collettiva in un «orizzonte meno angusto e contingente» di quello disegnato dal legislatore con i primi provvedimenti in materia contenuti nel d.l. n. 78 del 2010 e ne hanno posto in luce l’«incidenza, tutt’altro che episodica», sulla libertà sindacale. Con l’entrata in vigore della legge di stabilità per il 2015, che ha, tra l’altro, esteso per tutto l’anno le precedenti misure inibitorie della contrattazione economica, la denunciata sospensione (peraltro reputata conforme a Costituzione per il periodo 2010-2014) ha rivelato una vocazione strutturale che illegittimamente comprime la pienezza

dell'azione sindacale nella determinazione di ogni aspetto delle condizioni del lavoro pubblico ed altera indebitamente la dinamica negoziale nel settore del pubblico impiego che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale. A giudizio della Corte, se «i periodi di sospensione delle procedure “negoziali e contrattuali” non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato (...) in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti *ad libitum*». Il carattere ormai sistematico di tale sospensione è sconfinato in un «bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (...), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.)». Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost. non è stato ritenuto più tollerabile nel momento in cui «si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione». I Giudici hanno così rimosso, per il futuro, i limiti «allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica», mentre spetta al legislatore il compito di dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, nel rispetto dei vincoli di spesa, restando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla contestata disciplina.

«Il legislatore statale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro, la coerenza dell'ordinamento interno con gli obiettivi di armonizzazione stabiliti dalle direttive europee; in tal senso, la libertà d'iniziativa economica può essere anche “ragionevolmente limitata” (...), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 242 del 2014)». Così si è espressa la sentenza n. **210** che ha ravvisato nella «protezione dei consumatori, ed in particolare dei telespettatori», e nella «tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo» altrettante finalità sociali idonee a giustificare la previsione (art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005) di più rigorosi limiti di affollamento pubblicitario per le emittenti televisive a pagamento.

La sentenza n. **236** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, in relazione al precedente art. 10, comma 1, lett. c), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto sospende di diritto, anche per i mandati in corso, dalle cariche elettive di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti, tra i quali l'abuso d'ufficio. La Corte ha precisato che la misura non costituisce una sanzione né un effetto penale della condanna, ma solo la conseguenza cautelare del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle predette cariche o per il loro mantenimento e che il divieto di retroattività ha rango costituzionale solo in ambito penale. La «permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione» è stata reputata suscettibile di incidere sugli interessi protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo da garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai titolari di funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina ed onore. Al legislatore, chiamato a «disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni», è demandato il «bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro». Precedenti decisioni riguardanti misure dello stesso tipo di quella censurata (sentenze nn. 118 del 2013, 257 del 2010, 352 del 2008, 25 del 2002, 206 del 1999 e 141 del 1996) hanno sostenuto che il bilanciamento legislativo dei valori coinvolti «non si appalesa irragionevole, essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica» dell'eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, e sulla constatazione del «venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza» nell'organo elettivo. Nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, il legislatore ha ora ritenuto che una condanna per abuso d'ufficio faccia sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto dalla carica a tutela dei menzionati interessi; e l'applicazione immediata delle nuove cause ostative a chi sia stato eletto prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata ha costituito una «ragionevole risposta all'esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere. Di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione, infatti, non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (...) suscitati

l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione e per garantire "la 'credibilità' dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'ombra gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera" (sentenza n. 206 del 1999). Tali esigenze sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore». Del resto, l'applicazione immediata delle cause ostative ai mandati in corso ha sempre caratterizzato analoghe e più risalenti discipline. La sentenza n. 118 del 1994 ha escluso l'irragionevolezza della prevista operatività della normativa allora denunciata «con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore: costituisce, infatti, frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge (...), l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso». Il Collegio ha così concluso che, «come la condanna irrevocabile può giustificare la decadenza dal mandato in corso, per le stesse ragioni la condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto da tale mandato, sicché (...) la scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità non ha superato i confini di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco».

L'ordinanza n. 242 ha reputato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 32 Cost., degli artt. 139, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 209 del 2005 e 32, comma 3-*quater*, del d.l. n. 1 del 2012, che, in materia di sinistri stradali, rispettivamente escludono la risarcibilità per danno biologico permanente delle lesioni di lieve entità insuscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo e consentono il risarcimento del danno alla persona per lesioni di lieve entità solo a seguito di riscontro medico-legale da cui risulti visivamente o strumentalmente accertata l'esistenza della lesione. La sentenza n. 235 del 2014, successiva all'atto di promovimento, ha, per un verso, escluso che la necessità del riscontro strumentale sia riferibile al danno temporaneo (che può quindi essere anche solo "visivamente" accertato) ed ha, per altro verso, ritenuto non censurabile la prescrizione dell'ulteriore e necessaria diagnostica strumentale ai fini della riconoscibilità di un danno permanente. In relazione a quest'ultimo, la limitazione imposta al correlativo accertamento (altrimenti sottoposto ad una discrezionalità eccessiva, con rischio di estensione a postumi invalidanti inesistenti o enfatizzati) è stata considerata conforme a criteri di ragionevolezza, in termini di bilanciamento, «in un sistema, come quello vigente, di responsabilità civile per la circolazione dei veicoli obbligatoriamente assicurata, in cui le compagnie assicuratrici, concorrendo *ex lege* al Fondo di garanzia per le vittime della strada, perseguono anche fini solidaristici, e nel quale l'interesse risarcitorio particolare del danneggiato deve comunque misurarsi con quello, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi».

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

Il «valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Con la conseguenza che "non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti", unica condizione essendo "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» (sentenza n. **56**, ove sono citate le sentenze nn. 302 del 2010, 236 e 206 del 2009 e l'ordinanza n. 31 del 2011).

Il «valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici “anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti”, ma esige che ciò avvenga alla 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 n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti» (sentenza n. **216**).

Le sentenze nn. **34**, **56**, **127**, **150** e le ordinanze nn. **21**, **174**, **274** hanno rigettato le proposte censure di violazione del principio del legittimo affidamento.

L'ordinanza n. **21** ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge n. 28 del 1999 che, interpretando autenticamente l'art. 26, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, dispone con efficacia retroattiva l'applicazione della ritenuta sugli interessi e sui redditi da capitale anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), ivi incluse le aziende speciali comunali. La sentenza n. **34** ha respinto la questione avente ad oggetto l'art. 42, comma 3, della legge marchigiana n. 31 del 2009 che, in materia di cave, ha esteso gli incrementi tariffari relativi al contributo per l'attività estrattiva, prescritti dalla legge regionale n. 19 del 2007, ai titolari di convenzioni precedenti. Nella sentenza n. **56** – di rigetto della questione riguardante i commi 77, 78 e 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 che assoggettano anche i titolari delle concessioni in corso per l'esercizio e la raccolta non a distanza dei giochi pubblici a nuovi obblighi, prevalentemente gestionali, rivolti, tra l'altro, a mantenere indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto, a proteggere i consumatori e a ridurre i rischi connessi al gioco – il Collegio ha sottolineato, da un lato, la legittimità di interventi legislativi ricadenti su rapporti di concessione di servizio pubblico, purché ragionevoli, proporzionati e ispirati a motivi imperativi di interesse generale; e, dall'altro, l'originaria instabilità della posizione giuridica dei soggetti incisi. La sentenza n. **127** – negando la possibilità di un affidamento legittimo nell'immutabilità dei rapporti di durata e di un affidamento ragionevole a fronte di un'interpretazione giurisprudenziale contrastata ed incerta – ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011, il quale stabilisce che, sin dall'entrata in vigore della legge n. 730 del 1983, le variazioni dell'indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate debbano essere calcolate sulla quota di indennità effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio, anziché attribuite integralmente. La sentenza n. **150** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge n. 266 del 2005, ove è statuito che l'art. 69, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001 deve intendersi nel senso di escludere l'applicabilità ai lavoratori pubblici, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997, dell'art. 5, terzo comma, della legge n. 260 del 1949, così negando il diritto ad un compenso aggiuntivo in caso di coincidenza delle festività con la domenica, anche con riguardo ai giudizi pendenti. Il Collegio ha evidenziato che l'intervento interpretativo non solo non ha violato il principio di ragionevolezza, «che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento» (sentenza n. 209 del 2010), ma neppure ha determinato una lesione dell'affidamento, poiché il testo originario rendeva, sin dall'inizio, plausibile una lettura diversa da quella privilegiata dai destinatari della norma interpretata e coerente con i principi informatori del pubblico impiego. L'ordinanza n. **174** – nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011 il quale, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999, stabilisce che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli *ex*-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio e che, in quest'ultimo caso, il contributo è calcolato sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 ed è trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa – ha sostenuto che lo *ius superveniens* non ha inciso su posizioni giuridiche acquisite, né su un

affidamento che «non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione». L'ordinanza n. **274** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006, il quale, interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, disciplina le modalità di corresponsione dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità e fissa al 31 dicembre 1994 il discrimine tra il vecchio regime, che svincolava il computo dell'indennità dalla pensione, e il nuovo sistema, che include l'indennità nel trattamento pensionistico complessivo. Anche questa decisione ha confermato che, «in relazione ai rapporti di durata, non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell'immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli, finalizzate a riequilibrare il sistema».

Per contro, la riscontrata lesione del principio del legittimo affidamento ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di illegittimità costituzionale contenute nelle sentenze nn. **216** e **260**.

La sentenza n. **216** – dopo aver rammentato che, «con riguardo alla fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti», «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora “esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso”» – ha sanzionato come irragionevole e lesivo del principio di tutela dell'affidamento l'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011 che, in deroga alla precedente legislazione regolante l'introduzione dell'euro, disponeva, «al dichiarato fine di ridurre il debito pubblico», la prescrizione anticipata, rispetto al termine decennale dalla data di cessazione del corso legale della lira (spirato il 28 febbraio 2012), e con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione e dunque del diritto di convertire in euro le relative banconote e monete, e stabiliva il versamento del loro controvalore all'entrata del bilancio statale per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Il Collegio ha osservato che il preesistente quadro legislativo era tale da far «sorgere nei possessori di banconote in lire la ragionevole fiducia nel mantenimento del termine fino alla sua prevista scadenza decennale»; e che il lungo tempo trascorso senza alcuna modifica dell'originario assetto normativo ha reso ancora «più evidente il carattere certamente consolidato della posizione giuridica dei possessori di banconote in lire e della loro legittima aspettativa a convertirle in euro entro il termine che sarebbe venuto a scadenza il 28 febbraio 2012 e tanto più censurabile l'improvviso intervento del legislatore». La sentenza n. **260** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013 nella parte in cui, interpretando l'art. 3, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 64 del 2010, prevedeva che alle fondazioni lirico-sinfoniche, fin dalla loro trasformazione in soggetti di diritto privato (23 maggio 1998), non si applicassero le disposizioni sulla stabilizzazione del rapporto di lavoro come conseguenza della violazione delle norme sulla stipulazione di contratti di lavoro subordinato a termine. I Giudici hanno riscontrato la lesione dell'«affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica», «corroborato da un assetto normativo risalente (...) e da una giurisprudenza (...) che la legge interpretativa consapevolmente ribalta, ripercuotendosi sui giudizi in corso e su vicende non ancora definite».

Il «principio di irretroattività delle leggi in materia civile», sancito dall'art. 11 delle preleggi, «non ha valenza costituzionale a differenza di quanto espressamente previsto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.»; il «divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale». E' quanto hanno affermato le sentenze nn. **146** e **150** riconoscendo che al legislatore non è precluso di emanare «norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU”» (sentenze nn. 156 del 2014, 264, 78 e 15 del 2012, 257 del 2011). La sentenza n. 150 ha altresì puntualizzato che la retroattività è giustificata «allorquando una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 311 del 2009), nonché di «riaffermare l'intento originale del Parlamento (...) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini». Secondo l'ordinanza n. **174**, i limiti imposti al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale ed europea nell'adozione di norme retroattive (innovative e di interpretazione autentica) esigono, quale adeguata giustificazione della retroattività, la tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, costituenti altrettanti motivi

imperativi di interesse generale. La sentenza n. **236** ha ricordato che, «al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.», le leggi possono retroagire rispettando «una serie di limiti (...) che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007).

Le sentenze nn. **127**, **146**, **150** e le ordinanze nn. **21**, **174**, **274** hanno riconosciuto il rispetto dei limiti costituzionali all'esercizio con efficacia retroattiva della funzione legislativa.

L'ordinanza n. **21** ha sottolineato l'«obiettiva incertezza della disposizione interpretata» e la «plausibilità dell'interpretazione recata dalla norma censurata». La sentenza n. **127** ha riconosciuto l'effettiva «natura interpretativa» di una legge che «impone una scelta ermeneutica», già sperimentata dalla giurisprudenza, rientrante «tra le possibili varianti di senso, compatibili con il tenore letterale del testo interpretato, e interviene a comporre il conflitto tra (...) diverse interpretazioni», allo scopo di eliminare una «situazione di oggettiva incertezza» dovuta anche al «rapido avvicinarsi, nell'arco dello stesso anno, di interventi normativi non sempre armonici e coerenti». La sentenza n. **146** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 154 del 2013, il quale dispone, con riferimento all'azione di petizione di eredità, che gli effetti successori della parentela naturale (come definita dall'art. 74 cod. civ., novellato dalla legge n. 219 del 2012 al fine di includervi i casi in cui la filiazione sia avvenuta al di fuori del matrimonio) siano riferibili anche a successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della predetta legge (1° gennaio 2013) ed oggetto di giudizi tuttora pendenti. Infatti, la normativa *de qua* è volta alla tutela della completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all'interno del matrimonio, cioè di un valore rilevante per la Costituzione e la CEDU. La sentenza n. **150** ha sostenuto che il legislatore ha assegnato alla disposizione interpretata «un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, cosicché la portata retroattiva della medesima non si rivela irragionevole, né si pone in contrasto con altri interessi costituzionalmente protetti»; ed ha risolto una «situazione di incertezza testimoniata dalla presenza di pronunce di segno contrastante». Per l'ordinanza n. **174**, la disposizione impugnata è «non solo dichiaratamente di interpretazione autentica, ma anche effettivamente tale», avendo sanato «una situazione di oggettiva incertezza» in ordine all'applicazione della norma interpretata, «tradottasi in un conclamato contrasto di giurisprudenza». L'ordinanza n. **274** ha rilevato che la norma censurata «enuclea una delle plausibili varianti di senso, peraltro accreditata da un indirizzo, seppure minoritario, della giurisprudenza contabile» e «rinviene la sua ragion d'essere in un contesto, contrassegnato da rilevanti contrasti interpretativi e dal ravvicinato succedersi di norme, che ha reso più acuta l'esigenza di coordinarle e di interpretarle sistematicamente»; ed ha affermato che «l'incidenza sui giudizi in corso è connaturata alle norme interpretative, con efficacia retroattiva».

Un esercizio illegittimo della legislazione retroattiva è stato, invece, sanzionato dalla sentenza n. **260** nella quale si è osservato che la norma impugnata non ha enucleato una «plausibile variante di senso» di quella interpretata e, «priva di un appiglio semantico con la norma oggetto di interpretazione», attribuisce ad essa «un contenuto precettivo dissonante». Inoltre, i Giudici hanno escluso che «la norma interpretativa sia servita al legislatore per emendare un'imperfezione del testo originario, ripristinando il significato autentico della disposizione interpretata, o che abbia risolto contrasti interpretativi, forieri di incertezze rilevanti».

14.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore

Rientra nella discrezionalità del legislatore «riconnettere al titolo del reato, e non (o non soltanto) al livello della pena edittale, un trattamento più rigoroso, quanto all'accesso al rito alternativo: discrezionalità il cui esercizio – in quanto basato su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati – è sindacabile solo ove decampi nella manifesta irragionevolezza e nell'arbitrio, come avviene quando le scelte operate determinino inaccettabili sperequazioni tra figure criminose omogenee (ordinanza n. 455 del 2006)» (sentenza n. **95** che ha ritenuto inammissibili e non fondate questioni riguardanti l'applicazione della sospensione condizionale della pena

e del patteggiamento in ordine ai delitti tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 2000).

La giurisprudenza costituzionale «è da tempo costante nell'affermare come il “principio di proporzione”, fondamento della razionalità che domina “il principio di eguaglianza”, postuli l'adeguatezza della sanzione al caso concreto; e come tale adeguatezza non possa essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito, valutazione che soltanto il procedimento disciplinare consente (sentenze n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988). Ferma, dunque, restando la discrezionalità del legislatore di prevedere l'indefettibile adozione di sanzioni accessorie, quando ciò sia giustificato dalla peculiarità della situazione fattuale generatrice dell'illecito, nonché dalla sussistente correlazione tra tale situazione e la gravità della sanzione (sentenza n. 112 del 2014), l'ordinamento è orientato verso la tendenziale esclusione di previsioni sanzionatorie rigide, la cui applicazione non sia conseguenza di un riscontrato confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto, e rispetto alle quali l'indispensabile gradualità applicativa non sia oggetto di specifica valutazione nel naturale contesto del procedimento giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012 e n. 363 del 1996) ovvero in quello disciplinare (*ex plurimis*, sentenze n. 329 del 2007, n. 212 e n. 195 del 1998, n. 363 del 1996). D'altronde, data la *ratio* di tale orientamento, non ci sono motivi per escluderne l'applicazione nei confronti dei magistrati; riguardo ai quali, peraltro, (...) il legislatore (...) è stato indotto a configurare tale procedimento “secondo paradigmi di carattere giurisdizionale” (sentenza n. 497 del 2000) per l'esigenza precipua di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura» (sentenze nn. 87 del 2009 e 262 del 2003). I riferiti insegnamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. **170** che, dichiarando la parziale incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006, ha espunto dal contenuto precettivo della disposizione censurata l'automatica applicabilità della sanzione accessoria del trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio nel caso di accertamento delle sole violazioni previste dal precedente art. 2, comma 1, lett. a (comportamenti contrari ai doveri funzionali di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo, equilibrio e di rispetto della dignità della persona), con l'effetto di far riespandere anche rispetto a queste ultime la regola generale del primo periodo che delinea come facoltativa la suddetta sanzione. La «necessaria adozione di tale misura punitiva» é apparsa «basata su una presunzione assoluta, del tutto svincolata – oltre che dal controllo di proporzionalità da parte del giudice disciplinare – anche dalla verifica della sua concreta congruità con il fine (ulteriore e diverso rispetto a quello repressivo dello specifico illecito disciplinare) di evitare che, data la condotta tenuta dal magistrato, la sua permanenza nella stessa sede o ufficio appaia in contrasto con il buon andamento della amministrazione della giustizia» (come previsto, invece, dalla regola generale posta dal primo periodo del comma in esame). Sono così scaturiti, da un lato, il «*vulnus* al principio di uguaglianza, derivante dal diverso (e più grave) trattamento sanzionatorio riservato (senza alcun concreto riferimento alla gravità dell'elemento materiale ovvero di quello psicologico) al solo illecito funzionale *de quo*; dall'altro lato, l'irragionevolezza della deroga alla regola del primo periodo del denunciato comma, giacché la *ratio* della soluzione normativa scrutinata non sembra potersi rinvenire neppure in una particolare gravità dell'illecito, desumibile dalla peculiarità della condotta, dalla misura della pena o dal rango dell'interesse protetto. Infine, nell'ambito di una «cornice che, doverosamente, privilegia il principio di necessaria adeguatezza tra il “tipo” di sanzione e la “natura” e “gravità” dell'illecito disciplinare», la Corte ha sottolineato che il trasferimento obbligatorio si aggiunge alla sanzione disciplinare tipica, aumentandone la portata afflittiva, «anche sul piano del prestigio personale (non scisso da quello professionale) che il magistrato condannato vedrà significativamente compromesso»; e che la misura, «ove non congruamente supportata da valide ragioni che la rendano “funzionalmente” giustificata», potrebbe profilare aspetti di dubbia compatibilità con il principio di inamovibilità dei giudici.

«Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie» (sentenze nn. 68 del 2012, 47 del 2010, 161 del 2009, 22 del 2007 e 394 del 2006). In tal senso si è espressa la sentenza n. **185** che ha giudicato parzialmente illegittima la previsione, contenuta nell'art. 99, quinto comma, cod. pen., di una recidiva obbligatoria legata alla commissione di uno dei delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. La disposizione, da cui è stata espunta l'obbligatorietà dell'aumento di pena, collegava l'incremento

della risposta punitiva automaticamente al mero riscontro formale della precedente condanna e del titolo del nuovo reato, precludendo al giudice di accertare in concreto, come per le altre fattispecie di recidiva, se, in rapporto a quelli pregressi, il nuovo episodio criminoso fosse indicativo di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità del reo. Il rigido automatismo è stato ritenuto «privo di ragionevolezza, perché inadeguato a neutralizzare gli elementi eventualmente desumibili dalla natura e dal tempo di commissione dei precedenti reati e dagli altri parametri che dovrebbero formare oggetto della valutazione del giudice». Inoltre, il Collegio ha osservato che le plurime ipotesi di recidiva regolate dal legislatore (semplice, aggravata, pluriaggravata e reiterata), espressive di un «significato assai diverso ai fini della valutazione della colpevolezza e della pericolosità del reo», nella denunciata disposizione venivano «irragionevolmente parificate in una previsione di obbligatorietà, che comporta un aumento di pena solo in ragione del titolo del reato che è stato commesso», con la conseguenza che «il giudice nell'applicare la pena prevista per questo reato deve aumentarla, anche se l'aumento è privo di una reale giustificazione, oggettiva o soggettiva». Infine, la riscontrata irragionevolezza è apparsa ancor più manifesta considerando l'elenco dei delitti contenuto nell'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., il quale concerne «reati eterogenei, collegati dal legislatore solo in funzione di esigenze processuali», inidonei ad esprimere un comune dato significativo ai fini della recidiva.

Le «determinazioni concernenti il complessivo trattamento sanzionatorio di qualunque reato (...) sono il frutto di apprezzamenti tipicamente politici, che si collocano, pertanto, su un terreno caratterizzato da ampia discrezionalità legislativa, “il cui esercizio è censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene quando si sia di fronte a sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione”» (sentenze nn. 81 del 2014, 68 del 2012, 273 e 47 del 2010). Così la sentenza n. **198** che ha rigettato una questione relativa al reato di guida sotto l'influenza dell'alcool.

La «scelta del regime di procedibilità dei reati “coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale spesso assai complessi, sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo per vizio di manifesta irrazionalità”» (sentenze nn. 274 del 1997 e 7 del 1987; ordinanze nn. 324 del 2013, 178 del 2003, 91 del 2001 e 354 del 1999). Così la sentenza n. **220** che ha respinto una censura riguardante il reato di omesso versamento dell'assegno per il mantenimento dei figli di genitori divorziati.

La sentenza n. **229** ha ribadito che «la discrezionalità legislativa circa l'individuazione delle condotte penalmente punibili può essere censurata in sede di giudizio di costituzionalità soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto od arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza» (sentenze nn. 81 del 2014, 273 del 2010, 364 del 2004; ordinanze nn. 249 del 2007, 110 del 2003, 144 del 2001). Nel rigettare la questione avente ad oggetto l'art. 14, commi 1 e 6, della legge n. 40 del 2004, la Corte non ha ritenuto manifestamente irragionevole la scelta di vietare e sanzionare penalmente la condotta di soppressione di embrioni, ove pur riferita agli embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica. Invero, anche per questi embrioni – la cui malformazione non ne giustifica un trattamento deteriore rispetto a quelli sani creati nel rispetto della legge – è stata prospettata l'esigenza di tutelarne la dignità con il ricorso alla crioconservazione. L'embrione «non è certamente riducibile a mero materiale biologico» e gode di una tutela fondata sull'art. 2 Cost., suscettibile di affievolimento solo in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo, come il diritto alla salute della donna, che, in termini di bilanciamento, risultino prevalenti. Tuttavia, il *vulnus* alla dignità dell'embrione (ancorché) malato, «quale deriverebbe dalla sua soppressione *tamquam res*», non trova giustificazione nella salvaguardia di altro interesse antagonista, posto che il divieto di soppressione dell'embrione non comporta l'impianto coattivo nell'utero della gestante.

La sanzione disciplinare della «destituzione dall'impiego pubblico o dall'esercizio di una professione va graduata, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, e non può pertanto costituire l'effetto automatico e incondizionato di una condanna penale» (sentenze nn. 2 del 1999, 363 del 1996, 220 del 1995, 197 del 1993, 16 del 1991, 158 e 40 del 1990, 971 del 1988 e 270 del 1986). Tale principio è stato richiamato dalla sentenza n. **234** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge notarile n. 89 del 1913, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui vieta la riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per taluni reati (falso, frode, abuso d'ufficio,

concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia). Il Collegio ha chiarito che il notaio condannato in sede penale è sanzionabile, a seguito di procedimento disciplinare, con la censura, la sospensione o, nei casi più gravi, la destituzione, purché il fatto, oltre a costituire reato, integri anche gli estremi dell'illecito disciplinare e si riverberi sugli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione. Pertanto, il notaio è destituito soltanto in ragione di un ponderato e discrezionale apprezzamento dei fatti, dal quale si evinca, anche alla luce della loro elevata gravità, la necessità di precludergli l'ulteriore esercizio della professione. Soltanto una condanna per i reati selezionati dalla norma denunciata impedisce in ogni caso la riabilitazione, viceversa consentita ove la destituzione sia derivata dalla commissione di fatti penalmente rilevanti, ma puniti ad altro titolo. La censurata preclusione congiunge il motivato giudizio dell'organo disciplinare, relativo alla considerevole gravità della condotta concretamente addebitata, con una tassativa predeterminazione legislativa del catalogo dei reati che ostano alla riabilitazione e che sono stati selezionati individuando fatti che in linea astratta possono spezzare la fiducia che la collettività ripone nel corretto esercizio delle pubbliche funzioni attribuite al notaio.

14.2.6. Ragionevolezza, automatismi legislativi e presunzioni

Il divieto di riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per taluni reati (falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia), stabilito dall'art. 159, comma 3, della legge notarile n. 89 del 1913, non integra, per la sentenza n. **234**, una presunzione assoluta arbitraria e irrazionale. La disposizione, pur non permettendo un apprezzamento in concreto della compatibilità della riabilitazione con un nuovo accesso alla professione, prende in considerazione la peculiare natura dell'attività notarile e gli interessi cui essa è finalizzata e opera, comunque, in seguito a un motivato apprezzamento dell'organo disciplinare, censurabile in sede giurisdizionale e circoscritto a peculiari condotte. Non è stato perciò reputato manifestamente irragionevole «presumere che tali condotte, se così gravi da implicare la destituzione, abbiano definitivamente negato al notaio, per quanto riabilitato, quel particolare ed elevato grado di fiducia che i consociati debbono poter incondizionatamente riporre in una figura destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici», «preminente interesse dello Stato di diritto».

14.2.7. La ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo delegato

La sentenza n. **98** ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., dell'art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui prevedeva, a carico degli enti o dei privati che conferiscono incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la prescritta previa autorizzazione, l'applicazione, nel caso di omessa tempestiva comunicazione alle amministrazioni di appartenenza dell'ammontare dei compensi, della medesima sanzione pecuniaria (pari al doppio degli emolumenti corrisposti) contemplata già per la sola attribuzione di incarichi non autorizzati. La censurata disciplina non è risultata «riconducibile a principi o criteri direttivi enunciati nelle leggi di delega succedutesi nel tempo: ciò in contrasto con gli orientamenti della giurisprudenza» costituzionale «in tema di rapporti tra disciplina delegante, di competenza del Parlamento, e disciplina delegata, affidata alle scelte – a discrezionalità “circoscritta” – del Governo». Trattandosi della «predisposizione, da parte del legislatore delegato, di un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega», lo scrutinio di “conformità” tra le discipline è apparso particolarmente delicato. Per il Collegio, non poteva presupporci che, «in una direttiva intesa a conferire al legislatore delegato il compito di prevedere come obbligatoria una determinata condotta», fosse «necessariamente ricompresa (...) anche la facoltà di stabilire eventuali correlative sanzioni per l'inosservanza di quest'obbligo, posto che, in linea di principio, la sanzione non rappresenta affatto l'indispensabile corollario di una prescrizione e che quest'ultima può naturalmente svolgere, di per sé, una propria autosufficiente funzione, richiedendo e ottenendo un'esauriente ed efficace osservanza». La «sanzione per l'omessa comunicazione dei compensi corrisposti a dipendenti delle pubbliche amministrazioni per incarichi non previamente autorizzati» è stata reputata «vessatoria» poiché si duplica rispetto a quella già prevista, nella stessa grave misura, per il conferimento degli incarichi senza autorizzazione, «con un effetto moltiplicativo ricordato ad un inadempimento di carattere formale». La sanzione per la violazione di un obbligo “servente” rispetto a quello relativo alla comunicazione del conferimento di un incarico, previsto in funzione delle esigenze conoscitive

dell'amministrazione, è venuta a sovrapporsi irragionevolmente, perequando fra loro situazioni del tutto differenziate per gravità e natura, a quella prevista per la violazione di un obbligo sostanziale. Alla sanzione in esame, incidente su un soggetto terzo rispetto al rapporto di servizio tra amministrazione e dipendente, è stato perciò attribuito un «carattere di automatismo e di non graduabilità non poco contrastante con i principi di proporzionalità ed adeguatezza» che devono essere osservati nella disciplina delle sanzioni amministrative.

La sentenza n. **194** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 154 del 2013), impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., nella parte in cui devolve alla competenza del tribunale minorile i provvedimenti riguardanti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni (art. 317-*bis* cod. civ.). Il Collegio ha affermato che «l'asserita mancata previsione, nella legge di delegazione, di un'apposita e specifica direttiva a proposito del giudice competente per il contenzioso in discorso non può affatto reputarsi interpretabile come una sorta di implicito e necessario "vincolo" alla sua devoluzione al giudice non specializzato (...). La tesi dei rimettenti, secondo la quale alcune incertezze interpretative orienterebbero verso la "opportunità" di lasciare il tema al dibattito giurisprudenziale o a futuri interventi legislativi, non appare sostenuta da alcun elemento univocamente indicativo circa un supposto "vincolo" per il legislatore delegato, apparendo, anzi, del tutto coerente che, proprio allo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza, il legislatore delegato abbia avvertito la necessità di chiarire *expressis verbis* il punto, facendo leva, in linea generale, sull'indiscusso potere "integrativo" che la legge di delega gli aveva conferito». Perciò, il legislatore delegato, avendo introdotto, conformemente alla delega, con l'art. 317-*bis* cod. civ. una previsione del tutto innovativa, ne ha ragionevolmente definito i contorni processuali, adeguatamente individuando il giudice competente in quello specializzato.

L'ordinanza n. **200** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità del d.lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata tabella A, impugnato, in riferimento agli artt. 70, 72, commi primo e quarto, 76 e 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui sopprime il Tribunale ordinario di Pinerolo e la corrispondente Procura della Repubblica. I Giudici hanno richiamato la sentenza n. 237 del 2013, la quale, «nel vagliare il rispetto dei criteri direttivi della delega legislativa, anche con riguardo alla disposta soppressione» del citato Tribunale e della relativa Procura, ha affermato che, «da una parte, risulta *per tabulas* che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega (...), dall'altra, la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi». È stato così ribadito che la denunciata disciplina «ha ad oggetto una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza, e tale valutazione è stata effettuata sulla base di un'articolata attività istruttoria».

14.2.8. La ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza

Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 22 del 2012, 93 del 2011, 355 e 83 del 2010, 128 del 2008 e 171 del 2007), «il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va comunque limitato ai casi di "evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione"» (sentenza n. **10**). I Giudici – nel rigettare, sia pure solo in motivazione, una questione riguardante l'addizionale IRES a carico di imprese operanti in determinati settori (d.l. n. 112 del 2008, art. 81, commi 16, 17 e 18) – non hanno ricavato dall'ordinanza di rimessione «argomentazioni valedoli ad attestare la manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della valutazione governativa sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza». D'altro canto, le impugnite disposizioni – introducendo un'"addizionale" per reperire nuove entrate, al fine di fronteggiare la situazione di emergenza economica e redistribuire la pressione fiscale – sono risultate «coerenti con le finalità del provvedimento» e con i suoi presupposti costituzionali.

14.2.9. La ragionevolezza del sistema elettorale

«La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione (...) sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità. Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l'art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (...), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento» analoga a quella sottoposta a scrutinio. Così si è espressa la sentenza n. **193** che ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità, anche in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 30, lett. d), della legge lombarda n. 17 del 2012, il quale, ai fini della ripartizione dei seggi, esclude le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento. Invero, il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente è apparso coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*.

14.2.10. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica

La «determinazione normativa unilaterale dello Stato» del contributo di ciascuna autonomia speciale al conseguimento degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio «deve essere strettamente contenuta secondo canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra»: così la sentenza n. **19** che ha reputato conformi ai citati principi i commi 10 e 11 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011, censurati dalle Regioni Sicilia e Valle d'Aosta per il carattere unilaterale e non negoziato della determinazione statale del contributo a carico di ciascuna autonomia speciale e per il mancato rispetto di criteri di riparto previamente fissati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

In caso di inadempimento degli «obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata», compete al legislatore nazionale «decidere autonomamente quale sanzione, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità, abbia una sufficiente efficacia compensativa e deterrente». E' quanto ha affermato la sentenza n. **46** nel rigettare talune questioni proposte dalla Regione siciliana avverso le disposizioni statali (art. 1, commi da 461 a 464, della legge n. 228 del 2012) che disciplinano le sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno e l'obbligo di inviare una certificazione a proposito dell'applicazione del patto.

La sentenza n. **82** ha così motivato la ragionevolezza dell'art. 28, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 201 del 2011 – impugnato dalla Regione siciliana in riferimento al principio di leale collaborazione – che prevede dal 2012 una riduzione del finanziamento statale ai Comuni e alle Province ricompresi nel territorio delle Regioni ordinarie e delle Regioni Sicilia e Sardegna: «solo in queste, tra tutte le autonomie speciali, la finanza degli enti locali riceve tuttora contributi a carico dello Stato; non per caso, il comma 3 del censurato art. 28 prevede che le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, nonché le due Province autonome, che provvedono alla finanza dei rispettivi enti locali, versino anche un contributo aggiuntivo a titolo di concorso alla finanza pubblica da parte dei Comuni ricadenti nel loro territorio. In forme diverse, la riduzione dei fondi degli enti locali lamentata dalla ricorrente riguarda tutti i soggetti dotati di autonomia, ordinaria e speciale».

«I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche assumere la veste di limiti complessivi all'autonomia di spesa delle Regioni e Province autonome, a condizione che essi lascino agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. (...) “le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale” e non devono “ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato”» (sentenza n. 236 del 2013). Tali insegnamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. **156** per respingere le censure della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 1, comma 457, della legge n. 228 del 2012 che stabilisce, in caso di mancato accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia differenziata, l'applicazione per gli enti locali dei

rispettivi territori delle disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale.

Nella sentenza n. **245** il vaglio di costituzionalità, operato «alla stregua dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità», ha condotto alla declaratoria di illegittimità, per violazione degli artt. 3, 42, 117, 118 e 119 Cost., dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui ricollegava l'efficacia preclusiva al rinnovo dei contratti di locazione immobiliare stipulati dalle pubbliche amministrazioni al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio, anziché all'esplicito diniego di nulla osta, intervenuto 60 giorni prima della data entro cui l'amministrazione locataria può recedere dal contratto. La Corte ha riconosciuto la non manifesta irragionevolezza della norma che persegue lo scopo di contenimento della spesa, grazie all'eliminazione di esborsi per canoni di locazione in presenza di immobili demaniali rispondenti al fabbisogno di spazio allocativo delle amministrazioni. Con riferimento alle «modalità procedurali e sanzionatorie» di perseguimento dell'interesse pubblico, le censure della Regione Veneto sono state, per lo più, disattese. L'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione è stata reputata legittima «in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie», poiché essa, cui compete la gestione e la valorizzazione del demanio statale, «è l'unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso». Si è poi osservato che il nulla osta, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce le più ampie garanzie agli interlocutori dell'autorità decidente. Né l'*iter* procedimentale è risultato affetto dalla lamentata inadeguatezza temporale poiché «niente impone alla Regione di sottoporre la questione all'Agenzia nell'imminenza della scadenza» del termine per l'esercizio della facoltà di recesso, «essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo», secondo la «logica di una corretta amministrazione». Anche la sanzione della nullità comminata in caso di rinnovo contrattuale non consentito è stata giudicata proporzionata perché la violazione di una norma imperativa «va colpita (...) con questa forma di invalidità radicale». La declaratoria di illegittimità si è, invece, indirizzata sulla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e sul connesso rischio che l'impedimento al rinnovo contrattuale derivi non dall'accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dall'inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell'Agenzia del demanio. Il Collegio ha sostenuto che, se «le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale», tuttavia, «solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto»; ciò che «evidentemente non avviene quando l'Agenzia del demanio si limita a non provvedere». In una simile evenienza l'effetto preclusivo dell'esercizio dell'autonomia privata regionale avrebbe trovato il suo fondamento non nell'effettiva tutela dell'interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, contrastante con il principio secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso. Il rispetto serbato dalla giurisprudenza costituzionale nei confronti delle scelte del legislatore, al quale spetta disciplinare la conclusione del procedimento, non ha impedito di escludere, nella specie, la sussistenza di una possibilità di scelta poiché «l'efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione: essa può derivare solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta».

Secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 236 del 2013, 182 del 2011, 297 del 2009, 289 del 2008 e 169 del 2007), «i vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (...) e sempre alla condizione che la disciplina dettata dal legislatore statale non leda il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato». Così la sentenza n. **250** che ha rigettato le questioni di costituzionalità promosse dalla Regione Veneto avverso l'art. 1, commi 496, lett. b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013 che definisce unilateralmente il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione ordinaria.

La sentenza n. **253** ha reputato non implausibile sotto il profilo della ragionevolezza e coerente con il principio di unità del bilancio la scelta legislativa (art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013), contestata dalla Regione Puglia, di differire dal 2014 al 2015 la possibilità per le Regioni ordinarie di disporre detrazioni all'addizionale regionale IRPEF in favore delle famiglie o in luogo dell'erogazione diretta di misure di sostegno sociale altrimenti previste dalla legislazione regionale.

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

La sentenza n. **50** ha reputato prive di fondamento le doglianze regionali di irragionevolezza di alcuni aspetti della disciplina istitutiva delle Città metropolitane, riguardanti, in particolare, l'indicazione specifica delle nove Province da trasformare in Città metropolitane (legge n. 56 del 2014, art. 1, comma 5) e l'individuazione, «in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale», della figura del sindaco metropolitano nel sindaco del Comune capoluogo di Provincia (comma 19).

Il principio di buon andamento, che «costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza», «implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Così si è espressa la sentenza n. **188** che ha dichiarato illegittime, per violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., talune disposizioni piemontesi contenute nella legge di bilancio per il 2013 e nel successivo provvedimento di assestamento (artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge regionale n. 9 del 2013 e 1 della legge regionale n. 16 del 2013), nella parte in cui – riducendo «in modo irragionevole e sproporzionato», senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione, «le dotazioni finanziarie storiche» per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla vigente legislazione regionale e pregiudicandone lo svolgimento – non consentivano di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle suddette funzioni. Alle Province, come alle Regioni, «non può essere assicurata “una garanzia quantitativa di entrate»; tuttavia, le possibilità di ridimensionamento incontrano dei limiti, correlati all'esigenza di scongiurare la paralisi delle funzioni demandate all'ente destinatario delle risorse. Esaminando le recenti scelte di bilancio del Piemonte, la Corte ha rilevato che «una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza», tenuto conto che, in materia di pubblica amministrazione, «ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura». La lesione degli artt. 3 e 97 Cost. è derivata non già dalla riduzione delle risorse in sé, bensì dalla sua «irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite». L'apoditticità della riduzione è apparsa assoluta, «essendosi manifestata attraverso un mero stanziamento di bilancio, ridotto delle percentuali evidenziate rispetto alla somma erogata negli esercizi anteriori». Secondo i Giudici, risorse così drasticamente ridotte «sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili».

I consolidati insegnamenti giurisprudenziali (*ex plurimis*, sentenze nn. 179 e 163 del 2012, 232 del 2011, 278 del 2010, 374 e 88 del 2007, 383 del 2005, 6 del 2004 e 303 del 2003) riguardanti il «meccanismo ormai comunemente designato come “chiamata in sussidiarietà”» sono stati così efficacemente riepilogati dalla sentenza n. **261**: «allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga». Tuttavia, «affinché detta deroga possa ritenersi legittima è necessario – stante la rilevanza dei valori in gioco – per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni». Più in particolare, «la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»». Nella specie, i Giudici

hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 (da ascrivere alla materia di competenza concorrente "porti e aeroporti civili"), nella parte in cui non prevedeva che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica fosse adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Il principio di proporzionalità, che sempre caratterizza «il rapporto fra violazione e sanzione» (sentenze nn. 132 e 98 del 2015, 254 e 39 del 2014, 57 del 2013, 338 del 2011 e 333 del 2001), «deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando (...) la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale» (sentenze nn. 156 del 2015, 278 e 215 del 2010, 50 del 2008, 285 e 62 del 2005, 272 del 2004). In tal senso si è espressa la sentenza n. **272** che ha ritenuto in contrasto con il predetto principio, «ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost.», l'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 che sanzionava le pubbliche amministrazioni in ritardo nell'adempimento delle proprie obbligazioni privatistiche con il blocco delle assunzioni nell'anno successivo a quello della violazione. Il Collegio ha riconosciuto la legittimità della finalità perseguita con la fissazione di un termine aggiuntivo (90 giorni nel 2014 e 60 a decorrere dal 2015) rispetto a quelli stabiliti dal d.lgs. n. 231 del 2002 per il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni e la previsione di una sanzione qualora l'ente pubblico avesse registrato nei pagamenti tempi medi superiori. Tali strumenti non sono stati considerati incompatibili con l'autonomia regionale, in quanto diretti a «fronteggiare una situazione che provoca gravi conseguenze per il sistema produttivo (...) e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi (...) per la finanza pubblica». Anche la sanzione del divieto temporaneo, per le amministrazioni inadempienti, di assumere personale è stata ricondotta nell'ambito dei poteri statali, «ancorché essa investa un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli altri enti pubblici». In proposito si è sostenuto che la disposizione, «avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica». Tuttavia, essa, «là dove prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte di un'amministrazione debitrice, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura a sua volta rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni», non ha superato il test di proporzionalità, rivelandosi, innanzitutto, inidonea a raggiungere il fine di indurre le amministrazioni a pagare tempestivamente i propri debiti ed a costituire un adeguato deterrente alla loro inadempienza. Infatti, il blocco delle assunzioni, «colpendo indistintamente ogni violazione dei tempi medi di pagamento», poteva investire amministrazioni in ritardo «per cause legate a fattori ad esse non imputabili», quali il mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o i vincoli relativi al patto di stabilità. La «mancata considerazione della causa del ritardo», al quale conseguiva automaticamente l'applicazione della sanzione, finiva per rendere ipotetica e aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse stato superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione dell'ente pubblico, la minaccia del blocco delle assunzioni o la sua concretizzazione non avrebbe potuto sortire l'effetto auspicato. Sotto un ulteriore profilo, riguardante le ipotesi di ritardo dipendente da disfunzioni e negligenze dell'ente nella gestione delle procedure di pagamento, la Corte ha censurato la rigidità della previsione, «sia sul versante della individuazione della violazione (senza differenziazione fra le ipotesi di superamento minimo dei tempi medi prescritti e le altre), sia su quello delle sue conseguenze (la sanzione è in ogni caso il blocco totale)», ritenendo che l'obiettivo perseguito potesse essere raggiunto «con un sacrificio minore» o comunque «opportunamente graduato» degli interessi costituzionalmente protetti delle regioni e delle relative comunità. Infine, la norma non ha tenuto conto della situazione dell'ente pubblico «dal punto di vista della dotazione di personale», sicché l'afflittività della sanzione poteva variare imprevedibilmente e risultare eccessiva e sproporzionata proprio per quelle regioni che, negli ultimi anni, avessero ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. I principi costituzionali in materia penale

1.1. L'autonomia delle scelte di politica criminale dello Stato e il supposto contrasto tra il diritto nazionale e la giurisprudenza EDU (caso Varvara c. Italia, sulla confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva)

La sentenza n. 49 ha affrontato la questione della confisca urbanistica nella disciplina di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui "La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite". La confisca urbanistica è una sanzione amministrativa (ordinanza n. 187 del 1998), che per lungo tempo la giurisprudenza nazionale ha ritenuto di poter disporre sulla base del solo fatto obbiettivo costituito dal carattere abusivo dell'opera, e dunque senza che fosse necessario muovere un addebito di responsabilità nei confronti di chi subiva la misura. La situazione è mutata in seguito alla sentenza della Corte di Strasburgo 20 gennaio 2009, Sud Fondi srl e altri contro Italia, con la quale si è deciso che la confisca urbanistica costituisce sanzione penale ai sensi dell'art. 7 della CEDU e può pertanto venire disposta solo nei confronti di colui la cui responsabilità sia stata accertata in ragione di un legame intellettuale (coscienza e volontà) con i fatti (sentenza n. 239 del 2009). Si è aggiunto che, nel nostro ordinamento, l'accertamento ben può essere contenuto in una sentenza penale di proscioglimento dovuto a prescrizione del reato, la quale, pur non avendo condannato l'imputato, abbia comunque adeguatamente motivato in ordine alla responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa, sia esso l'autore del fatto, ovvero il terzo di mala fede acquirente del bene (sentenze n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008). Tale motivazione non costituisce una facoltà del giudice, ma un obbligo dal cui assolvimento dipende la legalità della confisca. Su questa situazione si innesta la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, la quale – a parere dei rimettenti – avrebbe enunciato un principio di diritto innovativo nella lettura dell'art. 7 della CEDU. La Corte europea, infatti, avrebbe affermato che, una volta qualificata una sanzione ai sensi dell'art. 7 della CEDU, e dunque dopo averla reputata entro questo ambito una "pena", essa non potrebbe venire inflitta che dal giudice penale, attraverso la sentenza di condanna per un reato. Per effetto di ciò, la confisca urbanistica, che fino ad oggi continuava ad operare sul piano interno a titolo di sanzione amministrativa, irrogabile anzitutto dalla pubblica amministrazione, pur con l'arricchimento delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, sarebbe stata integralmente riassorbita nell'area del diritto penale, o, per dirlo in altri termini, alle tutele sostanziali assicurate dall'art. 7 si sarebbe aggiunto un ulteriore presidio formale, costituito dalla riserva di competenza del giudice penale in ordine all'applicazione della misura a titolo di "pena", e perciò solo unitamente alla pronuncia di condanna. Ma la Corte esclude che la sentenza Varvara sia univocamente interpretabile nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva; al contrario, anche la sentenza Varvara pone un vincolo riferito non alla forma della pronuncia, ma alla sostanza dell'accertamento. Nella complessa motivazione, la Corte evidenzia, infatti, che la lettura datane dai rimettenti appare disarmonica sia nel contesto interno sia nel più ampio contesto della CEDU. Se così fosse, infatti, l'area del diritto penale sarebbe destinata ad allargarsi oltre gli apprezzamenti discrezionali dei legislatori, persino a fronte di sanzioni lievi, ma per altri versi pur sempre costituenti una "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU, e si realizzerebbe una saldatura tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo.

In realtà – al livello nazionale - l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale, si radica nella discrezionalità che si riconosce al legislatore nel configurare gli strumenti più efficaci per perseguire la «effettività dell'imposizione di obblighi o di doveri» (ordinanza n. 159 del 1994; in seguito, sentenze n. 273 del 2010, n. 364 del 2004 e n. 317 del 1996; ordinanze n. 212 del 2004 e n. 177 del 2003), e corrisponde altresì, sul piano delle garanzie costituzionali, al «principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima *ratio*, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire» (sentenze n. 487 del 1989, n. 447 del 1998 e n. 317 del 1996). Difatti, «Le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella (eventuale) tutela penale, ben potendo invece essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni» (sentenza n. 447 del 1998). Per quanto riguarda il livello della giurisprudenza europea, la Corte ricorda lo sviluppo della giurisprudenza europea sull'autonomia dei criteri di valutazione della natura penale di una sanzione, ai fini dell'estensione delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, rispetto alla qualificazione che l'ordinamento nazionale offre della medesima sanzione (in particolare, ricorda le sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania, che hanno elaborato peculiari indici per qualificare una sanzione come una “pena” ai sensi dell'art. 7 della CEDU, proprio per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU). E aggiunge significativamente: “In questo doppio binario, ove da un lato scorrono senza opposizione le scelte di politica criminale dello Stato, ma dall'altro ne sono frenati gli effetti di detrimento delle garanzie individuali, si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività. È infatti principio consolidato che la “pena” può essere applicata anche da un'autorità amministrativa, sia pure a condizione che vi sia facoltà di impugnare la decisione innanzi ad un tribunale che offra le garanzie dell'art. 6 della CEDU, ma che non esercita necessariamente la giurisdizione penale (da ultimo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, con riferimento ad una sanzione reputata grave). Si è aggiunto che la “pena” può conseguire alla definizione di un procedimento amministrativo, pur in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte della giurisdizione penale (sentenza 11 gennaio 2007, Mamidakis contro Grecia)”. In altri termini, il giudice europeo, quando ragiona espressamente in termini di “condanna”, non ha a mente la forma del pronunciamento del giudice, ma la sostanza che necessariamente si accompagna a tale pronuncia, laddove essa infligga una sanzione criminale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, vale a dire l'accertamento della responsabilità. In conclusione, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate, per il mancato esperimento di una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della sentenza Varvara. Conforme l'ordinanza n. **187**.

1.2. La discrezionalità delle scelte di politica criminale

“Il rilievo vale, anch'esso, a porre in immediata evidenza come l'inammissibilità della questione derivi dalla mancanza di un unico rimedio, costituzionalmente obbligato, al vizio rilevato, in un settore, quello delle scelte di politica criminale, caratterizzato oltretutto da una discrezionalità del legislatore particolarmente ampia riguardo al bilanciamento dei diversi interessi contrapposti (*ex multis*, sentenze n. 214 del 2014, n. 279 del 2013, n. 134 e n. 36 del 2012)”. Così la sentenza n. **223**.

“...la discrezionalità legislativa circa l'individuazione delle condotte penalmente punibili può essere censurata in sede di giudizio di costituzionalità soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto od arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza (sentenze n. 81 del 2014, n. 273 del 2010, n. 364 del 2004, ordinanze n. 249 del 2007, n. 110 del 2003, n. 144 del 2001, *ex plurimis*)”. Così la sentenza n. **229**, che ha, nella specie, escluso che il divieto, penalmente sanzionato, di soppressione degli embrioni, anche ove trattasi di embrioni soprannumerari risultati affetti da malattie genetiche a seguito di selezione finalizzata ad evitarne l'impianto nell'utero della donna, contenuto nell'art. 14, commi 1 e 6, della legge n. 40 del 2004, sia manifestamente irragionevole.

Nella sentenza n. **220** la Corte – chiamata a pronunciarsi sulla procedibilità d'ufficio del reato di omessa corresponsione dell'assegno divorzile (art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970) – ha ribadito il

costante orientamento secondo cui la scelta del regime di procedibilità dei reati «coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale spesso assai complessi, sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo per vizio di manifesta irrazionalità» (ordinanze n. 324 del 2013, n. 178 del 2003, n. 91 del 2001 e n. 354 del 1999; in senso analogo, altresì, sentenze n. 274 del 1997 e n. 7 del 1987). La Corte ha inoltre precisato, in linea con precedenti decisioni, che «il modo di perseguibilità non è necessariamente connesso alla maggiore o minore gravità del reato, quale si rivela con la misura della pena (sentenza n. 7 del 1987, ordinanza n. 91 del 2001), potendo correlarsi anche alla particolarità della fattispecie e del bene che con la condotta criminosa venga offeso (ordinanza n. 27 del 1971)», e che l'opzione per il regime della perseguibilità a querela non postula «immancabilmente il carattere disponibile del diritto tutelato dalla norma penale e la natura meramente privatistica dell'interesse offeso». A spiegare l'istituto della querela – si è sottolineato nella sentenza – concorrono, infatti, sia l'interesse pubblico sia l'interesse privato. Invero, «la scelta di tale modo di procedibilità, in casi nei quali pure è innegabile la presenza di un interesse della collettività, deriva dal fatto che il legislatore, nella tenuità dell'interesse pubblico, ha preferito, per ragioni di politica criminale e di opportunità, rendere rilevante, come presupposto della perseguibilità del reato, la volontà del privato (ordinanza n. 204 del 1988)». Principi, quelli appena richiamati, di cui la Corte ha fatto applicazione in precedenti occasioni al fine di disattendere questioni di legittimità costituzionale dirette, come quella decisa con la sentenza in esame, a rendere perseguibili a querela – tramite la deduzione di ritenute ingiustificate disparità di trattamento fra ipotesi in assunto omogenee – reati per i quali il legislatore aveva previsto la perseguibilità d'ufficio (sentenze n. 7 del 1987, n. 189 del 1976 e n. 42 del 1975; ordinanze n. 324 del 2013, n. 91 del 2001, n. 354 del 1999 e n. 27 del 1971).

1.3. L'annosa questione degli “eterni giudicabili” e la cancellazione della sospensione della prescrizione - auspicio per una migliore soluzione legislativa

Chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla questione degli “eterni giudicabili” - ovvero di quei soggetti che trovandosi in una condizione di incapacità processuale irreversibile restano sottoposti al processo *sine die* in conseguenza della prevista sospensione del procedimento e della prescrizione - la Corte con la sentenza n. 45 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 159, primo comma, 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. Come viene ricordato nella sentenza, la Corte era già stata investita in passato di questioni che sotto diverse prospettive (relativamente ora alla sospensione del procedimento ora alla sospensione della prescrizione) toccavano questo problema, ma gli esiti erano sempre stati non decisivi. Da ultimo, con la sentenza n. 23 del 2013, la Corte, pur riconoscendo l'esistenza di una «reale anomalia» insita nella disciplina, aveva dichiarato inammissibile una questione analoga all'attuale, perché implicante la scelta fra più soluzioni di esclusiva spettanza del legislatore, esprimendo nel contempo un deciso monito nei confronti del Parlamento. Orbene, nella perdurante inerzia legislativa, la Corte ha ritenuto non più procrastinabile un intervento diretto a ricondurre a legittimità costituzionale la disciplina censurata sia pure con i limiti derivanti, per un verso, dall'impossibilità di «operare una scelta della soluzione più opportuna, che compete al legislatore», e, per un altro, dai termini della questione sottoposta al suo esame, specificamente riferita alla «sospensione senza limiti del corso della prescrizione». Al riguardo, la Corte ha ribadito quanto già rilevato nella precedente occasione, e cioè che «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» (la prima, legata all'affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito e al “diritto all'oblio” dei cittadini; la seconda, motivata dall'esigenza di tutela del diritto di difesa), al punto che «le ragioni delle garanzie ivi previste si rovesciano inevitabilmente nel loro contrario». Inoltre, è stato sottolineato che una «sospensione del corso della prescrizione senza fine determina di fatto l'imprescrittibilità del reato, e questa situazione, in

violazione dell'art. 3 Cost., dà luogo a una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che vengono a trovarsi in uno stato irreversibile di incapacità processuale» che, in quanto destinata a non avere termine, pone l'imputato nella condizione di "eterno giudicabile". Per tali ragioni la Corte ha quindi accolto la questione chiarendo che «una volta eliminato l'ostacolo al fluire della prescrizione, diventa necessariamente limitata nel tempo anche la sospensione del procedimento, il quale, dopo il decorso del termine di prescrizione, è destinato a chiudersi con una sentenza di improcedibilità per estinzione del reato». La Corte ha però precisato che tale rimedio si rivela non completamente appagante in quanto il processo resta comunque sospeso per il tempo necessario a prescrivere e permane per questo periodo l'onere per il giudice di procedere agli accertamenti periodici e ha espresso l'auspicio che l'incapacità irreversibile dell'imputato trovi una «disciplina specifica» alla stregua della soluzione già prospettata nella sentenza n. 23 e contenuta nel disegno di legge n. 2798 attualmente all'esame della Camera, vale a dire di una definizione del procedimento con sentenza di non doversi procedere per incapacità irreversibile dell'imputato.

1.4. Le presunzioni assolute in materia penale

“Secondo la giurisprudenza costituzionale, «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*». In particolare, «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (*ex multis*, sentenze n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010)". Così la sentenza n. **185**.

1.5. La riserva di legge in materia penale e le questioni concernenti norme penali di favore

“Fermo restando che la riserva di legge scolpita nell'art. 25, secondo comma, Cost. impedisce a questa Corte di configurare nuove previsioni punitive, la giurisprudenza costituzionale, allo scopo di escludere l'esistenza di «zone franche» dal controllo di legittimità costituzionale, ha da tempo chiarito premesse, modalità e conseguenze del sindacato sulle cosiddette norme di favore (in generale, e da ultimo, sentenze n. 46 e n. 5 del 2014, n. 273 e n. 28 del 2010, n. 57 del 2009, n. 325 del 2008 e n. 394 del 2006). In particolare, riguardo alle questioni concernenti tali norme, e mirate alla relativa eliminazione, è possibile riscontrare positivamente il requisito della rilevanza, poiché l'eventuale accoglimento delle questioni medesime inciderebbe, comunque, sulle formule di proscioglimento o sui dispositivi delle sentenze penali (imperniati sul primo comma dell'art. 2 cod. pen., sorretto dall'art. 25 Cost., e non più sulla disposizione in ipotesi dichiarata incostituzionale: sentenza n. 148 del 1983). D'altro canto, la riserva al legislatore delle scelte di criminalizzazione non viene incisa, perché l'effetto *in malam partem* derivante dall'eventuale accoglimento della questione non dipende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti ad opera della Corte costituzionale, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali: tale effetto dipende, piuttosto, dall'automatica espansione delle norme comuni, dettate dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una (in tesi) incostituzionale disciplina derogatoria”. Così la sentenza n. **223**, che - nell'ambito dell'esame di una eccezione di inammissibilità relativa ad una questione sull'art. 649, primo comma, del codice penale, il cui accoglimento avrebbe determinato l'applicazione, a carico del soggetto che agisca in danno di prossimi congiunti, delle comuni norme che puniscono i delitti contro il patrimonio - ha escluso che nella specie si vertesse in un caso di richiesta di una pronuncia additiva con effetti *in malam partem* (la questione è stata comunque dichiarata inammissibile in quanto prospettata in termini generici e apodittici). Ha chiarito ulteriormente la Corte: “Proprio da questo punto di vista, può apprezzarsi la differenza tra la fattispecie qui considerata e quella definita con l'ordinanza n. 285 del 2012, invocata dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno della propria eccezione, e dichiarativa della manifesta inammissibilità d'una questione concernente l'art. 649 cod. pen. Era stato censurato, nell'occasione, il terzo comma della norma, al fine di ottenere l'inserimento d'una ulteriore figura di reato - cioè quella dell'usura (art. 644 cod. pen.) - nell'elenco delle fattispecie

escluse dall'applicazione della causa di non punibilità (o di procedibilità a querela). L'obiettivo del rimettente consisteva quindi nell'ampliamento di una previsione eccezionale di deroga ad un regime di favore, e non nella rimozione d'un trattamento favorevole derogatorio ad una previsione generale. Ciò che si rendeva evidente, tra l'altro, in base al contenuto additivo dell'intervento richiesto a questa Corte, diverso da quello ablativo che sarebbe implicato, invece, dall'accoglimento dell'odierna questione”.

1.6. Il principio di retroattività della lex mitior

Nella sentenza n. **240** la Corte ha ribadito che il principio di retroattività della *lex mitior* riconosciuto dalla Corte di Strasburgo (decisione 27 aprile 2010, Morabito c. Italia; sentenza 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia) quale corollario di quello di legalità, consacrato dall'art. 7 CEDU, «riguarda esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità» (sentenza n. 236 del 2011). La Corte ha quindi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen. impugnato - in riferimento tra l'altro all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU - nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, preclude l'ammissione al nuovo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014. Secondo la Corte, infatti, la disciplina censurata concerne «esclusivamente il processo ed è espressione del principio “*tempus regit actum*”»; principio che può essere derogato con una diversa disciplina transitoria, la cui assenza tuttavia non è censurabile in forza del parametro convenzionale indicato, come interpretato dalla Corte EDU.

1.7. La recidiva obbligatoria per i delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale

Con la sentenza n. **185** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005, «limitatamente alle parole “è obbligatorio e,”». Richiamando il percorso interpretativo delineato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità sulle ipotesi di recidiva disciplinate nei primi quattro commi dell'art. 99 cod. pen. nel testo modificato dalla novella del 2005, la Corte ha sottolineato che in tali ipotesi, tutte riconosciute di natura facoltativa, «l'aumento di pena può essere disposto “solo allorché il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo” (ordinanza n. 409 del 2007; conformi, *ex plurimis*, ordinanze n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008)». Pertanto, il giudice deve «verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito è effettivo sintomo di riprovevolezza e pericolosità – tenuto conto della «natura dei reati, del tipo di devianza di cui sono il segno, della qualità dei comportamenti, del margine di offensività delle condotte, della distanza temporale e del livello di omogeneità esistenti fra loro, dell'eventuale occasionalità della ricaduta e di ogni altro possibile parametro individualizzante, significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero riscontro formale dei precedenti penali» – escludendo in caso negativo la «rilevanza aggravatrice della recidiva» e il relativo aumento della sanzione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio 2010, n. 35738; in senso conforme, Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798). Tale verifica, ha quindi osservato la Corte, è invece preclusa nel caso della recidiva disciplinata dal quinto comma dell'art. 99 il quale – nel prevedere che l'aumento di pena consegue al mero riscontro formale della precedente condanna e dell'essere il nuovo reato compreso nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen. – introduce un «vero e proprio automatismo sanzionatorio» in violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. Sotto il primo profilo, premesso che per giurisprudenza costante «l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex*

multis: sentenze n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006)», la Corte ha affermato che «il rigido automatismo sanzionatorio cui dà luogo la norma censurata – collegando l’automatico e obbligatorio aumento di pena esclusivamente al dato formale del titolo di reato commesso – è del tutto privo di ragionevolezza, perché inadeguato a neutralizzare gli elementi eventualmente desumibili dalla natura e dal tempo di commissione dei precedenti reati e dagli altri parametri che dovrebbero formare oggetto della valutazione del giudice, prima di riconoscere che i precedenti penali sono indicativi di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità del reo». Al riguardo la Corte ha posto in evidenza come, per effetto della disciplina censurata, l’aumento della pena si imponga «anche nell’ipotesi in cui esiste un solo precedente, lontano nel tempo, di poca gravità e assolutamente privo di significato ai fini della recidiva». Inoltre, ha osservato ancora la Corte, «mentre nei primi quattro commi dell’art. 99 cod. pen. sono previste ipotesi di diversa gravità della recidiva, con il passaggio da quella semplice (primo comma) a quella aggravata (secondo comma), a quella pluriaggravata (terzo comma) e a quella reiterata (quarto comma), che possono avere un significato assai diverso ai fini della valutazione della colpevolezza e della pericolosità del reo, nel quinto comma tutte queste diverse ipotesi vengono irragionevolmente parificate in una previsione di obbligatorietà, che comporta un aumento di pena solo in ragione del titolo del reato che è stato commesso», con la conseguenza che «il giudice nell’applicare la pena prevista per questo reato deve aumentarla, anche se l’aumento è privo di una reale giustificazione, oggettiva o soggettiva». A rendere ancora più manifesta l’irragionevolezza della norma impugnata, concorre, a giudizio della Corte, anche la circostanza che «l’elenco dei delitti che comportano l’obbligatorietà, contenuto nell’art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., concerne reati eterogenei, collegati dal legislatore solo in funzione di esigenze processuali e in particolare del termine di durata massima delle indagini preliminari, e quindi inadeguati ad esprimere un comune dato significativo ai fini dell’applicazione della recidiva». Infine, facendo applicazione della giurisprudenza costituzionale in tema di presunzioni assolute (*ex multis*, sentenze n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010), la Corte ha escluso che l’automatismo sanzionatorio introdotto dalla norma censurata possa giustificarsi «ritenendo che esso si fondi su una presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità del reo»: nel caso di specie, infatti, la presunzione «sarebbe giustificata unicamente dall’appartenenza del nuovo episodio delittuoso al catalogo dei reati indicati dall’art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., ma non potrebbe trovare fondamento in un dato di esperienza generalizzato», ben potendosi invece ipotizzare, per le ragioni indicate, «accadimenti reali contrari alla generalizzazione presunta». Sotto il secondo profilo, la Corte ha evidenziato che la previsione di un obbligatorio aumento di pena legato solamente al dato formale del titolo di reato viola anche l’art. 27, terzo comma, Cost., che implica «“un costante ‘principio di proporzione’ tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall’altra” (sentenza n. 341 del 1994)» (sentenza n. 251 del 2012), in quanto 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».

1.8. I reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e specificamente l'omesso versamento di ritenute certificate

Con la sentenza n. **100** la Corte, investita nuovamente dello scrutinio delle soglie di punibilità dei reati tributari, ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – punendo l'omesso versamento, da parte del sostituto d'imposta, delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per importi superiori a 50.000 euro – determinerebbe, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 (data di entrata in vigore della legge n. 148 del 2011, di conversione del d.l. n. 138, che ha inciso sulla disciplina de qua), un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai delitti di infedele o omessa dichiarazione e di omesso versamento dell'IVA (quest'ultimo come rimodellato dalla sentenza n. 80 del 2014), caratterizzati da più elevate soglie di punibilità. La decisione del 2014 ha dichiarato incostituzionale il successivo art. 10-*ter*, nella parte in cui disponeva, per i fatti di omesso versamento dell'IVA compiuti sino alla predetta data, una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore a quelle stabilite per l'omessa o infedele dichiarazione (euro 77.468,53 e 103.291,38). Il difetto di coordinamento allora ravvisato determinava «sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendevano censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore nella configurazione delle fattispecie astratte di reato»; e comportava una «conseguenza palesemente illogica e lesiva del principio di eguaglianza» nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente «si situasse nell'intervallo tra l'una e le altre soglie» poiché «veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA senza versare l'importo di cui si era riconosciuto debitore, rispetto a chi non avesse presentato affatto la dichiarazione, o avesse presentato una dichiarazione inveritiera, evadendo del pari l'imposta. Nel primo caso, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del delitto di omesso versamento dell'IVA; nel secondo sarebbe andato invece esente da pena, non risultando superate le soglie di punibilità previste per l'omessa o infedele dichiarazione: e ciò sebbene tali illeciti risultino incontestabilmente più gravi del primo, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, in quanto idonei (...) ad ostacolare l'accertamento dell'evasione da parte dell'amministrazione finanziaria». Avvedutosi dell'incongruenza, il legislatore del 2011, con norme valevoli solo pro futuro perché ampliative dell'area di illiceità penale, ha ridotto le soglie di punibilità dell'omessa e infedele dichiarazione a 30.000 e 50.000 euro, importi, rispettivamente, inferiore e pari a quello contemplato per l'omesso versamento dell'IVA, rimasto per converso inalterato. La rimozione dell'evidenziata discrasia, persistente per i fatti pregressi, è avvenuta allineando la soglia di punibilità del reato previsto dall'art. 10-*ter* alla più alta tra quelle di raffronto (103.291,38 euro per la dichiarazione infedele). Siffatte argomentazioni non sono state, tuttavia, reputate estensibili al delitto di omesso versamento di ritenute certificate, tenuto conto dell'insuperabile eterogeneità delle fattispecie a confronto. Preliminarmente, è stato sottolineato che è l'art. 10-*ter* a richiamare il censurato art. 10-*bis* ai fini dell'individuazione della soglia di punibilità, e non viceversa: «con conseguente evidente carenza dei presupposti per il riconoscimento della ventilata “proprietà transitiva”». In ordine all'asserita disparità di trattamento rispetto ai fatti di infedele e omessa dichiarazione compiuti fino al 17 settembre 2011, i Giudici hanno osservato che, a differenza della dichiarazione IVA, la dichiarazione del sostituto d'imposta «non rientra – per giurisprudenza unanime, confortata dal dato normativo e dall'analisi storica – tra quelle rilevanti ai fini dei delitti (...) invocati come *tertia comparationis*»; inoltre, il denunciato art. 10-*bis* richiede che le ritenute non versate risultino dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti. Il sostituto d'imposta che omette di versare le ritenute certificate «può essere chiamato a rispondere, sul piano penale, unicamente del reato di cui all'art. 10-*bis*, tanto se abbia regolarmente assolto i propri obblighi dichiarativi, quanto se abbia presentato una dichiarazione infedele, quanto se non abbia presentato affatto la dichiarazione». Pertanto, non è stata ravvisata l'incongruenza sanzionata dalla sentenza del 2014 ed i delitti di omessa e infedele dichiarazione non sono stati valutati quali utili termini di comparazione. Ugualmente, è stata disattesa l'asserita diversità di disciplina rispetto all'omesso versamento dell'IVA. Già l'ordinanza n. 376 del 1989 aveva escluso la comparabilità dell'omesso versamento delle ritenute e dell'omesso versamento dell'IVA, trattandosi di fattispecie eterogenee qualificate dalle norme all'epoca vigenti, rispettivamente, come delitto e come illecito amministrativo. La circostanza che il legislatore del 2006, nell'elevare (con l'art. 10-*ter*) anche l'omesso versamento dell'IVA al rango di illecito penale, abbia optato per il suo allineamento all'omesso versamento delle ritenute certificate quanto a soglia di punibilità e a trattamento sanzionatorio, non esclude che permangano consistenti elementi differenziali tra le due figure. Invero, gli artt. 10-*bis* e 10-*ter* «non solo attengono a tributi diversi» (le imposte sui redditi e

l'imposta sul valore aggiunto), ma, soprattutto, hanno come destinatari soggetti dai ruoli nettamente distinti sul piano tributario (il sostituto d'imposta ed il contribuente, soggetto passivo dell'IVA), le cui posizioni non sono equiparabili, «stante la peculiarità delle funzioni affidate al sostituto d'imposta, il quale è chiamato ad adempiere l'obbligazione tributaria in luogo del soggetto in capo al quale si realizza il presupposto impositivo, effettuando, nei casi normativamente previsti, ritenute alla fonte sulle somme erogate ai sostituiti per poi riversarle all'erario». D'altro canto, sul piano penale, «i due soggetti sono considerati in modo totalmente diversificato»: «il delitto di cui all'art. 10-bis è l'unico reato proprio del sostituto di imposta»; al contrario, il contribuente, soggetto passivo dell'IVA, «oltre a poter rispondere del delitto di cui all'art. 10-ter, si pone al centro del sistema tanto dei delitti in materia di dichiarazione (...), che dei delitti in materia di documenti e pagamento di imposte». Sul versante della fattispecie oggettiva, «l'art. 10-ter richiede che l'IVA non versata risulti dalla relativa dichiarazione annuale; l'art. 10-bis richiede, invece, che le ritenute non versate risultino dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti: documenti, questi ultimi, che assumono una particolare rilevanza nell'attuazione del rapporto tributario» anche perché, nel caso della ritenuta a titolo di imposta, «il rilascio della certificazione comporta, salvo casi particolari, la liberazione del sostituto dall'obbligazione tributaria, potendo, dopo di esso, l'erario rivolgersi, per l'adempimento, unicamente al sostituto». L'allineamento «*quoad poenam* e quanto a soglie di punibilità delle due ipotesi di omesso versamento, operato dal legislatore nel 2006, rappresenta, dunque, una soluzione costituzionalmente compatibile, ma non certo costituzionalmente imposta», come è comprovato dall'analisi della parabola storica delle due fattispecie. In particolare, «per un periodo complessivo di circa vent'anni (dal 1982 al 2000 e dal 2004 al 2006), mentre l'omesso versamento di ritenute costituiva reato (dal 1982 al 1991 senza che fosse neppure prevista alcuna soglia di punibilità), l'omesso versamento dell'IVA rimaneva confinato tra i semplici illeciti amministrativi. Ciò, a chiara dimostrazione di come il trattamento sanzionatorio delle due figure possa bene seguire percorsi diversificati». In conclusione, il temporaneo innalzamento della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA – operato dalla sentenza del 2014, «per esigenze di ripristino della legalità costituzionale che attengono esclusivamente a tale fattispecie», e non confermato dal legislatore del 2011, che ha mantenuto per entrambe le figure la soglia di 50.000 euro – non ha provocato “effetti di trascinamento” sull'omesso versamento di ritenute certificate.

1.9. Il regime di procedibilità del reato di omesso versamento dell'assegno di mantenimento per il figlio minore

Con la sentenza n. 220 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – nel disporre che «Al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione dell'assegno dovuto a norma degli articoli 5 e 6 della presente legge si applicano le pene previste dall'art. 570 del codice penale» – non stabilisce, per tale reato, la procedibilità a querela. Ricostruita la genesi normativa della disposizione censurata (collegata all'introduzione nell'ordinamento dell'istituto del divorzio) e rilevato che la premessa ermeneutica del giudice a quo circa la procedibilità d'ufficio del reato in esame corrisponde, pur in assenza di una esplicita previsione al riguardo, al diritto vivente, la Corte ha rigettato la censura proposta dal rimettente sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in relazione ai reati di mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice concernente l'affidamento di minori (art. 388, secondo comma, cod. pen.), inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari (art. 6 della legge n. 154 del 2001) e violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.). Invero, dopo aver circoscritto, in ragione della rilevanza nel giudizio a quo, l'oggetto della questione alla sola ipotesi di omesso versamento dell'assegno dovuto a titolo di contributo al mantenimento di un figlio minore, la Corte ha escluso la violazione dell'art. 3 Cost. per inidoneità delle fattispecie considerate a fungere da *tertia comparationis*, in quanto connotate da elementi differenziali tali da impedire un utile raffronto con l'ipotesi regolata dalla norma censurata e da non consentire di ritenere valicato il limite all'ampia discrezionalità di cui, secondo un orientamento assolutamente costante della giurisprudenza costituzionale, il legislatore fruisce nella scelta del regime di procedibilità dei reati (ordinanze n. 324 del 2013, n. 178 del 2003, n. 91 del 2001 e n. 354 del 1999; in senso analogo, altresì, sentenze n. 274 del 1997 e n. 7 del 1987). In particolare, in riferimento al reato di inosservanza dolosa di

un provvedimento del giudice concernente l'affidamento di minori, la Corte – premesso che tale reato, al di là del (possibile) comune collegamento a provvedimenti adottati in sede di divorzio, salvaguarda «interessi “finali” distinti» da quello tutelato dalla disposizione censurata ed esattamente, secondo una corrente esegesi, interessi relativi ai rapporti personali con i minori – ha ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta legislativa di prevedere, nelle situazioni di crisi o dissoluzione del rapporto coniugale (divorzio, ma anche separazione, in virtù dell'estensione operata dall'art. 3 della legge n. 54 del 2006) la perseguibilità d'ufficio delle inosservanze dei provvedimenti giudiziali che incidono sull'interesse al mantenimento dei figli minori, pur a fronte della perseguibilità a querela di quelle relative al loro affidamento. A tal proposito si è osservato che nella stessa disciplina del delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare la procedibilità d'ufficio è prevista unicamente in rapporto a violazioni degli obblighi di assistenza materiale (in specie, quella consistente nel far mancare i «mezzi di sussistenza» ai figli minori o inabili al lavoro) e non anche a violazioni, pur gravi, degli obblighi di assistenza morale. Quanto alla asserita maggiore gravità della condotta di «elusione» del provvedimento giudiziale, richiesta dall'art. 388, secondo comma, cod. pen., rispetto a quella di «sottrazione» all'obbligo di corrispondere l'assegno, cui si riferisce l'art. 12-*sexies* (che può essere integrata dalla mera inadempienza), si è inoltre evidenziato come la giurisprudenza di legittimità risulti largamente orientata a ritenere penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 388 anche i comportamenti omissivi, escludendo, in ogni caso, che l'elusione dell'esecuzione del provvedimento debba essere necessariamente operata tramite una condotta subdola o con l'uso di particolari accorgimenti. Infine, in ordine al raffronto tra le pene edittali dei due reati – dopo aver rammentato che per costante giurisprudenza costituzionale esso non costituisce elemento idoneo, di per sé, a dimostrare l'irrazionalità del regime di perseguibilità adottato dal legislatore – la Corte ha osservato che ciò vale tanto più nel caso in esame, nel quale la previsione, per il delitto di cui all'art. 388, secondo comma, cod. pen., di una pena detentiva alternativa più elevata nel massimo rispetto a quella che, secondo la soluzione adottata dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 23866 del 2013, connota il delitto in esame, può giustificarsi anche alla luce dell'ampia varietà di situazioni alle quali è applicabile la norma del codice penale, che sanziona non soltanto l'inosservanza della generalità dei provvedimenti giurisdizionali relativi all'affidamento di persone minori o incapaci, ma anche di quelli che prescrivano misure cautelari a difesa della proprietà, del possesso o del credito. Analoghe considerazioni sono state svolte in riferimento al reato di inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari, la cui eterogeneità rispetto alla figura criminosa in esame si presenta, secondo la Corte, ancora più marcata. L'ordine di protezione, infatti, è una misura civilistica, temporalmente circoscritta, contro la violenza delle relazioni familiari, che si affianca alla misura cautelare penale dell'allontanamento dalla casa familiare e che presuppone una «condotta del coniuge o di altro convivente» che sia «causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente». Ancorché adottato nell'ambito del procedimento di divorzio, il provvedimento in questione ha pertanto presupposti e finalità ben diversi da quelli del provvedimento che impone al coniuge divorziato di corrispondere un assegno a titolo di contributo al mantenimento dei figli minori, il che impedisce di far discendere dalla comparazione tra le due figure criminose l'esigenza costituzionale di rendere perseguibile a querela il reato di cui all'art. 12-*sexies* censurato. Infine, la Corte ha escluso la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. basata sul raffronto con il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare; raffronto che il rimettente riproponeva in termini nuovi rispetto a quelli già prospettati in passato con esiti di inammissibilità e di manifesta inammissibilità (sentenza n. 325 del 1995; ordinanze nn. 423 del 1999 e 209 del 1997), facendo leva sul nuovo orientamento interpretativo espresso dalle Sezioni unite della Cassazione con la sentenza n. 23866 del 2013 e, in particolare, sulla ritenuta riconducibilità sotto il profilo sanzionatorio dell'ipotesi criminosa prevista dal censurato art. 12-*sexies* a quella disciplinata dal primo comma dell'art. 570 (intesa come comprensiva anche della violazione di obblighi di assistenza materiale), per la quale è stabilita la perseguibilità a querela. Sulla base di questa nuova prospettiva, il rimettente tornava quindi a denunciare il diverso trattamento stabilito per l'ipotesi in esame rilevando come non si comprenda per quale ragione si proceda a querela, ove a violare gli obblighi di assistenza economica verso i figli (pur senza far loro mancare i mezzi di sussistenza, ipotesi questa rientrante nel secondo comma dell'art. 570) sia il genitore coniugato, e si proceda invece d'ufficio ove la medesima violazione sia ascrivibile al genitore divorziato. Disattendendo la tesi del rimettente, la Corte ha affermato che, pure a fronte del nuovo orientamento espresso dalla Sezioni unite, «permangono comunque tra le fattispecie in comparazione elementi differenziali, tali da non rendere “automatica” – sul piano dell'esigenza di ripristino del principio di eguaglianza – la richiesta estensione del regime di perseguibilità

a querela alla figura criminosa prevista dalla legge speciale». Diversamente dall'art. 570, primo comma, cod. pen. – che punisce in modo generico chi si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale (oltre che alla qualità di coniuge) – l'art. 12-*sexies* richiede infatti l'inosservanza di uno specifico provvedimento giurisdizionale, che abbia disposto a carico del coniuge divorziato l'obbligo di corrispondere l'assegno. Nella parte finale della sentenza, peraltro, la Corte non ha mancato di rilevare come «il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico» e come tuttavia – in assenza di discrasie qualificabili in termini di manifesta irrazionalità – il compito di ricomporre le predette disarmonie, sulla base di una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, resti affidato al legislatore.

1.10. La non punibilità per taluni reati commessi a danno di congiunti - monito al legislatore

Con la sentenza n. **223** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649, primo comma, del codice penale - concernente la previsione, nell'ambito dei reati contro il patrimonio, della non punibilità per fatti commessi a danno di congiunti - in quanto, in mancanza di un unico rimedio costituzionalmente obbligato, le scelte di politica criminale sono rimesse alla discrezionalità del legislatore. Ha altresì ritenuto di indirizzare un monito al legislatore: “Spetta insomma al ponderato intervento del legislatore, non sostituibile attraverso la radicale ablazione proposta con l'odierna questione di legittimità, l'indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare”. In questo contesto, la Corte svolge alcune considerazioni sulla *ratio legis* della norma penale di favore e l'evoluzione dell'istituto familiare: “Non vi è dubbio che una disposizione come quella censurata – ispirata ad un criterio di rigida tutela della istituzione familiare e della sua coesione, attuato a discapito dei diritti individuali dei componenti del nucleo e dello stesso interesse pubblico alla repressione dei reati (sentenza n. 352 del 2000) – debba essere valutata, in punto di ragionevolezza, «alla stregua dell'attuale realtà sociale» (così come questa Corte si esprime con la sentenza n. 126 del 1968). Sul piano dei rapporti patrimoniali, alla tradizionale comunanza di interessi (la «confusione di sostanze» cui alludeva la già citata relazione al Codice Zanardelli) si affianca oggi, e in molti casi si sostituisce, la reciproca autonomia economica dei componenti il nucleo familiare. Un regime formale di comunione, salva diversa opzione, regola la relazione patrimoniale fra i coniugi ed incide profondamente sugli ambiti di applicazione delle norme penali poste a tutela della proprietà. D'altro canto, si percepisce con immediatezza la frequenza assai maggiore dei casi di plurima e indipendente acquisizione di redditi ad opera dei componenti la famiglia, in un maturo contesto di uguaglianza tra i coniugi, e dunque di loro autonomia nel concorso alle scelte di gestione delle esigenze riferibili al nucleo comune. Non stupisce, dunque, che una causa di non punibilità concepita in epoca segnata dal ruolo dominante del marito e del padre, già criticata in epoca risalente per la sua inopportunità (sebbene il Guardasigilli Rocco avesse stimato di conservarla per non allontanarsi «da una tradizione legislativa universalmente accolta»), sia posta oggi in discussione: la protezione assoluta stabilita intorno al nucleo familiare, a prezzo dell'impunità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, non è più rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento. Questa Corte ha già rilevato, sia pure riguardo a situazioni ed interessi diversi da quelli patrimoniali, che la Costituzione «non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti» (sentenza n. 494 del 2002). D'altra parte, il fondamento di ogni deroga al principio dell'uguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge deve essere misurato, in termini di razionalità (dunque in termini di congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), con riguardo alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata ad operare. E poiché tali condizioni sono per definizione soggette ad una costante evoluzione, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo, come questa Corte, del resto, ha più volte stabilito (ad esempio, sentenze n. 231 del 2013, n. 354 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 41 del 1999).”

1.11. La natura non sanzionatoria delle misure di incandidabilità, decadenza e sospensione dalla carica elettiva e di governo dei condannati per taluni delitti

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **236** (sentenze nn. 25 del 2002, 132 del 2001, 206 del 1999, 295, 184 e 118 del 1994) e ribadita dalle supreme giurisdizioni ordinaria e amministrativa, ha costantemente escluso la natura sanzionatoria delle misure di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche elettive e di governo dei condannati per taluni delitti. In proposito, è stato già chiarito che «tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche (...) o per il loro mantenimento: “nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva (...) non si tratta affatto di “irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo” (...), nell'ambito di quel potere di fissazione dei “requisiti” di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore” (...). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva». In particolare, la condanna penale irrevocabile è stata valutata come un «mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di “indegnità morale” a ricoprire determinate cariche elettive» e, quindi, «configurata quale “requisito negativo” ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime». La condanna non definitiva, pur non autorizzando, in virtù dell'art. 27, secondo comma, Cost., a «presumere accertata l'esistenza di “una situazione di indegnità morale”», è stata invece ritenuta idonea a giustificare un intervento cautelare a tutela degli interessi presidiati dagli artt. 97, secondo comma, e 54, secondo comma, Cost. (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione; disciplina ed onore nell'adempimento delle funzioni pubbliche) poiché alimenta un «sospetto di inquinamento o (...) di perdita dell'immagine degli apparati pubblici». In ogni caso, la diversa natura delle misure *de quibus* rispetto agli effetti penali della condanna è stata consacrata sul piano legislativo dalla previsione (art. 15, comma 4-*sexies*, della legge n. 55 del 1990 ed attualmente art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012) della loro inapplicabilità in caso di concessione della riabilitazione. Infatti, una simile «statuizione sarebbe superflua, se si trattasse di un effetto penale, destinato di per sé ad estinguersi con la riabilitazione (art. 178 cod. pen.): mentre essa vale ad estendere l'effetto di rimozione, derivante dalla riabilitazione, al di fuori dell'ambito degli effetti penali della condanna». La Corte è così pervenuta alla conclusione che la contestata misura della sospensione di diritto dalle cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale di chi abbia riportato una condanna non definitiva per taluni delitti, tra cui l'abuso d'ufficio (art. 11, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 235 del 2012, in relazione al precedente art. 10, comma 1, lett. c), «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e costituisce «misura sicuramente cautelare». La sua applicazione ai mandati in corso, lungi dal rivelare un arbitrario esercizio retroattivo della funzione legislativa, è stata reputata come il frutto di un ragionevole bilanciamento tra il diritto di elettorato passivo e il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

2. I principi costituzionali in materia processuale

2.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali

La sentenza n. **194** ribadisce “l’ampia discrezionalità e l’insindacabilità delle scelte legislative adottate nella disciplina degli istituti processuali (*ex plurimis*, sentenza n. 243 del 2014 e la già citata sentenza n. 182 del 2014)”.

Per contro, nella sentenza n. **23** la Corte ha affermato che la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l’emissione di decreto penale di condanna (art. 459, comma 1, cod. proc. pen.) viola il canone di ragionevolezza e il principio di ragionevole durata del processo, «costituendo un bilanciamento degli interessi in gioco non giustificabile neppure alla luce dell’ampia discrezionalità che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto al legislatore nella conformazione degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013)»

2.2. Terzietà e imparzialità del giudice

Nella sentenza n. **78** di non fondatezza la Corte, chiamata a pronunciarsi sul nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti introdotto dalla legge n. 92 del 2012 relativamente alla mancata previsione dell’obbligo di astensione del magistrato investito dell’opposizione che abbia pronunciato l’ordinanza opposta, ha fatto richiamo alla giurisprudenza costituzionale secondo cui nel processo civile, al quale non sono applicabili le regole in tema di incompatibilità relative al processo penale (sentenza n. 387 del 1999), «il principio di imparzialità del giudice, cui è ispirata la disciplina dell’astensione, si pone in modo diverso in riferimento, rispettivamente, alla pluralità dei gradi del giudizio ed alla semplice articolazione dell’iter processuale attraverso più fasi sequenziali, necessarie od eventuali (per tutte, ordinanza n. 220 del 2000)», sottolineando come, in ragione di tale premessa, sia stato reiteratamente escluso che tale principio risulti violato «con riguardo a varie tipologie di procedimenti bifasici» (in questo senso, sono richiamate le sentenze nn. 326 del 1997, 363 del 1998 e le ordinanze nn. 359 del 1998, 168 del 2000, 220 del 2000, 497 del 2002 e 101 del 2004) e si sia invece ritenuto sussistente l’obbligo di astensione nel caso in cui il procedimento sia solo «apparentemente “bifasico”» perché, in realtà, articolato «per la sostanziale identità di valutazioni da compiersi in entrambe le fasi» in due momenti, «il secondo dei quali assume il valore di vera e propria impugnazione» (sentenza n. 460 del 2005).

Conforme ordinanza n. **275**.

2.3. La ragionevole durata del processo

Il principio della ragionevole durata del processo «va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, il cui sacrificio non è sindacabile, ove frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa (*ex plurimis* sentenza n. 159 del 2014, ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008)»; a tale principio «possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza» (sentenza n. 148 del 2005, nonché sentenze n. 63 e n. 56 del 2009). Così la sentenza n. **23** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto anche con l’art. 111 Cost., dell’art. 459, comma 1, cod. proc. pen. (come sostituito dall’art. 37, comma 1, della legge n. 479 del 1999), «nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l’emissione di decreto penale di condanna», in quanto tale facoltà determina un ingiustificato allungamento dei tempi del processo e soprattutto un ostacolo all’effetto deflattivo legato ai riti speciali, non giustificati da esigenze di tutela del querelante o della persona offesa.

2.4. La pubblicità dei procedimenti giudiziari

La sentenza n. **97** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione EDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica. La Corte argomenta la propria decisione, oltre che attraverso il richiamo di propri precedenti (le sentenze n. 93 del 2010 in materia di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione e n. 135 del 2014 in tema di applicazione delle misure di sicurezza), sulla base dei principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dal menzionato art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Infatti, già in altre circostanze è stato ritenuto che la suddetta garanzia non fosse rispettata in alcune fattispecie per le quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale come nel caso del procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia) e del procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia). In tali occasioni, infatti, i giudici di Strasburgo - pur negando carattere assoluto al principio in esame in quanto sono ammesse deroghe, come nel caso in cui le questioni da trattare hanno carattere «altamente tecnico» - in considerazione degli interessi coinvolti hanno ritenuto «essenziale» che le persone interessate «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia)». La Corte, infine, ribadendo quanto già sancito nelle medesime sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014, sottolinea come la norma convenzionale «non contrasta con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione (...), ma si pone, anzi, in sostanziale assonanza con esse». Il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, infatti, pur in mancanza di un esplicito richiamo del suo valore costituzionale, rappresenta in ogni caso, specie nel giudizio penale, «un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989)». Esso «non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)». Gli stessi principi sono stati ribaditi, da ultimo, anche con la sentenza n. **109** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

2.5. La separazione dell'azione civile dal processo penale

«... ogni “separazione dell'azione civile dall'ambito del processo penale non può essere considerata come una menomazione o una esclusione del diritto alla tutela giurisdizionale”, essendo affidata al legislatore la scelta della configurazione della tutela medesima, in vista delle esigenze proprie del processo penale (sentenze n. 443 del 1990, n. 171 del 1982 e n. 166 del 1975)». Così la sentenza n. **23**, richiamando testualmente l'ordinanza n. 124 del 1999.

2.6. Il diritto di azione e di difesa

2.6.1. Deposito e pubblicazione della sentenza

La garanzia costituzionale del diritto di difesa esige che «i soggetti interessati abbiano tempestiva conoscenza degli atti oggetto di una possibile impugnazione, in modo che siano utilizzabili nella loro interezza i termini di decadenza previsti per l'esperimento del gravame (sentenza n. 223 del 1993)». L'affermazione è contenuta nella sentenza n. **3**, che ha dichiarato non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 133, commi primo e secondo, e 327,

primo comma, cod. proc. civ. (nel testo anteriore alla modifica apportata dall'art. 46, comma 17, della legge n. 69 del 2009) – sollevata dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 24, commi primo e secondo, Cost. – concernente l'interpretazione di cui alla sentenza delle sezioni unite civili n. 13794 del 2012, costituente diritto vivente, secondo cui se la pubblicazione della sentenza ad opera del cancelliere avviene in data successiva al deposito della stessa, gli effetti giuridici decorrono dalla data del deposito. La Corte sottolinea che la separazione temporale dei due passaggi procedurali non è una mera "irregolarità" costituente un "inconveniente di fatto" – come rappresentato dalla Corte rimettente – ma costituisce una patologia procedimentale grave per la sua rilevante incidenza sulle situazioni giuridiche delle parti, alla quale può porsi rimedio solo attraverso il ricorso all'istituto della rimessione in termini per causa non imputabile (art. 153 cod. proc. civ.), come doveroso riconoscimento d'ufficio di uno stato di fatto *contra legem* che, in quanto imputabile alla sola amministrazione giudiziaria, non può in alcun modo incidere sul fondamentale diritto all'impugnazione.

2.6.2. L'imposizione di oneri patrimoniali

Nella sentenza n. **95** la Corte ha ribadito che «qualunque norma che imponga oneri patrimoniali per il raggiungimento di determinati fini risulta diversamente utilizzabile a seconda delle condizioni economiche dei soggetti interessati a conseguirli», ma non per questo soltanto «essa è costituzionalmente illegittima». Ciò infatti si verifica «esclusivamente in due ipotesi: da un lato, quando ne risulti compromesso l'esercizio di un diritto che la Costituzione garantisce a tutti paritariamente (quale il diritto di azione e difesa in giudizio, come avveniva per i vecchi istituti del *solve et repete* e della *cautio pro expensis*: sentenze n. 21 del 1961 e n. 67 del 1960); dall'altro, quando gli oneri imposti non risultino giustificati da ragioni connesse a circostanze obiettive, così da determinare irragionevoli situazioni di vantaggio o svantaggio». Né l'una né l'altra ipotesi, a giudizio della Corte, ricorrono in relazione alla esclusione oggettiva dal patteggiamento prevista, per la generalità dei reati tributari di cui al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, dall'art. 13, comma 2-*bis*, del medesimo d.lgs. in caso di omesso pagamento dei debiti tributati.

2.6.3. Modulazione in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento

L'art. 24 Cost. è posto «a presidio del diritto alla tutela giurisdizionale (ordinanza n. 32 del 2013), assumendo così una valenza processuale (ordinanze n. 244 del 2009 e n. 180 del 2007). In particolare, l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2009). Ne deriva che la violazione di tale parametro costituzionale può considerarsi sussistente solo nei casi di "sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione" (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005) e non anche nel caso in cui (...) la norma censurata non elimini affatto la possibilità di usufruire della tutela giurisdizionale (sentenza n. 85 del 2013)». Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **71** che – nel rigettare questioni aventi ad oggetto l'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico (art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni) – ha sottolineato come la tutela giurisdizionale assicurata all'espropriato venga «parzialmente "conformata", in modo da garantire comunque un serio ristoro economico, prevedendosi l'esclusione delle sole azioni restitutorie», peraltro non congruamente esperibili rispetto ad un comportamento non più qualificato in termini di illecito. Pertanto, «il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta (sentenza n. 15 del 2012)», non è risultato nella specie violato.

Nella sentenza n. **106** – di non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale concernente i limiti al sindacato della motivazione del provvedimento di confisca emesso nell'ambito del procedimento di prevenzione – viene ribadito, attraverso il richiamo alla sentenza n. 321 del 2004 relativa a questione analoga riferita alle misure di prevenzione personali, il costante orientamento della giurisprudenza

costituzionale secondo cui «le forme di esercizio del diritto di difesa poss(o)no essere diversamente modulate in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento, allorché di tale diritto siano comunque assicurati lo scopo e la funzione (v. tra molte ordinanze n. 352 e n. 132 del 2003)». Sulla base di tale indirizzo, la citata sentenza n. 321 del 2004 aveva ritenuto non lesivo dei parametri costituzionali evocati «che i vizi della motivazione siano variamente considerati a seconda del tipo di decisione a cui ineriscono».

2.6.4. Il diritto di difesa e il principio del contraddittorio in relazione alle notizie o ai dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo

“Questa Corte, con la sentenza n. 29 del 1995, ha affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: «è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili “diritti della difesa”, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)». Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, «non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 263 del 2014)”. Così la sentenza n. 235 che ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, inviare la nota n. 3660 del 10 luglio 2013 alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari.

2.6.5. I riti alternativi

Nell'escludere con la sentenza n. 95 il contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. della disposizione che consente alle parti di chiedere il patteggiamento per i delitti in materia tributaria solo qualora ricorra la circostanza attenuante della estinzione, mediante pagamento, dei debiti tributari (art. 13, comma 2-bis, d.lgs. n. 74 del 2000), la Corte ha affermato che se è vero che «la facoltà di chiedere i riti alternativi – quando è riconosciuta – costituisce una modalità, tra le più qualificanti ed incisive (sentenze n. 237 del 2012 e n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 219 del 2004)», tuttavia «è altrettanto vero che la negazione legislativa di tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto» in quanto la «facoltà di chiedere l'applicazione della pena non può essere evidentemente considerata una *condicio sine qua non* per un'efficace tutela della posizione giuridica dell'imputato».

2.6.6. La partecipazione del danneggiato al processo penale

Nella sentenza n. **23** la Corte ha ribadito, in linea con quanto già affermato in precedenza (ordinanza n. 124 del 1999), che «l'eventuale impossibilità per il danneggiato di partecipare al processo penale non incide in modo apprezzabile sul suo diritto di difesa e, ancor prima, sul suo diritto di agire in giudizio, poiché resta intatta la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella sede civile».

2.6.7. La sospensione feriale dei termini processuali

«Questa Corte ha già avuto più volte occasione di delineare l'ambito di applicazione e la finalità dell'istituto della sospensione feriale dei termini processuali, precisando che esso, nato «dalla necessità di assicurare un periodo di riposo a favore degli avvocati e procuratori legali [...] è anche correlato al potenziamento del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.)» (sentenza n. 255 del 1987), cui deve essere accordata tutela, «quando la possibilità di agire in giudizio costituisca per il titolare l'unico rimedio per far valere un suo diritto» (sentenza n. 49 del 1990)». Così la sentenza n. **222**.

2.6.8. Le azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori della società in nome collettivo e la sospensione della prescrizione

La sospensione della prescrizione in materia di azioni di responsabilità promosse dalle società commerciali avverso i propri amministratori rinviene la sua *ratio* nella circostanza che, «durante la permanenza in carica degli amministratori, è più difficile per la società acquisire compiuta conoscenza degli illeciti che essi hanno commesso e determinarsi a promuovere le azioni di responsabilità». Pertanto, tale causa di sospensione – che «opera a beneficio di una sola parte, la società, e si prefigge di tutelarne la posizione» – «si correla al rapporto gestorio che vincola la società all'amministratore (...) e si atteggia in termini unitari con riguardo alle esigenze di tutela della società». Così la sentenza n. **262** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 2941, numero 7), cod. civ., nella parte in cui non prevedeva che la prescrizione fosse sospesa tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori, per le azioni di responsabilità contro di essi, analogamente a quanto accade per le persone giuridiche e le società in accomandita semplice. In particolare, i Giudici hanno sostenuto che il dato formale della personalità giuridica «non configura un elemento qualificante e idoneo a tracciare un discrimine ragionevole tra le diverse società» nella specifica disciplina della prescrizione delle azioni di responsabilità.

2.7. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo

2.7.1. Il computo della ragionevole durata del processo e le indagini preliminari

Con la sentenza n. **184** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU - dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, «nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico». La disposizione indicata era stata impugnata dai rimettenti (riguardo alla sola posizione dell'imputato) relativamente alla prevista esclusione della fase delle indagini preliminari dal computo della complessiva durata del processo, perché ritenuta in contrasto, oltre che con l'art. 111 Cost., con la consolidata giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 6 CEDU. La Corte ha riconosciuto la fondatezza della questione e, in adesione all'indirizzo interpretativo espresso dalla Corte di Strasburgo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata in modo da ricomprendere in tale computo anche la fase delle indagini preliminari ma solo a partire dal momento in cui l'indagato è informato del procedimento a suo carico. Nel suo percorso argomentativo la Corte muove dalla giurisprudenza europea rilevando come attraverso reiterate pronunce (tra le molte, sentenze 16 luglio 1971, Ringeisen c. Austria; 15 luglio 1982, Eckle c. Germania; 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia; 19 febbraio 1991, Manzoni c. Italia; 26 febbraio 1993, Messina c. Italia; 4 aprile 2006, Kobtsev c. Ucraina) la

Corte EDU abbia ricavato «dall'art. 6 CEDU la regola che impone, ai fini dell'indennizzo conseguente all'inosservanza del termine di ragionevole durata del processo penale, di tenere conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, dell'accusa di avere commesso un reato» ed evidenziando come tale approccio ermeneutico sia in linea con le finalità perseguite dal giudizio di riparazione in ossequio al canone del giusto processo. Come affermato dalla Corte EDU, la violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, espresso dall'art. 6 della CEDU, «genera infatti la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dalla eccessiva pendenza dell'accusa, quando essa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato (Corte EDU, sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania)». Un'evenienza, questa, che non può essere circoscritta alla fase del processo successiva all'esercizio dell'azione penale e all'assunzione della qualità di imputato, poiché «essa tende naturalmente a manifestarsi fin dal tempo in cui una persona è venuta formalmente a conoscenza dell'esistenza di un'indagine a suo carico, in particolare quando si accompagna al compimento di atti invasivi della sfera di libertà dell'individuo». La Corte prosegue quindi osservando che da tale principio - «penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa» - si ricava che l'equa riparazione non potrà avere ad oggetto «soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica "processo"», ma dovrà riguardare «anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione». Infatti, se si individua nella CEDU – che per sua natura è strumento preposto «a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività» (sentenza n. 49 del 2015) – il parametro cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in tema di equa riparazione, la nozione di processo non può che rendersi «per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell'attività giudiziaria finalizzata all'accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale». Ciò posto – dopo aver evidenziato che riguardo ai criteri di determinazione di quanto spetta a titolo di riparazione è riconosciuto agli Stati un largo margine di apprezzamento nella costruzione di un rimedio compensatorio interno (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia; sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella c. Italia) e che sussiste pertanto al riguardo uno «spazio per scelte discrezionali (sentenze n. 30 del 2014)» del legislatore – la Corte sottolinea che tali scelte devono però essere esercitate «nel rispetto dei principi cardine con cui la Corte di Strasburgo colora di significato l'art. 6 della CEDU» e non devono prestarsi, «in linea astratta, ad incidere sull'*an* stesso del diritto, anziché sul *quantum*». Ed è proprio in ciò che la Corte ravvisa il contrasto della norma censurata con il parametro interposto, evidenziando come essa non rispetti nessuna delle due condizioni indicate: non la prima, «perché il legislatore si è svincolato dalla generale nozione di "processo" penale rilevante ai sensi dell'art. 6 della Convenzione e tale da abbracciare anche parte delle indagini preliminari, per ripiegare sulla qualificazione nazionale di tale istituto», inconciliabile con la finalità perseguita dal rimedio compensatorio garantito dalla CEDU; non la seconda, poiché la norma censurata, «amputando il "processo", per come va inteso ai sensi dell'art. 6 della CEDU, di una sua componente», «si presta ad incidere negativamente non solo sulla misura della riparazione, ma anche sulla sussistenza del relativo diritto», effetto che deve ritenersi precluso al legislatore (sentenza n. 30 del 2014; ordinanza n. 124 del 2014). Infatti, solo aggiungendo il periodo di svolgimento delle indagini al computo della durata del successivo processo penale è possibile superare il limite di tempo, di fase (tre anni in primo grado, di due in secondo grado e di uno innanzi alla Corte di cassazione) o complessivo (sei anni), oltre il quale sorge il diritto alla riparazione. La Corte rileva, infine, che secondo la giurisprudenza europea (sentenza 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia; sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania) l'art. 6 CEDU non impone che sia presa in considerazione l'intera fase delle indagini, «se esse non hanno comportato la comunicazione formale dell'accusa penale, o comunque il compimento di atti, da parte dell'autorità a ciò competente, che si siano ripercossi sulla sfera giuridica della persona». Un eventuale obbligo di computare l'intera durata delle indagini eccederebbe pertanto quanto necessario per ricondurre a legittimità convenzionale e costituzionale la disciplina censurata, «includendo arbitrariamente fasi durante le quali l'indagato, ignaro dell'iniziativa dell'autorità giudiziaria, non ha subito alcun patimento, e che quindi il legislatore ben può escludere dal periodo rilevante ai fini della riparazione». Di conseguenza, in applicazione dei principi affermati dalla giurisprudenza europea e tenuto conto che secondo l'ordinamento interno «l'autorità competente a conferire all'accusa penale la consistenza necessaria ad interferire con la sfera personale dell'indagato è l'autorità giudiziaria, attraverso il compimento di atti dai quali consegue la conoscenza, da parte della persona, della pendenza di un'indagine a suo carico», il

collegio ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 2, comma 2-*bis*, individuando in tale momento il termine iniziale ai fini del computo della durata del processo, con l'ulteriore precisazione che resta ferma «la discrezionalità giudiziaria nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte EDU e dal legislatore, se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo».

2.7.2. Il computo della ragionevole durata del processo e i periodi di sospensione

Con la medesima sentenza n. **184** sono state invece dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, della legge n. 89 del 2001 – il quale prevede che ai fini del calcolo della durata del processo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso – impugnato, in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui sottrae al computo i periodi di sospensione che non siano riconducibili alle parti. Premesso che la sospensione è istituito «oggetto non di una disciplina generale, bensì di specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite» (sentenza n. 24 del 2004) e che le finalità cui deve rispondere la disciplina del diritto all'equa riparazione si sostanziano nel ristoro del patimento subito a causa della pendenza del processo, attribuibile a disfunzioni dell'apparato statale, la Corte ha rilevato che il «criterio normativo suggerito dal rimettente per distinguere un'ipotesi di sospensione dall'altra appare anzitutto indeterminato perché non chiarisce se la “riconducibilità” della causa sospensiva alle parti implichi un giudizio di imputabilità, in ragione di una condotta ostruzionistica che osta al ristoro del danno (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania), ovvero un apprezzamento in ordine alla domanda delle parti cui consegua la sospensione del processo, ove essa valga quale fatto obiettivo, non imputabile allo Stato, e idoneo ad incidere sul diritto all'equa riparazione (Corte EDU, sentenza 12 maggio 1999, Saccomanno c. Italia), ovvero ancora la corrispondenza della sospensione a un interesse, o anche ad un'esigenza processuale, propria delle sole parti». Tale criterio inoltre – ha aggiunto la Corte – è «inadeguato» in quanto slegato dalle linee direttrici promananti dalla giurisprudenza europea che «include nel periodo rilevante ai fini della ragionevole durata del processo il periodo di sospensione conseguente alla proposizione di un incidente di legittimità costituzionale (Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania; inoltre, a sezioni semplici, sentenza 4 dicembre 1995, Terranova c. Italia; sentenza 25 febbraio 2000, Gast e Popp c. Germania; sentenza 31 maggio 2001, Metzger c. Germania), ma non quello derivante dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'unione europea, per la cui protrazione nulla è imputabile allo Stato (sentenza 26 febbraio 1998, Pafitis e altri c. Grecia; sentenza 30 settembre 2003, Koua Poirrez c. Francia)». Queste ipotesi – ha osservato ancora la Corte – «sono del tutto equivalenti, quanto all'attività e agli interessi delle parti del processo *a quo*, ovvero al criterio normativo sposato dal rimettente, ma ben si comprende la ragione per cui, agli effetti dell'equa riparazione per la eccessiva durata del processo, la Corte di Strasburgo non ritenga di accomunarle». In conclusione, secondo la Corte, «il giudice *a quo*, anziché limitarsi a dubitare della legittimità costituzionale della porzione di norma attinente al processo principale, che verteva sulla sospensione per incidente di legittimità costituzionale, ha impugnato l'intera disposizione, propugnandone la declaratoria di incostituzionalità in un senso indeterminato e inadeguato, e comunque non costituzionalmente obbligato».

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La persona

1.1. La rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso

Per potere accedere al procedimento di rettificazione dell'attribuzione di sesso non è necessariamente richiesto che l'interessato si sottoponga al trattamento chirurgico volto alla corrispondenza tra sesso anatomico e sesso anagrafico. È quanto ha stabilito la sentenza n. **221**, che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, sollevata con riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost. La norma impugnata – che condiziona la rettificazione anagrafica del sesso a una sentenza del tribunale passata in giudicato, la quale attribuisca all'interessato un sesso diverso da quello registrato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali – va infatti interpretata alla luce «di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona». Il trattamento chirurgico, tuttavia, non deve essere nemmeno escluso, poiché la Corte ha anche ribadito che rimane necessario accertare in via giudiziale e in modo rigoroso il cambiamento di sesso, nonché le «modalità attraverso le quali il cambiamento è avvenuto e del suo carattere definitivo». Esso va allora considerato «uno strumento eventuale, di ausilio» ed è strumentale soprattutto a «garantire, attraverso una tendenziale corrispondenza dei tratti somatici con quelli del sesso di appartenenza, il conseguimento di un pieno benessere psichico e fisico della persona», soprattutto quando «la divergenza tra il sesso anatomico e la psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica». La norma impugnata, dunque, va interpretata nel senso che il diritto all'identità di genere che essa tutela è espressione «del diritto all'identità personale (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU) e, al tempo stesso, di strumento per la piena realizzazione del diritto, dotato anch'esso di copertura costituzionale, alla salute». Il ricorso al trattamento chirurgico non può quindi più essere considerato un prerequisite necessario. Sarà infatti l'individuo a scegliere «le modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, il quale deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere».

2. Famiglia e filiazione

2.1. Il principio della parità tra i coniugi

La sentenza n. **191** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, commi primo e terzo, del T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra (D.P.R. n. 915 del 1978) «nella parte in cui subordinano il diritto alla pensione della madre del militare o del civile deceduto, che viva effettivamente separata dal marito, alla condizione del mancato ricevimento dallo stesso degli alimenti, anche nel caso in cui questi ultimi, aggiunti ad altri eventuali redditi, siano di ammontare non superiore al limite di reddito stabilito ai sensi dell'art. 70 dello stesso decreto». La Corte ha accolto la censura – prospettata dalla Corte dei conti in relazione all'art. 3, Cost. - della ingiustificata disparità di trattamento della madre separata rispetto alla madre vedova, così argomentando: «Nell'attribuire rilievo alla titolarità del diritto agli alimenti, in senso ostativo alla liquidazione della pensione, quando ne sia beneficiaria la donna separata e nel caso di obbligo posto a carico del marito di lei, le norme impuginate riflettono una non più accettabile concezione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, da ritenersi superata nel costume e nella coscienza sociale diffusa. Essa è caratterizzata dalla dipendenza economica della moglie separata dal marito, cui è riconosciuto, in via prioritaria, il ruolo di provvedere al suo sostentamento. In tutti i casi in cui – come nella fattispecie oggetto

del giudizio principale – l’ammontare degli alimenti (o, secondo la non implausibile interpretazione del rimettente, del mantenimento) sia inferiore al limite di cui al menzionato art. 70, il possesso del reddito derivante dagli stessi viene a costituire, per la madre separata, un vero e proprio elemento ostativo alla concessione della pensione. Da questo dato oggettivo si ricava l’ingiustificata disparità di trattamento riservata alla madre separata rispetto alla madre vedova. Una tale discriminazione non trova idonea giustificazione nella particolare natura del reddito derivante dall’assegno periodico alimentare (o di mantenimento) corrisposto dal coniuge. Essa lascia trapelare una concezione dei rapporti familiari caratterizzata da una mancanza di autonomia economica della moglie, superata dall’ormai acquisito principio della parità tra i coniugi. L’origine del reddito non può costituire una valida ragione giustificativa della ravvisata disparità di trattamento”.

2.2. L’accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita consentito alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili – auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 96 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, “nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all’art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche”. La Corte ha ritenuto la questione fondata, in relazione al profilo – assorbente di ogni altra censura – che attiene al *vulnus* arrecato agli artt. 3 e 32 Cost. Si riporta per esteso la motivazione e l’invito al legislatore a regolare gli aspetti tecnici e organizzativi conseguenti alla dichiarazione di incostituzionalità: “Sussiste, in primo luogo, un insuperabile aspetto di irragionevolezza dell’indiscriminato divieto, che le denunciate disposizioni oppongono, all’accesso alla PMA, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie, suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni. E ciò in quanto, con palese antinomia normativa (sottolineata anche dalla Corte di Strasburgo nella richiamata sentenza Costa e Pavan contro Italia), il nostro ordinamento consente, comunque, 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 – quale consentita dall’art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza) – quando, dalle ormai normali indagini prenatali, siano, appunto «accertati processi patologici [...] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna». Vale a dire che il sistema normativo, cui danno luogo le disposizioni censurate, non consente (pur essendo scientificamente possibile) di far acquisire “prima” alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere “dopo” una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute. Dal che, quindi, la violazione anche dell’art. 32 Cost., in cui incorre la normativa in esame, per il mancato rispetto del diritto alla salute della donna. Senza peraltro che il *vulnus*, così arrecato a tale diritto, possa trovare un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all’aborto. La normativa denunciata costituisce, pertanto, il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell’ordinamento – ed è lesiva del diritto alla salute della donna fertile portatrice (ella o l’altro soggetto della coppia) di grave malattia genetica ereditaria – nella parte in cui non consente, e dunque esclude, che, nel quadro di disciplina della legge in esame, possano ricorrere alla PMA le coppie affette da patologie siffatte, adeguatamente accertate, per esigenza di cautela, da apposita struttura pubblica specializzata. Ciò al fine esclusivo della previa individuazione di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore comportante il pericolo di rilevanti anomalie o malformazioni (se non la morte precoce) del nascituro, alla stregua del medesimo “criterio normativo di gravità” già stabilito dall’art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 194 del 1978. Una volta accertato che, in ragione dell’assolutezza della riferita esclusione, le disposizioni in questione si pongono in contrasto con parametri costituzionali «questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e deve dichiararne l’illegittimità» (sentenza n. 162 del 2014), essendo poi compito del legislatore introdurre

apposite disposizioni al fine della auspicabile individuazione (anche periodica, sulla base della evoluzione tecnico-scientifica) delle patologie che possano giustificare l'accesso alla PMA di coppie fertili e delle correlative procedure di accertamento (anche agli effetti della preliminare sottoposizione alla diagnosi preimpianto) e di una opportuna previsione di forme di autorizzazione e di controllo delle strutture abilitate ad effettuarle (anche valorizzando, eventualmente, le discipline già appositamente individuate dalla maggioranza degli ordinamenti giuridici europei in cui tale forma di pratica medica è ammessa). Ciò non essendo, evidentemente, in potere di questa Corte, per essere riservato alla discrezionalità delle scelte, appunto, del legislatore”.

2.3. La selezione degli embrioni a scopo eugenetico non sanzionabile penalmente

La sentenza n. 96 del 2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, “nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche”, ha reso lecita, nei limiti indicati, la condotta di selezione degli embrioni esclusivamente finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da malattie genetiche trasmissibili. Sulla base di tale circostanza, la successiva sentenza n. 229, per il principio di non contraddizione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3, lettera b), e 4, della legge n. 40 del 2004 - il quale sanzionava penalmente il divieto di selezionare a scopo eugenetico gli embrioni - nella parte in cui non è esclusa dalla sanzione penale la condotta riconosciuta lecita nei termini e nei limiti di cui alla predetta sentenza n. 96.

2.4. Il divieto, penalmente sanzionato, di soppressione di embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica

Con la sentenza n. 229, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 6, della legge n. 40 del 2004 - che sanziona penalmente il divieto di soppressione degli embrioni, anche ove trattati di embrioni soprannumerari risultati affetti da malattie genetiche a seguito di selezione finalizzata ad evitarne l'impianto nell'utero della donna - censurato in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Così motiva la Corte: “Nel caso in esame, deve escludersi che risulti, per tali profili, censurabile la scelta del legislatore del 2004 di vietare e sanzionare penalmente la condotta di «soppressione di embrioni», ove pur riferita – ciò che propriamente il rimettente denuncia – agli embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica. Anche con riguardo a detti embrioni, la cui malformazione non ne giustifica, sol per questo, un trattamento peggiore rispetto a quello degli embrioni sani creati in «numero [...] superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto», ex comma 2 del medesimo art. 14, nel testo risultante dalla sentenza n. 151 del 2009, si prospetta, infatti, l'esigenza di tutelare la dignità dell'embrione, alla quale non può parimenti darsi, allo stato, altra risposta che quella della procedura di crioconservazione. L'embrione, infatti, 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. Con la citata sentenza n. 151 del 2009, questa Corte ha già, del resto, riconosciuto il fondamento costituzionale della tutela dell'embrione, riconducibile al precetto generale dell'art. 2 Cost.; e l'ha bensì ritenuta suscettibile di «affievolimento» (al pari della tutela del concepito: sentenza n. 27 del 1975), ma solo in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo costituzionale (come il diritto alla salute della donna) che, in temine di bilanciamento, risultino, in date situazioni, prevalenti. Nella fattispecie in esame, il *vulnus* alla tutela della dignità dell'embrione (ancorché) malato, quale deriverebbe dalla sua soppressione *tamquam res*, non trova però giustificazione, in termini di contrappeso, nella tutela di altro interesse antagonista. E ciò conferma la non manifesta irragionevolezza della normativa incriminatrice denunciata. La quale neppure contrasta con l'asserito «diritto di autodeterminazione» o, per interposizione, con il richiamato parametro europeo, per l'assorbente ragione

che il divieto di soppressione dell'embrione malformato non ne comporta, per quanto detto, l'impianto coattivo nell'utero della gestante, come il rimettente presuppone e, in relazione ai suddetti parametri, appunto censura".

2.5. Adozione e indennità di maternità

La speciale adeguata protezione prevista dalla Costituzione a tutela della madre e del bambino non tollera limiti e condizioni arbitrari, legati al requisito anagrafico dell'adottato o alla professione svolta dall'adottante. È quanto affermato dalla sentenza n. **205** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 31 comma secondo e 37 comma primo, Cost., dell'art. 72 del Testo unico in materia di tutela a sostegno della maternità e paternità (del d.lgs. n. 151 del 2001), nella versione antecedente alla novella introdotta dall'art. 20 del d.lgs. n. 80 del 2015, nella parte in cui, per il caso di adozione nazionale, prevedeva che l'indennità di maternità spettasse alla madre libera professionista solo se il bambino non avesse superato i sei anni di età. La Corte ha evidenziato che l'indennità di maternità «è emblematica dell'indissolubile intreccio di interessi della madre e del minore» e che la tutela per essi prevista dev'essere, secondo il dettato costituzionale «speciale adeguata». Specialità ed adeguatezza sono pertanto profili inscindibili, «che si compenetrano e si rafforzano a vicenda» e che vanno assicurati fin dall'instaurazione del rapporto filiale, al fine di assicurare «una tutela efficace di tutte le esigenze connesse a un compiuto e armonico sviluppo della personalità» del minore. Pertanto, «[n]el caso di affidamento e adozione, tali esigenze si atteggiavano come necessità di assistenza nella delicata fase dell'inserimento in un nuovo nucleo familiare» e non possono essere frustrate da «discriminazioni arbitrarie, legate al dato accidentale ed estrinseco della tipologia del rapporto di lavoro facente capo alla madre o delle particolarità del rapporto di filiazione che si instaura».

2.6. Il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni (competenza del tribunale per i minorenni a tutela degli interessi del minore)

La sentenza n. **194** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, come modificato dall'art. 96, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 154 del 2013 - censurato in riferimento agli artt. 3, 76, 77 e 111, Cost. - laddove prevede l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni delle controversie concernenti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni, anche in caso di pendenza di un giudizio di separazione o divorzio tra i genitori dinanzi al giudice ordinario. La Corte - dopo aver specificamente motivato sia sulle censure di eccesso di delega che di irragionevolezza del sistema processuale (a tal fine, si veda nelle apposite sezioni relative al *rapporto tra legge delega e legge delegata* e al *procedimento civile*) così conclude: "È, comunque, decisivo il rilievo secondo cui non può certo apparire irragionevole la scelta di attribuire a un giudice specializzato - e da considerarsi "naturale" per la tutela degli interessi dei minori - anche la competenza in discorso, fermo restando che qualsiasi altro e diverso livello di criticità delle soluzioni adottate dal legislatore non può che legittimamente rientrare - specie, come si è ricordato, nella materia processuale - nell'ambito della discrezionalità di cui esso gode".

2.7. L'entità dell'assegno divorzile

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, sesto comma, della legge n. 898 del 1970, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 della Cost., nell'interpretazione, ritenuta dal giudice *a quo* diritto vivente, per cui, in presenza di una disparità economica tra coniugi, «l'assegno divorzile [...] deve necessariamente garantire al coniuge economicamente più debole il medesimo tenore di vita goduto in costanza di matrimonio». Infatti, la Corte ha rilevato che l'erronea interpretazione da cui muove il rimettente non trova conferme nella giurisprudenza del giudice della nomofilachia (che costituisce il principale formante del diritto vivente),

secondo la quale, viceversa, «il tenore di vita goduto in costanza di matrimonio non costituisce l'unico parametro di riferimento ai fini della statuizione sull'assegno divorzile». Difatti, nella giurisprudenza recente della Corte di cassazione, rileva la Corte, il tenore di vita si pone come tetto massimo della misura dell'assegno e «in concreto», questo parametro concorre, e va poi «bilanciato, caso per caso, con tutti gli altri criteri indicati nello stesso denunciato art. 5. Tali criteri (condizione e reddito dei coniugi, contributo personale ed economico dato da ciascuno alla formazione del patrimonio comune, durata del matrimonio, ragioni della decisione) agiscono come fattori di moderazione e diminuzione della somma considerata in astratto e possono valere anche ad azzerarla».

2.8. L'assegno di mantenimento per il figlio (regime di procedibilità) - auspicio rivolto al legislatore

Nella sentenza n. **220** la Corte – chiamata a pronunciarsi sulla procedibilità d'ufficio del reato di omessa corresponsione dell'assegno divorzile e in specie dell'assegno dovuto a titolo di contributo al mantenimento di un figlio minore (art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970) – ha dichiarato non fondata la questione relativa all'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (aggiunto dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74), proposta, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i reati di mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice concernente l'affidamento di minori (art. 388, secondo comma, cod. pen.), inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari (art. 6 della legge n. 154 del 2001) e violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.) per i quali è stabilita invece la procedibilità a querela. La Corte ha ritenuto che le fattispecie assunte a *tertia comparationis* presentano elementi differenziali rispetto all'ipotesi regolata dalla norma censurata tali da impedire un loro utile raffronto ai presenti fini, o, comunque, da non consentire di ritenere valicato il limite all'ampia discrezionalità di cui il legislatore fruisce nella scelta del regime di procedibilità dei reati. La Corte, peraltro, non ha mancato di rilevare come «il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico» e come tuttavia – in assenza di discrasie qualificabili in termini di manifesta irrazionalità – il compito di ricomporre le predette disarmonie, sulla base di una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, resti affidato al legislatore.

2.9. L'esperibilità dell'azione di petizione ereditaria da parte dei parenti naturali anche nell'ambito delle successioni apertesi anteriormente alla loro completa parificazione legale ai parenti legittimi

La completa equiparazione dei parenti naturali a quelli legittimi è un valore costituzionale così generale da giustificare la sua applicazione con forza retroattiva anche ai rapporti successori, con particolare riferimento all'esperibilità dell'azione di petizione ereditaria. È quello che ha stabilito la Corte con la sentenza n. **146**, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. 28 n. 154 del 2013. Il giudice *a quo* aveva infatti adito la Consulta nel corso di un giudizio in cui l'attore vantava di poter concorrere in una successione legittima di un parente naturale. Il Collegio, chiamato a giudicare la legittimità della norma impugnata, che aveva esteso *ex tunc* l'uguaglianza tra parenti naturali e parenti legittimi – già fissata, con effetti non retroattivi, dalla legge n. 219 del 2012 –, ha confermato il suo orientamento che ammette interventi retroattivi in materia civile purché sorretti dal bisogno di tutelare valori costituzionali. La Corte ha in effetti riconosciuto che la norma impugnata «è volta alla tutela di un valore di rilievo costituzionale – quello della completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all'interno del matrimonio – specificamente riconducibile all'art. 30, primo comma, Cost.: un valore coerente anche al bene della “vita familiare”, di cui all'art. 8» della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Con riferimento specifico alla retroattività della riforma, il Collegio ha inoltre ricordato di avere già «chiarito come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti ‘motivi imperativi di interesse generale’ ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenze n. 156 del 2014

e n. 264 del 2012)».

2.10. La non punibilità per taluni reati commessi a danno di congiunti - monito al legislatore

Con la sentenza n. **223** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649, primo comma, del codice penale - concernente la previsione, nell'ambito dei reati contro il patrimonio, della non punibilità per fatti commessi a danno di congiunti - in quanto, in mancanza di un unico rimedio costituzionalmente obbligato, le scelte di politica criminale sono rimesse alla discrezionalità del legislatore. Ha altresì ritenuto di indirizzare un monito al legislatore: "Spetta insomma al ponderato intervento del legislatore, non sostituibile attraverso la radicale ablazione proposta con l'odierna questione di legittimità, l'indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare". In questo contesto, la Corte svolge alcune considerazioni sulla *ratio legis* della norma penale di favore e l'evoluzione dell'istituto familiare: "Non vi è dubbio che una disposizione come quella censurata - ispirata ad un criterio di rigida tutela della istituzione familiare e della sua coesione, attuato a discapito dei diritti individuali dei componenti del nucleo e dello stesso interesse pubblico alla repressione dei reati (sentenza n. 352 del 2000) - debba essere valutata, in punto di ragionevolezza, «alla stregua dell'attuale realtà sociale» (così come questa Corte si esprime con la sentenza n. 126 del 1968). Sul piano dei rapporti patrimoniali, alla tradizionale comunanza di interessi (la «confusione di sostanze» cui alludeva la già citata relazione al Codice Zanardelli) si affianca oggi, e in molti casi si sostituisce, la reciproca autonomia economica dei componenti il nucleo familiare. Un regime formale di comunione, salva diversa opzione, regola la relazione patrimoniale fra i coniugi ed incide profondamente sugli ambiti di applicazione delle norme penali poste a tutela della proprietà. D'altro canto, si percepisce con immediatezza la frequenza assai maggiore dei casi di plurima e indipendente acquisizione di redditi ad opera dei componenti la famiglia, in un maturo contesto di uguaglianza tra i coniugi, e dunque di loro autonomia nel concorso alle scelte di gestione delle esigenze riferibili al nucleo comune. Non stupisce, dunque, che una causa di non punibilità concepita in epoca segnata dal ruolo dominante del marito e del padre, già criticata in epoca risalente per la sua inopportunità (sebbene il Guardasigilli Rocco avesse stimato di conservarla per non allontanarsi «da una tradizione legislativa universalmente accolta»), sia posta oggi in discussione: la protezione assoluta stabilita intorno al nucleo familiare, a prezzo dell'impunità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, non è più rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento. Questa Corte ha già rilevato, sia pure riguardo a situazioni ed interessi diversi da quelli patrimoniali, che la Costituzione «non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti» (sentenza n. 494 del 2002). D'altra parte, il fondamento di ogni deroga al principio dell'uguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge deve essere misurato, in termini di razionalità (dunque in termini di congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), con riguardo alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata ad operare. E poiché tali condizioni sono per definizione soggette ad una costante evoluzione, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo, come questa Corte, del resto, ha più volte stabilito (ad esempio, sentenze n. 231 del 2013, n. 354 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 41 del 1999)."

3. Il diritto alla salute

3.1. La diagnosi preimpianto da parte di coppie fertili affette da gravi patologie genetiche ereditarie

Violano l'art. 32 Cost., per il mancato rispetto del diritto alla salute della donna, gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 194 del 1978, accertate da apposite strutture pubbliche. Infatti, la normativa denunciata non consente (pur essendo scientificamente possibile) di far acquisire "prima" alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere "dopo" una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute, senza che il sacrificio impostole trovi un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, nell'esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all'aborto. Così la sentenza n. 96.

3.2. La modificazione chirurgica dei caratteri sessuali quale mero strumento per il conseguimento del benessere psicofisico

Il trattamento chirurgico che modifichi i caratteri anatomico-sessuali della persona è requisito richiesto ai fini della rettificazione dei dati anagrafici solo se punta a «garantire, attraverso una tendenziale corrispondenza dei tratti somatici con quelli del sesso di appartenenza, il conseguimento di un pieno benessere psichico e fisico della persona». È quanto ha affermato la sentenza n. 221, che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, sollevata con riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost. Alla luce di una nuova interpretazione della norma, infatti, va ritenuto che essa riconosce il «diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrando a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona». Il trattamento chirurgico, dunque, non può più esser considerato un requisito necessario per la rettifica anagrafica del sesso, ma va considerato strumentale a «garantire, attraverso una tendenziale corrispondenza dei tratti somatici con quelli del sesso di appartenenza, il conseguimento di un pieno benessere psichico e fisico della persona».

3.3. Il diritto alla salute del tossicodipendente detenuto

Nell'ordinanza n. 165 la Corte ha ribadito l'intangibilità del «nucleo incompressibile del diritto alla salute del tossicodipendente», sottolineando che esso «resta "salvaguardato dalla stessa regola di cui all'art. 275, comma 4-bis, cod. proc. pen. – inclusa del rimettente fra i *tertia comparationis*, ma certamente applicabile anche al soggetto in questione [tossicodipendente indagato o imputato del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti] – in forza della quale la custodia in carcere non può essere disposta o mantenuta quando le condizioni di salute dell'interessato, per la loro gravità, risultino incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in ambito carcerario" (sentenza n. 45 del 2014)».

3.4. Il risarcimento del danno alla persona da circolazione stradale

Con l'ordinanza n. 242 è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 32 Cost., del combinato disposto dell'art. 139, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 209 del 2005, (Codice delle assicurazioni private), come successivamente modificato e dell'art. 32, comma 3-*quater*, del d.l. n.1 del 2012 (e successive modifiche) che non consentirebbe il risarcimento dei piccoli danni che non possono essere oggetto di riscontri diagnostici strumentali, bensì solo di un giudizio medico di plausibilità ed attendibilità, senza possibilità di una conferma strumentale. La sopravvenuta sentenza n. 235 del 2014 ha escluso che la "necessità" del

riscontro strumentale sia riferibile al danno temporaneo che può, quindi, essere anche solo accertato, «visivamente» sulla base di dati conseguenti al rilievo medico-legale. Nella medesima decisione, la prescrizione della (ulteriore e necessaria) diagnostica strumentale ai fini della ricollegabilità di un danno “permanente” alle stesse microlesioni è stato, per altro verso, ritenuta non censurabile e rispondente a criteri di ragionevolezza, in termini di bilanciamento, «“in un sistema, come quello vigente, di responsabilità civile per la circolazione dei veicoli obbligatoriamente assicurata, in cui le compagnie assicuratrici, concorrendo *ex lege* al Fondo di garanzia per le vittime della strada, perseguono anche fini solidaristici, e nel quale l’interesse risarcitorio particolare del danneggiato deve comunque misurarsi con quello, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi”»».

4. L’assistenza

4.1. La concessione ai ciechi parziali extracomunitari della pensione di invalidità e della speciale indennità

La sentenza n. **22** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – per violazione degli artt. 2, 3, e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) la concessione ai ciechi extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità di cui all’art. 8 della legge n. 66 del 1962 e della speciale indennità in favore dei ciechi parziali di cui all’art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988. Per un’esposizione più completa, si veda la voce corrispondente *sub Lo straniero*.

4.2. La concessione ai sordi extracomunitari della pensione di invalidità e della speciale indennità

È incostituzionale *in parte qua* l’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, che condizionava la concessione agli stranieri, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, della pensione di invalidità civile per sordi e della relativa indennità di comunicazione al requisito della titolarità della carta di soggiorno. È quanto ha stabilito la sentenza n. **230**, secondo cui la norma impugnata, oltre a violare gli artt. 2, 3 e 32 Cost., si pone altresì in contrasto con l’altro parametro costituzionale dell’art. 38, in tema di prestazioni assistenziali, in quanto altera il sistema di protezione sociale. Per un’esposizione più completa, si veda la voce corrispondente *sub Lo straniero*.

5. Lo straniero

5.1. La concessione agli stranieri extracomunitari ciechi parziali della pensione di invalidità e della speciale indennità

La sentenza n. **22** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – per violazione degli artt. 2, 3, e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) la concessione ai ciechi extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità di cui all’art. 8 della legge n. 66 del 1962 e della speciale indennità in favore dei ciechi parziali di cui all’art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988. La Corte ricorda quanto già affermato in relazione al riconoscimento agli stranieri extracomunitari dell’indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità (provvidenze del tutto simili a quelle in esame), e cioè che

«qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU» (sentenza n. 40 del 2013). Nella stessa pronuncia la Corte aveva sancito il divieto di discriminazione nei confronti di soggetti in gravi condizioni di salute la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori essenziali, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art. 2 Cost., ricordando, altresì, come diverse convenzioni internazionali rendevano «priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico». La Corte riafferma i medesimi principi con specifico riferimento alla condizione delle persone non vedenti: «La specificità, infatti, dei connotati invalidanti – resa evidente dalla particolare attenzione e dal *favor* che caratterizzano, da epoca ormai risalente, la normativa di settore, con la previsione di diverse provvidenze per le persone che risultino averne titolo – renderebbe ancora più arduo giustificare, nella dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute. Ove così non fosse, d'altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale – inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) – verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente “temporale”, del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievoli rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona».

5.2. La concessione agli stranieri extracomunitari della pensione di invalidità civile per sordi e dell'indennità di comunicazione - auspicio rivolto al legislatore

Le provvidenze assistenziali stabilite dalla legge e destinate a fronteggiare le esigenze di sostentamento della persona non sopportano discriminazioni tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato che si fondino su requisiti diversi dalle condizioni soggettive per essere ammessi al loro beneficio. È quanto ha stabilito la sentenza n. 230, che ha dichiarato incostituzionale *in parte qua* – per violazione degli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost. – l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001). La norma impugnata condizionava la concessione agli stranieri, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, della pensione di invalidità civile per sordi e della relativa indennità di comunicazione al requisito della titolarità della carta di soggiorno, per il cui rilascio è richiesto, tra l'altro, il possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità. La Corte ha ritenuto tuttavia che tale requisito fosse censurabile sotto una pluralità di profili. L'erogazione condizionata allo straniero di «prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull'esigenza di assicurare (...) un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento», a un requisito come quello di soggiorno di lunga durata nel territorio dello Stato, è risultata in contrasto anzitutto con il principio di uguaglianza sostanziale, perché frustrava le «esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci o formali». La norma, inoltre, comprometteva anche i doveri di solidarietà sociale, che in una prospettiva costituzionalmente orientata sono inderogabili; la tutela del diritto alla salute, «anche nel senso dell'accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla»; nonché una «protezione sociale più ampia e sostenibile». La Corte ha invece confermato la legittimità della scelta di condizionare l'erogazione della pensione di invalidità in esame alla «presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa», nonché all'accertamento che il soggiorno dello straniero «risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale». In conclusione, la sentenza ha anche rivolto un auspicio al legislatore perché, «tenendo conto dell'elevato numero di pronunce

caducatorie adottate (...) a proposito della disposizione ora nuovamente censurata, provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale».

5.3. L'ammissione al servizio civile dello straniero regolarmente soggiornante in Italia

La sentenza n. **119**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 2 e 3, Cost., dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, esclude gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale. La Corte ha così motivato: “L'esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole. Inoltre, sotto un diverso profilo, l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza. Come già affermato da questa Corte, l'attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell'ambito del servizio civile «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013). Occorre sottolineare, d'altra parte, che il godimento «dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», è riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (art. 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»). L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza”.

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. Il principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato

“Si deve ribadire, in linea di principio, che l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del “blocco” delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991). Tale criterio è strettamente correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività (sentenza n. 154 del 2014)”. Così la sentenza n. **178** che, nel caso di specie, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 e del d.l. n. 98 del 2011 che avevano introdotto un regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, prospettate in relazione all'art. 36, primo comma, Cost. Infatti, le misure restrittive si collocavano in un orizzonte delimitato, e in secondo luogo, discendevano dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica dovuta alla pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico attestatasi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori. La medesima sentenza, peraltro, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 39, primo comma, Cost., dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesì senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, ha natura strutturale e, dunque, trascende i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale.

La sentenza n. **192** ha dichiarato non fondata, sotto il profilo della violazione dell'art. 36 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013, concernente la riduzione di un terzo dei compensi spettanti agli ausiliari del magistrato, specificamente sotto il profilo della decorrenza. Ha così motivato la Corte: “Va, sul punto, ribadita la giurisprudenza di questa Corte, per la quale tale parametro costituzionale è inconferente rispetto ai compensi per le prestazioni degli ausiliari: l'art. 36 Cost. «è male addotto, innanzitutto perché il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima». Inoltre, l'art. 36 Cost. si riferisce alla complessiva percezione di reddito da parte del lavoratore, che, occupando una porzione ragionevole del proprio tempo e della propria capacità, deve trarre dalla sua attività il necessario per sostenere sé e la famiglia. Nel caso degli ausiliari del magistrato, che svolgono prestazioni occasionali, anche se ripetute, «non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come i compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore» (sentenza n. 88 del 1970, richiamata dalla sentenza n. 41 del 1996)”.

1.2. La libertà sindacale

“La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del Considerato in diritto, e n. 34 del 1985, punto 4. del Considerato in diritto). Numerose

fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza. Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l'8 giugno 1949, concernente l'applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367, e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, la Convenzione OIL n. 151, relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64^a sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862. Un rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva traspare dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà sindacale, che interpreta estensivamente l'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia, riguardante il diritto di stipulare contratti collettivi nel lavoro pubblico). Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995. Il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è riconosciuto anche dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha ora «lo stesso valore giuridico dei trattati», in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Infine, in un quadro inteso a riconoscere e a promuovere il ruolo delle parti sociali, a favorire il dialogo tra le stesse, nel rispetto della loro autonomia, si deve ricordare l'art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), norma introdotta con il Trattato di Lisbona". Così la sentenza n. **178**, che dichiarò l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 39, primo comma, Cost., dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguite senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, ha natura strutturale e, dunque, trascende i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale.

1.3. L'indennità di maternità alla madre libera professionista che acceda all'adozione nazionale

Il tipo di professione svolto dalla donna che adotti un minore di nazionalità italiana non può giustificare una disparità di trattamento nel godimento dell'indennità di maternità, né limitare la speciale adeguata protezione da dare ad entrambi. È quanto ha affermato la sentenza n. **205**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 31 comma secondo e 37 comma primo, Cost., dell'art. 72 del Testo unico in materia di tutela a sostegno della maternità e paternità (d.lgs. n. 151 del 2001), nella versione antecedente alla novella introdotta dall'art. 20 del d.lgs. n. 80 del 2015, nella parte in cui, per il caso di adozione nazionale, prevedeva che l'indennità di maternità spettasse alla madre libera professionista solo se il bambino non avesse superato i sei anni di età. Nessun limite si pone invece né per la madre lavoratrice dipendente, come stabilito dall'art. 2, comma 452, della legge n. 244 del 2007; né, per effetto della sentenza n. 371 del 2003, per quella libera professionista che privilegi l'adozione internazionale. Lo stesso legislatore, consapevole che «[l]a singolarità del trattamento riservato alla libera professionista che opti per l'adozione nazionale è carente di ogni giustificazione razionale, idonea a dar conto del permanere, solo per questa fattispecie, di un limite rimosso per tutte le altre ipotesi», ha già rimosso, con l'art. 28 del d. lgs. n. 80 del 2015, il suddetto limite a partire dal 25 giugno 2015. La Corte, ricostruendo il percorso del legislatore volto a dare ampia protezione alla madre e al bambino (con

interventi che tra il 1977 e il 1990 hanno beneficiato le madri lavoratrici dipendenti, poi quelle lavoratrici autonome, e infine quelle libere professioniste), ha stabilito che l'esigenza di fornire «una tutela efficace al minore nella delicata fase dell'inserimento in un nuovo nucleo familiare» debba essere sempre salvaguardata, e che non possa patire «discriminazioni arbitrarie, legate al dato accidentale ed estrinseco della tipologia del rapporto di lavoro facente capo alla madre o delle particolarità del rapporto di filiazione che si instaura».

1.4. Il socio lavoratore di società cooperative

La sentenza n. 51 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 39 Cost. per asserita indebita estensione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, lesiva del principio di libertà sindacale - dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, il quale prevede che «fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di un pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria». La Corte, preliminarmente, ricostruisce il contesto normativo delineato dalla legge n. 142 del 2001, in cui si colloca la norma censurata, evidenziando che con detta legge il legislatore ha portato a compimento e sviluppato precedenti indirizzi, espressi a livello sia normativo sia giurisprudenziale, volti ad estendere la tutela propria del lavoro subordinato ai soci lavoratori delle cooperative. Tale riforma ha riconosciuto al socio lavoratore di cooperativa con rapporto di lavoro subordinato (accanto al rapporto mutualistico) anche i diritti individuali e collettivi previsti dalla legge n. 300 del 1970. In particolare, essa ha stabilito che «le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine». Si è voluto così confermare il criterio, seguito dalla giurisprudenza nell'applicazione dell'art. 36 Cost., secondo cui il giudice valuta la conformità della retribuzione ai parametri del medesimo articolo, facendo riferimento ai CCNL applicabili alla categoria di appartenenza oppure ad una categoria affine, per poi determinare la retribuzione secondo equità, ai sensi dell'art. 2099 del codice civile. Ciò posto, la Corte chiarisce che la previsione censurata è stata adottata all'indomani del Protocollo d'intesa, sottoscritto il 10 ottobre 2007 da Ministero del lavoro, Ministero dello sviluppo economico, AGCI, Confcooperative, Legacoop, CGIL, CISL, UIL, in cui il Governo assumeva l'impegno di avviare «ogni idonea iniziativa amministrativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici complessivi del lavoro subordinato, previsti dall'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali per ciascuna parte sociale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento» (punto C). La norma censurata, dunque, recepisce e attua l'obiettivo condiviso dai firmatari del Protocollo, al fine di contrastare l'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di non accertata rappresentatività, che prevedano trattamenti retributivi potenzialmente in contrasto con la nozione di retribuzione sufficiente, di cui all'art. 36 Cost., secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza in collegamento con l'art. 2099 cod. civ. In altri termini, il censurato art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, congiuntamente all'art. 3 della legge n. 142 del 2001, lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia *erga omnes*, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.

1.5. La stabilizzazione dei lavoratori delle Fondazioni lirico-sinfoniche

La disciplina del rapporto di lavoro nelle fondazioni lirico-sinfoniche deve individuare il punto di equilibrio tra il diritto dei lavoratori alla stabilità dell'impiego e le irriducibili peculiarità del settore – organizzato su specifiche attività artistiche espressamente programmate – e deve mirare a «prevenire abusi nella stipulazione dei contratti a tempo determinato». È quanto ha affermato la sentenza n. **260**, che ha dichiarato illegittimo l'art. 40, comma 1-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013 – per violazione dell'art. 3 Cost. –, nella parte in cui interpretava l'art. 3, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 64 del 2010 nel senso che alle fondazioni lirico-sinfoniche, fin dalla loro trasformazione in soggetti di diritto privato, non è consentito stabilizzare il rapporto di lavoro in caso di violazione delle norme in materia di stipulazione di contratti a termine. Per risolvere la questione la Corte ha ricostruito in termini diacronici la disciplina dell'ultimo quarantennio degli enti lirici, poi fondazioni lirico-sinfoniche. Esse, laddove operavano nel settore musicale e avessero prioritario interesse nazionale, si erano viste assegnare la personalità giuridica di diritto pubblico dalla legge n. 800 del 1967; conseguentemente, la legge n. 426 del 1977 le sottraeva alla disciplina generale sui contratti a termine prevista dalla legge n. 230 del 1962, stabilendo il divieto di rinnovo dei rapporti di lavoro che, in base a disposizioni legislative e contrattuali, avrebbero comportato la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato e sancendo la perdurante nullità di diritto delle assunzioni attuate in violazione di tale divieto. Una volta intervenuta la privatizzazione, realizzata con d.lgs. n. 367 del 1996, il legislatore – attraverso l'art. 3, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 64 del 2010 – aveva tuttavia mantenuto il divieto di applicazione del diritto comune, sia pure limitatamente ai rapporti di lavoro instaurati nel periodo tra la privatizzazione e l'entrata in vigore, il 23 maggio 2001, del d.lgs. n. 368 del 2001 (recante la nuova disciplina del lavoro a termine). La norma impugnata, infine, ha esteso la deroga al divieto di conversione dei rapporti di lavoro a termine o rinnovati in contratti a tempo indeterminato anche ai casi di contratti in cui, fin dall'inizio, era stato posto un termine illegittimo. Ad avviso della Corte l'espansione semantica realizzata non può essere considerata una semplice operazione interpretativa, in quanto la norma impugnata non si limita a enucleare «una plausibile variante di senso». Infatti, attraverso l'asserita interpretazione, il legislatore ha statuito, per le fondazioni lirico-sinfoniche, «un divieto assoluto di stabilizzazione del rapporto di lavoro», non solo dunque in caso di proroga o di rinnovo dei medesimi contratti, ma anche come «conseguenza della violazione delle norme in materia di stipulazione di contratti di lavoro subordinato a termine». In tal modo, tuttavia, si è alterato il significato originario della norma interpretata, dal momento che, secondo il significato proprio delle parole, «il vocabolo “rinnovo” evoca un concetto diverso rispetto a quello dell'illegittimità del termine, apposto al primo contratto». La norma impugnata, dunque, «lede, in pari tempo, l'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria». In particolare, con riferimento all'affidamento, esso «risultava corroborato da un assetto normativo risalente, imperniato sulla distinzione tra i rinnovi e le fattispecie di illegittimità originaria del contratto a tempo determinato, e da una giurisprudenza che gli stessi lavori parlamentari menzionano e che la legge interpretativa consapevolmente ribalta, ripercuotendosi sui giudizi in corso e su vicende non ancora definite»; quanto all'autonomo esercizio della funzione giurisdizionale, la disciplina impugnata, «priva di un appiglio semantico con la norma oggetto di interpretazione», produce altresì una lesione, in quanto essa «è suscettibile di definire i giudizi in corso, travolgendo gli effetti delle pronunce già rese».

1.6. L'avviamento al lavoro degli operai forestali nella Regione siciliana

La normativa siciliana in materia di avviamento al lavoro degli operai forestali, da impiegare per l'esecuzione dei lavori in amministrazione diretta, è stata scrutinata dalla sentenza n. **206** che ha rigettato, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., nella parte in cui – non prevedendo che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento siano inseriti nella graduatoria distrettuale unica dopo l'ultimo dei lavoratori con 151 giornate annue garantite solo in sede di prima applicazione – determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti parimenti tutelati. Preliminarmente, si è chiarito che in ciascun distretto forestale sono istituiti tre contingenti di lavoratori, rispettivamente a tempo indeterminato, con garanzia di fascia occupazionale per 151 e 101 giornate annue, inseriti in altrettante graduatorie aggiornate semestralmente; nonché un contingente ad esaurimento, formato da operai che avevano avuto con l'amministrazione forestale un rapporto di lavoro a tempo determinato non inferiore a 500 giornate lavorative in tre anni consecutivi nel periodo 1992-1995, ai quali

è stata attribuita una garanzia di 151 giornate annue, uguale a quella dei lavoratori del contingente “ordinario” mediano. Al fine dell’avviamento al lavoro è disposta la formazione di un’unica graduatoria distrettuale (ovviamente sensibile agli aggiornamenti periodici delle graduatorie dei contingenti, attraverso lo scorrimento dei lavoratori dalla fascia immediatamente inferiore di garanzia a quella superiore), comprendente, nell’ordine, i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti, secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza. A fronte delle richieste di assunzione da parte dell’amministrazione, la legge ha dunque stabilito un ordine di priorità costruito sulla «corrispondenza tra entità delle garanzie occupazionali del lavoratore e precedenza dello stesso nell’avviamento al lavoro». La Corte ha disatteso l’esegesi del rimettente che, negando la possibilità di circoscrivere l’operatività della norma impugnata solo in sede di prima applicazione, condurrebbe al risultato ingiustificatamente discriminatorio per cui, in occasione degli aggiornamenti periodici delle graduatorie, gli operai del contingente ad esaurimento, pur godendo, al pari di quelli iscritti nel citato contingente mediano, della stessa garanzia per 151 giornate annue, sarebbero costantemente posposti a quelli che abbiano beneficiato dello scorrimento dalla fascia inferiore. Un’interpretazione costituzionalmente orientata – possibile a condizione che «della norma venga data un’interpretazione non meramente letterale», bensì rapportata al contesto in cui si inserisce e tesa a valorizzarne la *ratio* – ha condotto a ritenere che la contestata posposizione debba valere solo in sede di prima formulazione della graduatoria. Sotto il profilo sistematico, si è osservato che il successivo comma 5 estende ai lavoratori del contingente ad esaurimento, per quanto non previsto, tutte le altre norme concernenti i lavoratori garantiti per 151 giornate annue: pertanto, ai primi si applica, come agli altri centocinquantunisti, lo scorrimento, in sede di aggiornamento delle graduatorie, dalla fascia di appartenenza a quella superiore degli operai a tempo indeterminato. In tal modo, in occasione degli aggiornamenti, gli operai ad esaurimento, potendo salire di fascia, non sarebbero collocati in coda ai centunisti transitati nella fascia dei centocinquantunisti. Sotto il profilo teleologico, si è rilevato che l’ipotizzata permanente posposizione dei lavoratori ad esaurimento si tradurrebbe in una collocazione deteriore non solo rispetto ai centocinquantunisti “ordinari”, come vuole la norma denunciata, ma anche rispetto ai centunisti transitati alla fascia superiore, nonché ad altri operai, già appartenenti a contingenti ulteriormente sottoordinati, che abbiano progressivamente avuto accesso a quelli superiori. L’impugnata disposizione, letta «in coerenza con il contesto normativo in cui si inserisce», anche «al fine di evitare un sostanziale stravolgimento della sua *ratio*», è stata così intesa nel senso che «l’inserimento degli operai del contingente ad esaurimento nella graduatoria distrettuale per l’avviamento al lavoro dopo l’ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione».

1.7. Gli infermieri incaricati dagli istituti di prevenzione e di pena, quali prestatori d’opera libero-professionale

La sentenza n. 76 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 53 della legge n. 740 del 1970, censurato in quanto non consente di qualificare il rapporto di lavoro dell’incaricato di guardia infermieristica negli istituti di prevenzione e pena come rapporto di lavoro subordinato e, comunque, prevede per dette prestazioni unicamente un compenso orario, con esclusione di ogni altro trattamento retributivo e previdenziale. La Corte richiama preliminarmente le sentenze nn. 577 del 1989 e 149 del 2010 che hanno escluso la natura subordinata della prestazione dei medici incaricati nei medesimi istituti, poiché il loro rapporto di lavoro, connotato dai tratti distintivi dell’autonomia e, in particolare, della parasubordinazione, è «regolato dal legislatore in modo specifico ed autonomo», con una scelta che «non può essere ritenuta irragionevole, date le caratteristiche particolari del rapporto stesso»; tanto più che detto personale ha la facoltà di «esercitare liberamente la professione ed assumere altri impieghi o incarichi». Il Collegio ritiene la suddetta posizione del tutto analoga a quella degli infermieri incaricati. Procedendo all’analisi delle caratteristiche del relativo rapporto, come delineate dalla legge - che esclude a chiare lettere l’esistenza della subordinazione - e confermate dalle convenzioni stipulate tra l’Amministrazione e gli infermieri - che denominano espressamente come “libero-professionale” il rapporto di lavoro in esame - la Corte perviene alla conclusione che la condizione degli infermieri incaricati addetti agli istituti di prevenzione e pena non può essere assimilata a quella degli infermieri dipendenti di ruolo in quanto mancano, con riferimento ai primi, «quei vincoli di esclusività e

incompatibilità che rappresentano un aspetto primario del rapporto di lavoro degli infermieri dipendenti»; ciò che rende le due categorie dissimili in aspetti salienti e comporta, conseguentemente, una disciplina diversa per le due fattispecie. Inoltre, il rapporto di lavoro presenta «connotazioni peculiari, che ne condizionano la conformazione legale tipica e costituiscono la ragion d'essere della sua specialità. [...] Nella determinazione dei turni, nella vigilanza esercitata sull'operato degli infermieri, nell'obbligo di comunicare i giorni d'assenza, elementi che si potrebbero reputare emblematici della subordinazione, si estrinseca il necessario coordinamento con l'attività dell'amministrazione e con la complessa realtà del carcere, piuttosto che l'autonomia decisionale e organizzativa del datore di lavoro e il potere direttivo e disciplinare caratteristico della subordinazione». Pertanto, «la norma censurata [...] nella qualificazione del tipo negoziale, non si prefigge una finalità elusiva della disciplina inderogabile che attiene al lavoro subordinato. Essa pone in evidenza le peculiarità di una prestazione d'opera sottoposta a vincoli di controllo del committente solo in ragione del luogo in cui la prestazione stessa si svolge, e non di un potere direttivo, connotato in senso tipico e specularmente all'inserimento degli infermieri nell'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti di pena».

1.8. Gli onorari spettanti agli ausiliari del magistrato (il bilanciamento delle esigenze di riduzione della spesa e della giusta remunerazione)

La sentenza n. **192** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera b), della legge n. 147 del 2013, per violazione dell'art. 3 Cost. La disposizione caducata prevedeva la riduzione di un terzo dei compensi spettanti agli ausiliari del magistrato nell'ambito di procedimenti nei quali era stata disposta l'ammissione di una parte al patrocinio a spese dell'erario. La Corte afferma che il legislatore, mosso da una finalità di contenimento della spesa erariale, ha adottato, nell'ambito della legge di stabilità del 2014, una misura che è frutto di un irragionevole bilanciamento delle contrapposte esigenze di riduzione della spesa e della giusta remunerazione, in quanto ha ommesso di subordinare la prevista riduzione all'effettivo adeguamento periodico delle relative tabelle dei compensi. La Corte – dopo aver ricordato il principio secondo cui “In sede di giudizio di legittimità costituzionale, la ragionevolezza di un intervento legislativo ha da essere apprezzata anche alla luce del contesto normativo in cui avviene e delle condizioni che, di fatto, caratterizzano la materia e il settore sui quali è operato l'intervento stesso” – afferma che, essendo in questione un significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato, il legislatore non poteva ignorare che detti compensi, a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, avrebbero dovuto essere rivalutati ogni tre anni, e che, invece, l'ultimo adeguamento risultava operato con il decreto ministeriale 30 maggio 2002, né che la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risultava ormai seriamente sproporzionata per difetto. Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata “nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002”.

1.9. Il divieto di riabilitazione del notaio destituito per uno dei reati indicati dall'art. 159, comma 3, della legge notarile

Con la sentenza n. **234** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, comma 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui vieta la riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per taluni reati. La Corte ha evidenziato come – dopo la sentenza n. 40 del 1990 e a seguito dell'introduzione dell'art. 142-*bis* ad opera del d.lgs. n. 249 del 2006 – il notaio condannato per uno dei reati indicati dall'art. 5, comma 1, numero 3, della legge notarile sia soggetto, a seguito di procedimento disciplinare, ad una delle sanzioni previste dal successivo art. 147, ovvero alla censura, alla sospensione o, nei casi più gravi, alla destituzione, «purché il fatto, oltre a costituire reato, integri anche gli estremi dell'illecito disciplinare e si riverberi in tal modo sugli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione notarile». La destituzione viene pertanto disposta «soltanto in ragione di un ponderato e

discrezionale apprezzamento dei fatti, dal quale si evinca, anche alla luce della loro elevata gravità, la necessità di precludergli l'ulteriore esercizio della professione» ed è «applicata solo nelle ipotesi estreme». A sua volta, la riabilitazione resta preclusa solo nel caso di condanna per uno dei reati tassativamente previsti dalla norma censurata (falso, frode, abuso d'ufficio, concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia), selezionati dal legislatore, «individuando fatti che in linea astratta sono suscettibili di spezzare la fiducia che la collettività ripone nel corretto esercizio delle pubbliche funzioni attribuite al notaio». Il divieto previsto dalla norma denunciata dunque, ha affermato la Corte, non può ritenersi «manifestamente irragionevole a causa dell'automatismo legale che introduce, perché opera soltanto se si è ritenuta in concreto congrua, per i limitati casi oggetto di tipizzazione normativa, una sanzione disciplinare che comporta la definitiva destituzione del notaio». Parimenti il divieto in esame non trova ostacoli nella consolidata interpretazione che la Corte di Strasburgo dà dell'art. 8 della CEDU, «poiché esso non è la conseguenza automatica di un fatto, cui la legge riconnette effetti lesivi del diritto della persona a svolgere un'attività professionale. La compressione di tale diritto deriva dal giudizio disciplinare, è la conseguenza di un'accertata incompatibilità tra la condotta e la professione, è impugnabile in sede giurisdizionale, ed è ritenuta dalla legge necessaria per preservare l'integrità della funzione notarile, che sarebbe compromessa ove i consociati potessero anche solo dubitare dell'affidabilità di chi è preposto a certificarne gli atti con valore di pubblica fede». Infine, la Corte ha escluso che elementi a sostegno della denunciata incostituzionalità possano essere desunti dalle sentenze n. 329 del 2007 e 408 del 1993, con le quali sono state dichiarate illegittime disposizioni legislative che impedivano la partecipazione a concorsi nel pubblico impiego a chi fosse stato in precedenza destituito dalla pubblica amministrazione, trattandosi di ipotesi diverse nelle quali l'effetto preclusivo discendeva da una pluralità di condotte eterogenee e operava con riferimento a qualsivoglia altro impiego pubblico o mansione. Secondo la Corte è invece significativo il fatto che la sentenza n. 408 del 1993, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma allora censurata nella parte in cui non prevedeva il potere dell'amministrazione di valutare, ai fini dell'ammissione al concorso, l'intervenuta riabilitazione del reo, abbia precisato che l'amministrazione avrebbe dovuto in ogni caso valutare tale evenienza «in tutti i suoi elementi, con riferimento particolare alla qualifica e alle mansioni da espletare in base al concorso», così riconoscendo che «anche la persona che sia stata riabilitata può continuare ad essere estromessa, non già dal pubblico impiego in sé, ma da particolari e qualificate mansioni che l'ordinamento considera di grande rilievo e intende conseguentemente preservare con penetranti cautele». Orbene, ha sottolineato la Corte, «Che ciò avvenga a seguito di una insuperabile previsione normativa, anziché all'esito di un procedimento amministrativo, non pone in discussione la conformità a Costituzione della causa ostativa, a fronte della riabilitazione del reo, ma esige piuttosto di verificare che la presunzione formulata dal legislatore non rientri nell'ambito della manifesta irragionevolezza» e nel caso in esame tale situazione non si verifica. Invero, con la disposizione impugnata, il legislatore «ha formulato una presunzione assoluta che non è affatto arbitraria e irrazionale perché consegue, giova ribadirlo, a un motivato apprezzamento dell'organo disciplinare, censurabile in sede giurisdizionale e circoscritto a peculiari condotte. Non è infatti manifestamente irragionevole presumere che tali condotte, se così gravi da implicare la destituzione, abbiano definitivamente negato al notaio, per quanto riabilitato, quel particolare ed elevato grado di fiducia che i consociati debbono poter incondizionatamente riporre in una figura destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto». Inoltre, ha concluso la Corte, «La finalità di reinserimento sociale di chi abbia espiato la pena, pur dotata di forza pregnante, non vale in sé ad incrinare, con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., la legittimità dell'opzione effettuata dalla legge a tutela di questo interesse pubblico, anch'esso di rilievo costituzionale, tenuto anche conto che varie sono le vie per conseguirla, senza obbligare necessariamente il legislatore a concedere la riabilitazione professionale (sentenza n. 289 del 1992)».

1.10. I titolari di crediti da lavoro dipendente nel procedimento di prevenzione (confisca dell'azienda dell'indiziato mafioso)

La sentenza n. 94 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012, «nella parte in cui non include tra i creditori che sono soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato», per violazione dell'art. 36 Cost. La disposizione

dichiarata illegittima era inserita nella disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione pendenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011. Detta disciplina, nel prevedere misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e successiva confisca) a carico di persone indiziate di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, introduceva anche una forma di tutela a favore dei terzi creditori, i quali erano legittimati a proporre domanda di ammissione del credito, nell'ambito di un procedimento incidentale di verifica dei crediti con predisposizione di un piano di pagamento dei creditori ammessi. Tuttavia – a differenza di quanto previsto nella disciplina a regime, per i procedimenti instaurati dopo l'entrata in vigore del suddetto d.lgs. n. 159 del 2011 – la disciplina transitoria non includeva fra i terzi legittimati a proporre domanda anche i titolari di crediti da lavoro dipendente, i quali – laddove la confisca avesse riguardato un'azienda - si trovavano sprovvisti di tutela. La Corte rileva che la disposizione censurata è lesiva del diritto, riconosciuto al lavoratore dal primo comma dell'art. 36 Cost., “ad 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”. Chiarisce ulteriormente la Corte: “La disciplina censurata non può essere, d'altra parte, giustificata in una prospettiva di bilanciamento con l'interesse sotteso alle misure di prevenzione patrimoniali, ricollegabile ad esigenze di ordine e sicurezza pubblica anch'esse costituzionalmente rilevanti. Nella specie, in effetti, non di bilanciamento si tratta, «ma di un sacrificio puro e semplice» dell'interesse contrapposto (sentenza n. 317 del 2009). Il bilanciamento – come detto – è quello espresso, nell'ambito della normativa “a regime”, dalle previsioni limitative recate dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011, volte ad impedire che la tutela si estenda a soggetti *lato sensu* “conniventi” con l'attività illecita del proposto o di reimpiego dei suoi proventi, o a crediti simulati o artificiosamente creati, ovvero ancora a casi nei quali è possibile aggredire utilmente il residuo patrimonio del debitore: previsioni peraltro vaevoli – in virtù dello specifico richiamo operato dall'art. 1, comma 200, primo periodo, della legge n. 228 del 2012 (da ritenere comprensivo del requisito della certa anteriorità del credito rispetto al sequestro) – anche nell'ambito della disciplina transitoria relativa ai procedimenti di prevenzione pendenti, che qui interessa. In quest'ottica, la mancata inclusione dei titolari di crediti da lavoro subordinato tra i soggetti abilitati ad avvalersi della procedura in questione si rivela, dunque, priva di giustificazione adeguata sul piano costituzionale”.

1.11. La pignorabilità della retribuzione del lavoratore (fattispecie del reddito esiguo)

Rientra nella discrezionalità del legislatore la scelta di assoggettare i redditi di lavoro a parziale pignoramento, prevedendo così per essi una disciplina diversa da altre ipotesi, come il pignoramento dei redditi da pensioni o quello a tutela dei crediti erariali. È quanto ha affermato la sentenza n. 248, che ha dichiarato infondata – con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede una impignorabilità assoluta di quella parte di retribuzione in grado di assicurare al lavoratore i mezzi indispensabili per le sue esigenze di vita. La norma – su cui più volte la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, formando così fin dal 1968 una consolidata giurisprudenza – contempera due principi: quello per cui il lavoratore deve «avere, attraverso una retribuzione congrua, un'esistenza libera e dignitosa»; e quello della «protezione del credito», a sua volta espressione della «tutela dei rapporti giuridici». Dovendo dunque tutelare due interessi, il legislatore – consentendo il pignoramento solo di un quinto dello stipendio – ha scelto di porre un limite «alla generale responsabilità patrimoniale del debitore inadempiente prevista dall'art. 2740 del codice civile». In tal modo si esprime da un lato la consapevolezza che normalmente «il lavoratore dipendente trae i mezzi ordinari di sostentamento per la necessità della vita da un'unica fonte, facilmente aggredibile», e dall'altro si permette di non vanificare del tutto la garanzia del credito. Pertanto, sono state rigettate le eccezioni di costituzionalità riferite all'art. 36 Cost., in quanto la tutela di una retribuzione sufficiente ad assicurare, per sé e la propria famiglia, un'esistenza libera e dignitosa non è assoluta, dal momento che «la facoltà di escutere il debitore non può essere sacrificata totalmente, anche se la privazione di una parte del salario è un sacrificio che può esser molto gravoso» e «socialmente doloroso». Allo stesso modo, vanno rigettate anche le censure riferite all'art. 3 Cost., sia con riferimento alla diversità di trattamento rispetto alla pignorabilità della pensione, poiché «non esiste un parallelismo tra la pignorabilità delle retribuzioni e quella delle pensioni» stante, per queste ultime, la tutela costituzionale garantita da altro parametro (art. 38); sia con riferimento alla diversa disciplina, più garantista per l'escusso, dettata in tema di esigibilità dei crediti erariali, in ragione della eterogeneità del *tertium comparationis* invocato, che risulta avere una

«rilevante differenziazione» rispetto alla norma impugnata, ed è in definitiva il sintomo che il legislatore esercita «la sua discrezionalità in modo articolato, valorizzando gli elementi peculiari delle singole situazioni giuridiche piuttosto che una riconduzione a parametri uniformi».

1.12. La pignorabilità senza limitazione, da parte del terzo creditore, dei redditi da lavoro o da pensione versati in conto corrente - monito al legislatore

v. analoga voce in: 2. *La previdenza*.

2. La previdenza

2.1. I principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale e il blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS

La sentenza n. **70** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, "nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»". In tal modo la Corte ha sanzionato il blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti, riconoscendo che la tecnica perequativa di cui alla disposizione censurata, non introducendo un *discrimen* fra fasce di importo, risulta essere lesiva dei principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, nonché del criterio di ragionevolezza, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale. Venendo a descrivere il percorso argomentativo della complessa decisione, la Corte, preliminarmente, ha ricostruito l'origine e l'evoluzione dell'istituto della perequazione automatica attraverso le disposizioni legislative succedutesi nel tempo (legge n. 903 del 1965, art. 10; legge n. 153 del 1969, art.19; d.lgs. n. 503 del 1992, art. 11, commi 1 e 2; legge n. 448 del 1998, art. 34, comma 1; legge n. 388 del 2000, art. 69, comma 1; d.l. n. 81 del 2007, art. 5, comma 6), rilevando che la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni. Ha esaminato, poi, le disposizioni che hanno previsto in passato sospensioni del meccanismo perequativo (d.l. n. 384 del 1992, art. 2; legge di conversione n. 438 del 1992, art. 2, comma 1-bis; legge n. 537 del 1993, art. 11, comma 5; legge n. 449 del 1997, art. 59, comma 13; legge n. 247 del 2007, art. 1, comma 19), constatando che esse, affidate a scelte discrezionali del legislatore, hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa. In relazione a tali pregresse disposizioni, la Corte ha anche ricordato che l'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997, che ha limitato il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio - alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo, è stato ritenuto non illegittimo con l'ordinanza n. 256 del 2001; e che anche l'azzeramento della perequazione, disposto per effetto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 è stato reputato non illegittimo con la sentenza n. 316 del 2010. In particolare, tale pronuncia ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, ma al contempo, ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si affermava, infatti, che «[...] le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta». Venendo alla disposizione oggetto di censura, la Corte ha rilevato che la norma si discostava in modo significativo dalla regolamentazione precedente: non solo la sospensione aveva una durata biennale, ma essa incideva anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato. Essa era

frutto di un emendamento che – secondo quanto chiarito dal Ministro nel corso di una audizione in parlamento - non sarebbe confluito nella riforma pensionistica, ma era da intendersi quale «provvedimento da emergenza finanziaria». Il provvedimento legislativo censurato si differenziava, altresì, dalla legislazione ad esso successiva (legge n. 147 del 2013, legge di stabilità per l'anno 2014, art. 1, comma 483, lettera e), con la quale il legislatore era tornato a proporre un *discrimen* fra fasce di importo e si ispirava a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa, la Corte ha così riassunto i principi costituzionali *in subiecta materia*, come delineati dalla sua giurisprudenza: "... si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono. La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost. Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004). Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993). Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale *ex art.* 38, secondo comma, Cost. Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali" e ancora: "La richiamata pronuncia [sentenza n. 316 del 2010] ha inteso segnalare che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, «esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della

perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni. Questa Corte si era mossa in tale direzione già in epoca risalente, con il ritenere di dubbia legittimità costituzionale un intervento che incida «in misura notevole e in maniera definitiva» sulla garanzia di adeguatezza della prestazione, senza essere sorretto da una imperativa motivazione di interesse generale (sentenza n. 349 del 1985)”. Tutto ciò posto, la Corte, nel valutare conclusivamente la censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, ha affermato che essa – ignorando il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010 - ha valicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità del trattamento pensionistico, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985). Infatti, il legislatore, in presenza dell'esigenza di un risparmio di spesa, ha omesso un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco: “L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.”.

2.2. Il calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate

L'indennità integrativa speciale, le cui variazioni «adempiono ad una funzione di rivalutazione e di attualizzazione» del relativo importo, é «finalizzata a salvaguardare l'adeguamento del valore reale della retribuzione alla variazione del valore reale della moneta e, attraverso tale adeguamento, il rapporto di proporzionalità tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro prestato». In esito ad un'analitica ricostruzione del pertinente quadro normativo e giurisprudenziale, la sentenza n. 127 ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011, impugnato, in relazione agli artt. 2, 3, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in quanto – stabilendo che, sin dall'entrata in vigore della legge n. 730 del 1983, le variazioni dell'indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate debbano essere calcolate sulla quota di indennità effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio, anziché attribuite integralmente – avrebbe leso i principi di certezza del diritto, ragionevolezza, legittimo affidamento e parità processuale delle parti. L'art. 10 del d.l. n. 17 del 1983 prevedeva che, prima del raggiungimento dell'età necessaria per il pensionamento di vecchiaia, l'indennità *de qua* doveva essere corrisposta secondo un principio di proporzionalità attenuata, commisurata agli anni di servizio utili ai fini del trattamento di quiescenza, in ragione di un quarantesimo per ogni anno, mentre le variazioni dovevano essere liquidate in misura intera. A distanza di pochi mesi, la legge n. 730 del 1983, pur facendo salva l'applicazione del citato art. 10, ha profondamente innovato la previgente disciplina, delineando una modalità di calcolo della perequazione automatica differenziata per fasce di reddito e passando dal criterio basato sul valore unitario del punto di contingenza, misurato autonomamente sulla pensione e sull'indennità integrativa speciale, all'applicazione di una percentuale sull'ammontare del trattamento complessivo, comprensivo di pensione e indennità. Sulla definizione dei rapporti tra le menzionate disposizioni si è impegnata la magistratura contabile. Un primo indirizzo ne ha escluso la conciliabilità, in considerazione del venir meno del parametro di riferimento su cui si calcolava l'indennità; un altro orientamento, poi fatto proprio dalle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di composizione del conflitto esegetico, ha fatto leva sul dato letterale della salvezza dell'intero art. 10, concludendo che, per i lavoratori collocati anticipatamente a riposo, l'incremento percentuale debba operare non già sull'indennità effettivamente pagata e modulata in quarantesimi, ma sull'importo che sarebbe spettato in caso di cessazione dal servizio per il raggiungimento del massimo di anzianità. La censurata normativa, approvata «in condizioni di emergenza economica e finanziaria» e dettata dalla necessità di evitare una maggiore spesa pensionistica, ha fatto propria una tesi già accreditata come praticabile dalla giurisprudenza contabile. Il Collegio ha così riconosciuto l'effettiva «natura interpretativa» di una legge che «impone una scelta ermeneutica» rientrante «tra le possibili

varianti di senso, compatibili con il tenore letterale del testo interpretato, e interviene a comporre il conflitto tra (...) diverse interpretazioni», allo scopo di eliminare una «situazione di oggettiva incertezza» dovuta anche al «rapido avvicinarsi, nell'arco dello stesso anno, di interventi normativi non sempre armonici e coerenti». La norma *de qua*, «nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie» (sentenze nn. 361 del 1996, 240 del 1994 e 119 del 1991), non ha determinato «alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori, che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato». Infatti, in un disegno che «persegue finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati» (sentenza n. 74 del 2008), il legislatore, «nel disciplinare le variazioni dell'indennità integrativa speciale in modo coerente con l'evoluzione del sistema», «ha attuato un intervento di razionalizzazione della spesa pensionistica, che, inserito in una serie di misure di stabilizzazione finanziaria, non pregiudica l'adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento anticipato»; ed ha annesso il «necessario e non irragionevole rilievo alla circostanza del pensionamento anticipato, (...) senza creare alcuna arbitraria disparità di trattamento». Peraltro, l'introduzione, anche per le pensioni in essere, di un nuovo sistema di perequazione automatica (art. 34 della legge n. 448 del 1998), rendendo anacronistico il meccanismo precedentemente disciplinato, ha delimitato la «portata precettiva di un intervento normativo settoriale», come quello contestato, e ne ha ridimensionato «quelle conseguenze pregiudizievoli sull'adeguatezza complessiva del trattamento previdenziale, che sono un elemento imprescindibile di valutazione» nel sindacato di ragionevolezza. Inoltre, non è stato vanificato un affidamento dei consociati consolidato e meritevole di tutela, che certo non poteva sorgere sulla base di un'«interpretazione contrastata ed incerta»; l'acuirsi del contrasto interpretativo, «in tempi più recenti, prossimi all'intervento del legislatore», e la sua stessa persistenza «al momento dell'azione promossa dal ricorrente del giudizio *a quo*» hanno scalfito «la forza suggestiva dell'argomento della distanza temporale tra la norma interpretata ed il sopraggiungere della legge interpretativa». Quest'ultima, dunque, è stata correttamente «inquadrata alla luce di un assetto giurisprudenziale, solcato da incertezze e contrasti» e giudicata «ispirata a un disegno ragionevole, diretto a garantire la sostenibilità del sistema previdenziale (...), attraverso sacrifici proporzionati e legati alla peculiare situazione del pensionamento anticipato». Infine, il legislatore non ha operato sul piano dell'applicazione giudiziale della regola di diritto a singole fattispecie, ma – spinto dalla necessità di rimediare ad una situazione di oggettiva incertezza, legata al susseguirsi di modifiche normative non sempre facili da coordinare e comprovata dai rilevati contrasti giurisprudenziali – ha posto una disciplina generale ed astratta la quale non ha comunque inteso sovvertire il giudicato che, nei singoli contenziosi, abbia già definito i rapporti tra le parti.

2.3. Il calcolo dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. – dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006, che, interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, ha stabilito che il calcolo della pensione di reversibilità, che include l'indennità integrativa speciale nel trattamento pensionistico complessivo, si applica a tutte quelle liquidate dopo il 31 dicembre 1994, rimanendo così vigente il vecchio regime per le prestazioni determinate anteriormente, che svincolava il computo dell'indennità dalla pensione. È quanto ha stabilito l'ordinanza n. 274, che ha legittimato la scelta del legislatore, la cui interpretazione produce l'effetto che, per le pensioni di reversibilità sottoposte a nuovo calcolo, l'indennità integrativa speciale va attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, e non più in misura intera. La norma, «ai fini dell'applicazione della disciplina innovativa, ha attribuito rilievo al momento della liquidazione della pensione di reversibilità, e non più al momento in cui sorge il diritto alla pensione diretta, alla quale la pensione di reversibilità si correla». Tale soluzione, «coerente con il principio di autonomia del diritto alla pensione di reversibilità come diritto originario (sentenza n. 74 del 2008)», si giustifica in quanto «si innesta nella complessa riforma del sistema pensionistico, foriera di effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, e persegue la finalità di armonizzare e perequare tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati». Il legislatore ha così attuato «un bilanciamento ragionevole dei diritti dei singoli con le esigenze di sostenibilità complessiva del sistema

previdenziale».

2.4. Il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria dei dipendenti del parastato

L'ordinanza n. 174 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011 – sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU) – il quale, nel fornire un'interpretazione autentica dell'art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999, dispone che il previsto contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli *ex*-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio (da calcolarsi, in quest'ultimo caso, sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 e trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa). La Corte ha ricordato quanto già affermato nella sentenza n. 156 del 2014 con la quale è stata decisa una questione sostanzialmente identica. In particolare in quella occasione è stato escluso che la disposizione censurata - diretta a chiarire «una situazione di oggettiva incertezza, tradottasi in un conclamato contrasto di giurisprudenza, destinato peraltro a riproporsi in un gran numero di giudizi» - rappresentasse uno *ius superveniens* «suscettibile (...) di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione». La disposizione censurata, inoltre, risponde «ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza» e non contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'evocato parametro europeo sul giusto processo, poiché «è consentita al legislatore l'adozione di norme retroattive (sia innovative che, come sulla specie, di interpretazione autentica) “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)».

2.5. La pensione privilegiata per causa di servizio degli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza

In tema di pensione privilegiata per causa di servizio degli *ex* dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza, la sentenza n. **43** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, nella parte in cui non prevede che, se la malattia, contratta per causa di servizio, insorga allorché siano già decorsi cinque anni dalla cessazione dal servizio stesso, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte – ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato – decorra dalla manifestazione della malattia stessa. La Corte ricorda che con la sentenza n. 323 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 169 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, concernente il trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, nella parte in cui, facendo decorrere il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata, da parte degli *ex* dipendenti civili e militari dello Stato, dalla data di cessazione dal servizio, anziché dal momento della manifestazione della malattia, comprimeva «del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori per i quali l'insorgenza della manifestazione morbosa, della quale sia accertata la dipendenza dal servizio, sia successiva al decorso di detto termine», in «palese violazione sia dell'art. 38, secondo comma, sia dell'art. 3 Cost.». Già allora la Corte aveva rilevato che «[l]e attuali conoscenze mediche [...] hanno messo in luce l'esistenza di malattie in cui, fra la causa della patologia e la relativa manifestazione, intercorre un lungo e non preventivabile periodo di latenza in assenza di alcuna specifica sintomatologia», sicché, in tali casi, era palesemente irragionevole esigere, da parte del legislatore, che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto fosse inoltrata entro un termine in cui ancora difettava il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta medesima. Analoghe considerazioni – afferma la Corte – devono essere svolte con riguardo all'art. 14, comma 1, della legge n. 274 del 1991, che ha un contenuto normativo sostanzialmente identico a quello già dichiarato costituzionalmente illegittimo. Infatti, per entrambe le categorie di soggetti il trattamento di pensione privilegiata costituisce una sorta di “riparazione” conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato, senza che vi sia alcun ragionevole motivo di differenziazione.

2.6. Il sistema pensionistico di guerra e le condizioni per l'attribuzione della pensione privilegiata di reversibilità alla madre separata

La corresponsione di alimenti alla moglie separata, madre di militare deceduto per fatto bellico o a causa del servizio, non può per ciò solo essere di ostacolo alla titolarità a suo favore della pensione indiretta di guerra. È quanto affermato dalla Corte con sentenza n. **191**, che ha dichiarato incostituzionale *in parte qua*, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 60, commi primo e terzo, del T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra (D.P.R. n. 915 del 1978). La Corte ha ricostruito dapprima la disciplina che regola la pensione indiretta di guerra. Ricordato dunque che «il diritto della madre alle pensioni» di cui trattasi «sussiste solo se il padre non è più in vita (ordinanza n. 275 del 2002)», e che in tal caso alla madre vedova è posto l'unico limite che il suo reddito complessivo non superi un certo ammontare, si passa ad esaminare l'equiparazione stabilita dalla norma impugnata, della madre separata a quella vedova. In tal caso, ha evidenziato la Corte, la disciplina non realizza una piena uguaglianza, dal momento che nega il diritto alla pensione di reversibilità per la madre separata laddove percepisca gli alimenti dal marito. Al contrario, ha chiarito la Consulta, tale ipotesi «non può costituire valida ragione giustificativa della ravvisata disparità di trattamento» rispetto alla madre vedova. Ad avviso della Corte, infatti, gli alimenti corrisposti – come, *a fortiori*, l'assegno di mantenimento – possono essere di ostacolo al percepimento della pensione indiretta solo a causa del *quantum*, laddove cioè essi, da soli o congiuntamente ad altre fonti di ricchezza, determinino in capo alla madre un reddito annuo complessivo superiore all'ammontare stabilito dalla legge, e questo perché il diritto alla pensione di guerra reversibile, «pur avendo natura risarcitoria, rimane espressione della solidarietà nazionale» la quale rimane pur sempre «correlata alle politiche di bilancio e di allocazione della spesa pubblica».

2.7. La pignorabilità senza limitazione, da parte del terzo creditore, dei redditi da lavoro o da pensione versati in conto corrente - monito al legislatore

La considerazione della vigente disciplina della pignorabilità dei redditi da lavoro o da pensione versati in conto corrente ha indotto la Corte a richiamare il legislatore ad una sollecita soluzione del problema individuato nella sentenza n. 85, che si è limitata a dichiarare inammissibili, per *aberratio ictus*, questioni aventi ad oggetto norme estranee all'area decisionale del rimettente. Preliminarmente, il Collegio ha rammentato che le tutele previdenziali assicurate dall'art. 38 Cost. si sono positivamente tradotte anche «nella predisposizione di deroghe al regime dell'espropriazione forzata quando quest'ultima viene rivolta ai crediti da pensione o da emolumenti assimilati» e che queste deroghe «sono tassative e non possono operare al di là delle situazioni giuridiche per le quali vengono espressamente previste». Le norme generali limitative della pignorabilità delle retribuzioni sono contenute nell'art. 545 cod. proc. civ. che contempla, tra l'altro, un limite giudizialmente determinato per i crediti alimentari e la misura del quinto per i crediti tributari o di altra natura. Il principio della limitazione della pignorabilità è stato sviluppato in termini analoghi per le pensioni e gli emolumenti assimilati nel d.P.R. n. 180 del 1950, come inciso da reiterati interventi legislativi e del Giudice costituzionale (sentenze nn. 183 del 2009, 256 del 2006, 444 del 2005, 506 e 468 del 2002 e 55 del 1991; ordinanze nn. 315 del 1999 e 447 del 1994) che, in particolare, ha dichiarato illegittime le norme che ponevano un assoluto divieto alla pignorabilità delle pensioni erogate dall'INPS, limitando l'impignorabilità assoluta alla sola parte necessaria per soddisfare le esigenze minime di vita del pensionato e mantenendo fermi gli ordinari limiti per la parte restante. L'introduzione del riferito criterio, valido anche per le pensioni del settore pubblico, è stata motivata con il rilievo che «la limitazione della pignorabilità per i crediti da pensione non può consistere nella sottrazione alle pretese dei creditori dell'intera somma spettante, ma solo di quella parte necessaria ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita dei pensionati, in conformità al precetto dell'art. 38, secondo comma, Cost. La necessità di garantire questo *minimum* vitale può giustificare la compressione del diritto di rivalsa dei creditori sulla pensione ma il sacrificio non può essere assoluto, bensì proporzionato all'entità funzionale ad assicurare il rispetto del disposto costituzionale». Alla descritta traiettoria ermeneutica è rimasta però estranea la fattispecie riguardante le somme transitate dal soggetto erogatore della prestazione previdenziale al conto corrente dell'avente diritto. La giurisprudenza di legittimità ha costantemente escluso preclusioni o limitazioni in ordine alla sequestrabilità e pignorabilità di tali somme, ormai definitivamente acquisite dal titolare e confluite nel suo patrimonio, sia che esse si trovino nel suo diretto possesso, sia che esse risultino depositate a suo nome presso banche. Pertanto, i limiti della pignorabilità concernono i crediti per causa di pensioni o redditi assimilati, ma non le somme che ne sono oggetto, una volta erogate dal soggetto obbligato, poiché, ove l'accredito dei ratei della pensione o dei trattamenti assimilati venga effettuato su un conto corrente bancario o un libretto di risparmio, gli accrediti stessi si confondono con il resto delle somme ivi giacenti. Con il versamento in conto si verifica l'estinzione (*pro rata*) del rapporto obbligatorio corrente tra il pensionato ed il terzo debitore del trattamento economico; ed il denaro versato in conto, seguendo l'ordinario regime dei beni fungibili, diviene di proprietà dell'istituto di credito, con contestuale nascita di un diverso rapporto obbligatorio tra l'istituto ed il depositario o correntista, che si compendia nel diritto a richiedere in ogni momento il saldo attivo risultante dal conto e per il quale non sono previsti limiti di pignorabilità dipendenti dalle cause che diedero origine agli accrediti. Da siffatta disciplina deriva, in ossequio al principio generale della responsabilità patrimoniale del debitore, la pignorabilità indistinta delle somme giacenti sul conto corrente ovvero del credito del correntista verso la banca per quanto risulta dal saldo delle rimesse effettuate. L'esame dello stato della legislazione e della giurisprudenza ha perciò rivelato che «la tutela del fondamentale diritto del pensionato di veder garantiti i mezzi adeguati alle esigenze di vita attraverso la fruizione del vitalizio di cui è titolare appare caratterizzata quantomeno da disomogeneità e, nella specifica fattispecie di contratto di conto corrente, dall'assenza di norme idonee a garantire l'impignorabilità di quella parte della prestazione previdenziale che vale (...) ad assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 468 del 2002 e n. 160 del 1974)». Tuttavia, la circostanza che, *de iure condito*, «il saldo del conto corrente, nonostante sia stato alimentato da rimesse pensionistiche», non goda dell'impignorabilità parziale relativa ai crediti da pensione «non può precludere in radice la tutela dei principali bisogni collegati alle esigenze di vita del soggetto pignorato. (...) la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto dall'art. 38 Cost. non può ritenersi suscettibile di compressione, in modo assoluto o comunque sproporzionato, per effetto della penalizzante combinazione delle regole giuridiche

inerenti alla struttura del contratto di conto corrente bancario e della responsabilità patrimoniale», «pure dirette a garantire valori importanti quali la tutela delle ragioni di credito e l'effettività» di quella responsabilità. In tale contesto, «l'individuazione e le modalità di salvaguardia della parte di pensione necessaria ad assicurare al beneficiario mezzi adeguati alle sue esigenze di vita è riservata alla discrezionalità del legislatore», il quale – avendo determinato una «situazione che pregiudica la fruizione di un diritto sociale incompressibile quando i mezzi destinati a tal fine per la semplice confluenza nel conto corrente bancario o postale perdono il carattere di indisponibilità in relazione a misure cautelari ed espropriative» – «non può sottrarsi al compito di razionalizzare il vigente quadro normativo» che, sotto il profilo dell'«incompletezza del sistema di tutela del pensionato», risulta «incompatibile» con l'art. 38, secondo comma, Cost. Poiché il principio di tutela del pensionato soffre «gravi limitazioni suscettibili di comprimerlo oltre i limiti consentiti dall'ordinamento costituzionale», i Giudici hanno concluso lanciando un pressante monito al legislatore perché rimedi alla riscontrata incoerenza del sistema delle garanzie a favore del pensionato: «Il *vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo per assicurare condizioni di vita minime al pensionato, (...) se non pregiudicano la “priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013), impongono (...) di sottolineare la necessità che lo stesso legislatore dia tempestiva soluzione» all'evidenziato problema.

3. L'iniziativa economica

3.1. La libertà di iniziativa economica e l'utilità sociale

“Questa Corte ha costantemente negato che sia «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale «non appaia arbitraria» e, «per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009). Questi principi, secondo la giurisprudenza costituzionale, devono essere osservati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica considerata quale pubblico servizio, che è pur sempre espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 Cost., con la particolarità che al regime di ogni servizio pubblico è connaturale l'imposizione di controlli e programmi per l'indirizzo dell'attività economica a fini sociali, sicché in tali ipotesi «[...] la individuazione da parte del legislatore dell'utilità sociale può sostanziarsi di valutazioni attinenti alla situazione del mercato» e «può dar luogo ad interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese», sempre che l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e che gli interventi del legislatore non perseguano l'individuata utilità sociale mediante misure palesemente incongrue, ed in ogni caso che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta sacrificandone le opzioni di fondo» (sentenza n. 548 del 1990)”. Così la sentenza n. 56.

3.2. La limitazione della libertà di iniziativa economica in funzione della coerenza con l'ordinamento comunitario

“Il legislatore statale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro, la coerenza dell'ordinamento interno con gli obiettivi di armonizzazione stabiliti dalle direttive europee; in tal senso, la libertà d'iniziativa economica può essere anche «ragionevolmente limitata» (art. 41, commi 2 e 3, Cost.), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 242 del 2014)”. Così la sentenza n. 210.

3.3. L'imposizione e la finalità pro-concorrenziale

La sentenza n. 13 – che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, asseritamente lesivo dell'autonomia finanziaria regionale - nel riconoscere la natura di norma di coordinamento del sistema tributario della disposizione censurata, afferma: “Si tratta perciò non di una statuizione di dettaglio, ma, appunto, di una norma di coordinamento, resa necessaria dalle finalità concorrenziali espressamente enunciate e concretamente perseguite dalla stessa disposizione. Tali finalità corroborano la legittimità dell'intervento, che si prefigge il fine di «evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano». L'obiettivo del rilancio della competitività del settore è destinato a realizzarsi, sia attraverso la determinazione di un limite massimo dell'imposta, sia con la sua modulazione che tenga conto della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti. Tali modalità di realizzazione delle funzioni pro-concorrenziali della disposizione rispondono alle indicazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'atto di segnalazione n. 1071 del 27 agosto 2013. In questa sede, infatti, «la definizione con legge dello Stato di criteri uniformi per il calcolo dell'imposta» era stata indicata come necessaria al superamento delle problematiche concorrenziali derivanti dalle difformità tra le discipline regionali dell'imposta”.

3.4. La concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato

La sentenza n. 32 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 1 del 2014, la quale attribuendo ai Comuni già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti la facoltà di gestire autonomamente il Servizio idrico integrato, in forma singola o associata, si poneva in contrasto con la normativa statale sulla gestione del servizio idrico, ed in particolare con il principio di unitarietà e superamento della frammentazione verticale delle gestioni - è di interesse in quanto ripercorre i passaggi fondamentali della materia dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. La Corte preliminarmente descrive l'assetto competenziale della materia: “Deve premettersi che il servizio idrico integrato è stato qualificato come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011) e che la disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali – inclusa la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso – rientra nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza «trattandosi di regole “dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima”» (sentenza n. 325 del 2010). L'affidamento della gestione del SII attiene, altresì, alla materia della tutela dell'ambiente, parimenti riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2012 e n. 187 del 2011). Ne consegue che nell'alveo della ricostruita disciplina statale devono svolgersi le competenze regionali in materia di servizi pubblici locali (sentenze n. 270 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009), e che sono ammissibili «effetti pro-concorrenziali» degli interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale «purché [...] “siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza” (da ultimo, sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009)» (sentenza n. 43 del 2011).” Passa, poi, a descrivere gli effetti di alcuni interventi normativi: “All'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 – che disciplinava anche l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica «in deroga» all'affidamento in via ordinaria (cosiddetta gestione *in house*) – ha fatto seguito l'adozione del d.l. n. 138 del 2011, che all'art. 4 recava le disposizioni in materia di adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea. A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 in esame (sentenza n. 199 del 2012) si è prodotto l'effetto, come rimarcato da questa Corte, di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)” (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente» (così la citata sentenza n. 199 del 2012)”. Infine, ricostruisce il complesso quadro normativo: “Pur essendosi

quindi ritenuto che, a seguito delle vicende abrogative, alla materia dell'affidamento in house «si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie [...] senza alcun riferimento a leggi interne» (sentenza n. 50 del 2013), non può sfuggire che «la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale» (sentenza n. 325 del 2010).» Esclude, peraltro, che l'applicabilità diretta del diritto comunitario non porrebbe limiti all'affidamento *in house* del servizio idrico, giacché, «secondo l'insegnamento di questa Corte, il sistema normativo interno basato sull'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, induce a ritenere che «i casi di affidamento *in house*, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono ritenersi eccezionali e tassativamente previsti» (sentenza n. 325 del 2010).» Osserva, da ultimo, che: «Tale conclusione ben si armonizza con l'ambito di competenza specifico disegnato, come si è detto, dal comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, in forza del quale il legislatore statale ha consentito alla legge regionale unicamente di individuare gli enti successori delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale, ai quali spetterà di deliberare, nel rispetto dei principi indicati, la forma di gestione del servizio idrico integrato (sentenza n. 228 del 2013).»

3.5. La libertà di stabilimento, i principi di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza, vigenti nell'ordinamento dell'Unione, nel caso della proroga delle concessioni termominerali

La sentenza n. 117 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 104, lett. a), e 105, della legge regionale campana n. 16 del 2014, che, in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore, prorogava per un periodo massimo di cinque anni le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione, ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge. Ad avviso della Corte la proroga automatica contrasta con la libertà di stabilimento sancita all'art. 49 del Tfu e nonché con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza, vigenti nell'ordinamento dell'Unione (con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.); elude, inoltre, l'obbligo della gara pubblica, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sancita all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. Il Collegio chiarisce che l'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010 (sentenza n. 235 del 2011). L'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impugnate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta con l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che per l'ipotesi in cui l'attività debba essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente. «Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque». La disposizione statale succitata è espressiva del diritto dell'Unione europea e propria della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.6. La disciplina pubblicitaria per le emittenti televisive a pagamento, a tutela dei consumatori, della concorrenza e del pluralismo televisivo

La sentenza n. 210 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, come sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, concernente la previsione, per le emittenti televisive a pagamento, di limiti orari alla trasmissione di messaggi

pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette “in chiaro”. Con specifico riferimento alla censura riferita all’art. 41 Cost., il giudice rimettente lamentava la mancanza di una chiara ed inequivoca finalità sociale che potesse giustificare l’intervento normativo lesivo della libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento. La Corte, invece, - dopo aver ricordato che il legislatore statale può e deve regolare l’attività economica per garantire, tra l’altro, la coerenza dell’ordinamento interno con gli obiettivi di armonizzazione stabiliti dalle direttive europee, e che la libertà d’iniziativa economica può essere anche «ragionevolmente limitata» nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 242 del 2014) - afferma che : “nel caso in esame, la disciplina nazionale oggetto di censura si conforma a quella europea, nella quale – come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza 18 luglio 2013, in causa C-234/12 – i principi e i criteri direttivi delle disposizioni relative all’affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, ed in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo. In tali obiettivi si ravvisa, in modo inequivoco, quella «finalità sociale» che appare in sé idonea a giustificare la misura normativa in esame”.

3.7. Le concessioni per l’esercizio dei giochi pubblici

La sentenza n. 56 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 79 dell’art. 1 della legge n. 220 del 2010, nonché dei richiamati commi 77 e 78, censurati in relazione agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost. Le norme denunciate fanno parte della disciplina con cui lo Stato affida a privati l’organizzazione e l’esercizio in regime di concessione dei giochi pubblici. Esse prevedono, in particolare, l’aggiornamento dello schema-tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l’esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere a) e b) del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra. In particolare, il comma 79 prevede che «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti concessionari ai quali sono già consentiti l’esercizio e la raccolta non a distanza dei giochi pubblici sottoscrivono l’atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione occorrente per adeguarne i contenuti ai principi di cui al comma 78, lettera b), numeri 4), 5), 7), 8), 9), 13), 14), 17), 19), 20), 21), 22), 23, 24), 25) e 26)». Il rimettente denuncia: a) la violazione del principio dell’affidamento nella sicurezza giuridica, che sarebbe stato inciso dall’intervento legislativo su un rapporto di durata in atto, con l’introduzione di modifiche contrattuali irragionevolmente peggiorative di consolidate posizioni del concessionario, specie se valutate in relazione agli investimenti e agli oneri economici da esso già assunti, e stabiliti *ex lege*, per ottenere la prosecuzione del rapporto (art. 3, Cost.); b) un inammissibile limite all’iniziativa economica dei concessionari, ai quali sarebbero stati imposti oneri aggiuntivi e prescrizioni eccedenti la natura e il contenuto del rapporto (art. 41, primo comma, Cost.); c) un forzato sacrificio di posizioni ottenute esercitando una facoltà “a titolo oneroso”, senza alcun indennizzo, previsto invece nella disciplina della revoca dei provvedimenti a efficacia durevole per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (art. 42, terzo comma, Cost.). La Corte dichiara non fondate tutte le censure. Con riguardo alla violazione dell’art. 3 Cost., la Corte ricorda che per giurisprudenza costante il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili: «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «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 n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (*ex plurimis*, ordinanza n. 31 del 2011). Ciò vale, a maggior ragione, per rapporti di concessione di servizio pubblico, nei quali la possibilità di un intervento pubblico modificativo delle condizioni originarie è da considerare in qualche modo connaturata al rapporto fin dal suo instaurarsi; e ancor più, allorché si verta in un ambito così delicato come quello dei giochi pubblici, nel quale i valori e gli interessi coinvolti appaiono meritevoli di speciale e continua attenzione da parte del legislatore. A conferma di ciò, la Corte ricorda la giurisprudenza europea che ha ritenuto legittime restrizioni all’attività (anche contrattuale) di organizzazione e gestione dei giochi

pubblici affidati in concessione, purché ispirate da motivi imperativi di interesse generale e a condizione che esse siano proporzionate (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 30 giugno 2011, in causa C-212/08). Quanto alla specifica posizione dei concessionari «preesistenti», la Corte osserva che i pesi imposti dalle norme denunciate non solo sono connaturali al regime di concessione del gioco pubblico, che deve tutelare plurimi interessi generali, ma costituiscono anche, nel caso di specie, una misura minima di ripristino della *par condicio* dei gestori, del tutto giustificata dalla situazione di vantaggio del concessionario «preesistente» che, avendo aderito alla fase di sperimentazione, non ha dovuto sottoporsi alla gara per il nuovo affidamento. In particolare quest'ultima circostanza – che rappresenta una vistosa eccezione alla regola generale della concorrenzialità – contribuisce ad accentuare il carattere pubblicistico del rapporto di concessione in questione e, con esso, la sua ancora maggiore attitudine a essere oggetto di interventi regolativi pubblici funzionali alla cura degli interessi per i quali le attività di raccolta e gestione dei giochi pubblici sono legittimamente riservate al monopolio statale. Infatti, la mancata estensione ai concessionari «preesistenti», che già avevano ottenuto in affidamento diretto la gestione dei nuovi apparecchi, dei requisiti e obblighi introdotti *ex lege*, avrebbe creato un irragionevole vantaggio competitivo di questi rispetto ai nuovi concessionari che a tali requisiti e obblighi sono ovviamente soggetti, con la conseguenza di un'ulteriore ingiustificata lesione del principio di concorrenza (sentenza n. 34 del 2015, in materia di incrementi tariffari concernenti l'attività di cava). Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 41, primo comma, Cost., la Corte ricorda che ha costantemente negato che sia «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale «non appaia arbitraria» e, «per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009). Questi principi devono essere osservati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica considerata quale pubblico servizio, che è pur sempre espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 Cost., con la particolarità che al regime di ogni servizio pubblico è connaturale l'imposizione di controlli e programmi per l'indirizzo dell'attività economica a fini sociali, sicché in tali ipotesi «[...] la individuazione da parte del legislatore dell'utilità sociale può sostanziarsi di valutazioni attinenti alla situazione del mercato» e «può dar luogo ad interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese», sempre che l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e che gli interventi del legislatore non perseguano l'individuata utilità sociale mediante misure palesemente incongrue, ed in ogni caso che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta sacrificandone le opzioni di fondo» (sentenza n. 548 del 1990). Orbene, nella specie, la Corte afferma che le norme denunciate sono dichiaratamente rivolte a contemperare gli interessi privati dei concessionari con i prevalenti interessi pubblici coinvolti nel settore dei giochi e delle scommesse e a migliorarne la tutela, senza che sia dato di rinvenire elementi di arbitrarietà nella loro individuazione né di palese incongruità rispetto alle finalità individuate dal legislatore. Infine, con riguardo al terzo motivo di censura, la Corte osserva che il riferimento alla violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., circoscrive il tema della violazione del principio del giusto indennizzo al caso di atti a contenuto espropriativo. Secondo la giurisprudenza costituzionale sussiste il principio, tratto dall'art. 42, terzo comma, Cost. secondo il quale rientra «nell'ambito della tutela della proprietà, accanto alla fattispecie dell'espropriazione formale, il complesso delle situazioni, le quali, pur non concretando un trasferimento totale o parziale di tale diritto, ne svuotino il contenuto» (*ex plurimis*, sentenze n. 92 del 1982, n. 89 del 1976, n. 55 del 1968). Questo principio, tuttavia, opera esclusivamente nei confronti delle ablazioni reali, cioè di quelle espropriazioni che concernono i beni, con l'imposizione di limiti e vincoli che li svuotino del loro contenuto. Mentre esso non è applicabile alle prestazioni (o ablazioni) obbligatorie (sentenza n. 290 del 1987).

3.8. Le convenzioni per l'attività di cava (incrementi tariffari e principio dell'affidamento)

La sentenza n. 34 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009, che estende gli incrementi tariffari concernenti l'attività di cava anche ai titolari di convenzioni precedenti, i quali sarebbero stati

espressamente esclusi dall'incremento in questione dalla legge regionale n. 19 del 2007. Il rimettente reputa che in tal modo sarebbe stato violato il principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, e sarebbe stato leso il diritto di proprietà come definito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. La Corte rileva, invece, che nessun legittimo affidamento in un incremento tariffario può essere invocato dalla parte privata né in forza delle leggi vigenti al momento della stipula delle convenzioni, né in forza delle convenzioni medesime, anche in considerazione del fatto che l'incremento in questione è circoscritto al solo adeguamento all'indice ISTAT e che aggiorna i costi ad un livello pari a quello già sostenuto dalle imprese concorrenti entrate successivamente. La Corte chiarisce che la novella del 2007 – contrariamente a quanto affermato dal rimettente - non limita il potere di revisione delle tariffe alle sole variazioni dell'indice ISTAT; che essa prevede che l'adeguamento a tali variazioni sia obbligatorio ogni quattro anni; che ciò non esclude affatto la facoltà della Giunta e del legislatore regionale di rivederle per altre ragioni; che si tratta, in sostanza, di un potere di cui viene regolato un profilo, senza che dalla norma possa desumersi alcuna indicazione circa la volontà legislativa di limitare solo a questo profilo il potere di aggiornamento. Ulteriormente, la Corte chiarisce che il preteso affidamento non si sarebbe potuto fondare neppure sulle clausole convenzionali, visto che la stessa parte privata aveva convenuto con i Comuni il versamento non solo del contributo originariamente pattuito, ma anche di eventuali conguagli dello stesso derivanti da qualsiasi, ulteriore, aggiornamento delle tariffe; e che conseguentemente non poteva neppure dirsi che l'estensione contestata fosse improvvisa e inaspettata. La Corte conclude affermando che la norma censurata “appare espressione di una scelta di indirizzo politico economico del legislatore regionale, volta a porre termine alla condizione di vantaggio in cui si erano venuti a trovare i titolari delle convenzioni precedenti, disponendo nei loro confronti un incremento, peraltro contenuto”; e che “va riconosciuta la legittimità di tale scelta, in quanto «assistita da una “causa” normativa adeguata [...] che rend[e] “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso “contropartite” intrinseche allo stesso disegno normativo e che valg[o]no a bilanciare la posizione delle parti» (così la sentenza n. 92 del 2013)”. A conferma di ciò la Corte adduce che “ai sensi dell'art. 42, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2009, una parte del contributo che la società versa al Comune – il 50% – è destinato alla Regione «per attività di recupero e bonifica ambientale di cave dismesse e di aree degradate, nonché per interventi atti a migliorare l'assetto idrogeologico». Il vincolo di destinazione contenuto nella norma, pertanto, vale a bilanciare il sacrificio del privato con finalità di tutela ambientale, smentendo l'assunto secondo il quale la disposizione censurata sarebbe motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti”. Le stesse motivazioni sostengono anche il rigetto delle censure formulate in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Cedu.

3.9. La compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua con il valore del materiale litoide estratto riutilizzabile

La sentenza n. 38 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014 - sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – nella parte in cui autorizza la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori, la compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua con il valore del materiale litoide estratto riutilizzabile. La disposizione – secondo il ricorrente Governo - contrasterebbe con la disciplina in materia di «sottoprodotti» contenuta negli artt. 183, comma 1, lettera qq), e 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 e nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo). Così argomenta la Corte: “L'impugnato art. 19 non incide in alcun modo sulla disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo invocata dal ricorrente – recentemente oggetto di un intervento di semplificazione da parte del legislatore statale, mediante l'art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 – e quindi non interferisce affatto con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (ribadita, con riferimento allo smaltimento delle terre, rocce e materiale da scavo, dalle sentenze n. 232, n. 181 e n. 70 del 2014, n. 300 del 2013). Essa si occupa, invece, del diverso problema della

remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione, precisandone alcune modalità di computo e istituendo i necessari capitoli di bilancio. L'oggetto e la *ratio* della disposizione in esame sono di ordine finanziario-contabile e in questo ambito la norma impugnata deve pertanto ricondursi. Va infatti considerato che il sistema della remunerazione tramite compensazione con materiale da scavo è già previsto, sul piano della disciplina sostanziale, dall'art. 31, comma 2, della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche) – cui la disposizione impugnata espressamente si richiama –, che già consente al bando di gara di prevedere «l'utilizzazione di materiale da scavo recuperato dall'attività di realizzazione delle opere pubbliche», «[a] compensazione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto di appalto». L'impugnato art. 19 si limita a precisare che il meccanismo della compensazione si applica anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua e che in tal caso il valore del materiale estratto è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti.”

3.10. Il concordato preventivo e la transazione fiscale

La sentenza n. **232** ha confermato l'esito della decisione n. 225 del 2014 che aveva dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., degli 160 e 182-*ter* del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo risultante dalle modifiche successivamente intervenute. La disposizione censurata prevede che nell'ambito della procedura di concordato preventivo, la proposta di concordato contenente una transazione fiscale del credito IVA possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento e non anche la falcidia del debito fiscale. Anche in questo caso, erroneamente il rimettente aveva reputato che tale previsione fosse lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza, in quanto non consentirebbe all'amministrazione finanziaria di valutare in concreto la convenienza del piano che proponga un importo superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore, a differenza di quanto consentito agli altri creditori.

3.11. Le azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori della società in nome collettivo e la sospensione della prescrizione

La sentenza n. **262** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 2941, n. 7), cod. civ., nella parte in cui non estende la sospensione della prescrizione anche alle azioni di responsabilità promosse dalla società in nome collettivo contro gli amministratori, finché rimangono in carica. La suddetta sospensione opera non solo a favore delle società di capitali, ma anche a beneficio delle società in accomandita semplice a seguito dell'intervento additivo da parte della Corte con la sentenza n. 322 del 1998. Proprio dalla comparazione tra la società in nome collettivo e la società in accomandita semplice, la Corte ha rilevato lo stridente contrasto col principio di eguaglianza, ritenendo la «disparità di trattamento priva di una giustificazione plausibile, al pari delle differenze che ancora intercorrono in tale materia tra società in nome collettivo e persone giuridiche». La Corte ha, altresì, messo in evidenza l'irragionevolezza del «criterio distintivo, calibrato sulla personalità giuridica, (...) in un contesto normativo che registra, tra i molteplici tipi sociali, confini sempre più fluidi e ricorrenti occasioni di osmosi». È stata considerata arbitraria, infatti, «la scelta di diversificare la decorrenza dei termini di prescrizione in base a un elemento, la personalità giuridica, che non soltanto vede attenuarsi il suo ruolo di fattore ordinante della disciplina societaria, ma non ha portata scriminante per il diverso aspetto della responsabilità degli amministratori per gli illeciti commessi durante la permanenza in carica».

3.12. Gli aiuti di Stato

La sentenza n. **179** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE - dell'art. 1, comma 2, della legge

della Regione Marche n. 22 del 2014 che prevedeva un finanziamento regionale di oltre un milione di euro in favore della società Aerdorica s.p.a. per la definizione di adempimenti fiscali pregressi. In via preliminare la Corte ha limitato il proprio intervento ricordando che ad essa, come ad ogni giudice nazionale, «spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale (...) ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea» (sentenze n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013). Il Collegio, inoltre, nel ricostruire le regole fondamentali e gli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, ha altresì ricordato che «i requisiti costitutivi di detta nozione di aiuto di Stato, individuati dalla (...) legislazione e dalla giurisprudenza europea, possono essere (...) così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, in causa C-169/08), incidendo sugli scambi tra Stati membri; c) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto *de minimis* ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1407/2013». Alla luce di tali premesse la Corte ha concluso per l'illegittimità della disposizione censurata in quanto il contributo straordinario da essa previsto rientrava inequivocabilmente tra le agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato (con un ammontare significativamente superiore al limite entro il quale l'intervento può essere qualificato *de minimis* e come tale sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea) e la Regione, pur essendo tenuta alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012, ha attribuito il detto finanziamento in difetto della prescritta notificazione.

4. La proprietà

4.1. Il principio del giusto indennizzo per atti espropriativi concerne le sole ablazioni reali

“Secondo la giurisprudenza costituzionale sussiste il principio, tratto dall'art. 42, terzo comma, Cost. secondo il quale rientra «nell'ambito della tutela della proprietà, accanto alla fattispecie dell'espropriazione formale, il complesso delle situazioni, le quali, pur non concretando un trasferimento totale o parziale di tale diritto, ne svuotino il contenuto» (*ex plurimis*, sentenze n. 92 del 1982, n. 89 del 1976, n. 55 del 1968). Questo principio, tuttavia, opera esclusivamente nei confronti delle ablazioni reali, cioè di quelle espropriazioni che concernono i beni, con l'imposizione di limiti e vincoli che li svuotino del loro contenuto. Mentre esso non è applicabile alle prestazioni (o ablazioni) obbligatorie (sentenza n. 290 del 1987)”. Così la sentenza n. 56.

4.2. L'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico (la disciplina di cui all'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni)

La sentenza n. 71 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 (T.U. sulle espropriazioni), impugnato, in riferimento, tra gli altri, all'art. 42 Cost., in quanto – disciplinando l'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità – autorizzerebbe l'espropriazione in assenza di una predeterminazione degli ineludibili motivi d'interesse generale e, nell'ipotizzata carenza di termini certi di avvio e conclusione del procedimento, esporrebbe senza limiti di tempo il diritto di proprietà al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo. Preliminarmente il

Collegio ha ricostruito il pertinente contesto giurisprudenziale e legislativo, richiamando gli istituti pretori dell'occupazione appropriativa ed usurpativa, come delineati dalla Corte di cassazione «in presenza di una serie di patologie rilevabili nei procedimenti amministrativi di espropriazione». La prima figura era caratterizzata da un'anomalia del procedimento espropriativo, che, pur supportato da una valida dichiarazione di pubblica utilità, non si era formalmente concluso con l'atto ablativo, mentre la seconda era collegata alla trasformazione del fondo di proprietà privata in carenza (originaria o sopravvenuta) di dichiarazione di pubblica utilità. Solo nel primo caso, l'acquisto della proprietà a titolo originario in capo all'ente pubblico e la contestuale estinzione del diritto di proprietà del privato conseguivano ad un'inversione della fattispecie civilistica dell'accessione, in considerazione della trasformazione irreversibile del fondo. Nel 2001, il legislatore aveva coniato l'istituto dell'acquisizione sanante (art. 43 del T.U.) che è stato, però, dichiarato illegittimo, per eccesso di delega, dalla sentenza n. 293 del 2010. Tale pronuncia ha rilevato come il legislatore delegato, andando oltre il descritto assetto giurisprudenziale, avesse previsto un «generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che aveva commesso l'illecito, addirittura a dispetto di un giudicato che avesse disposto il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato»; ed ha prospettato in termini dubitativi la compatibilità del censurato meccanismo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ostile all'espropriazione indiretta, la quale si pone in violazione del principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e permette all'amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da azioni illegali. Al pronunciamento del 2010 ha fatto seguito l'introduzione, ad opera del d.l. n. 98 del 2011, dell'istituto disciplinato dalla norma denunciata, il quale, a giudizio della Corte, rivela «significative differenze» rispetto a quello affine già espunto dall'ordinamento. L'art. 42-*bis* «ha certamente reintrodotto la possibilità, per l'amministrazione che utilizza senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato), attraverso un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile», che «sostituisce il regolare procedimento ablativo prefigurato dal T.U. sulle espropriazioni, e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato, che assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto di esproprio, e quindi sintetizza *uno actu* lo svolgimento dell'intero procedimento». Tuttavia, la nuova disposizione prevede espressamente che «l'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione avvenga *ex nunc*, solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato). Essa, poi, «impone uno specifico obbligo motivazionale “rafforzato” in capo alla pubblica amministrazione procedente, che deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio. La motivazione, in particolare, deve esibire le “attuali ed eccezionali” ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, e deve, altresì, evidenziare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione. Ancora, nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene. Ciò costituisce sicuramente un ristoro supplementare rispetto alla somma che sarebbe spettata nella vigenza della precedente disciplina. Il passaggio del diritto di proprietà, inoltre, è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione. La nuova disciplina si applica non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato – o impugnato a tal fine, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione – l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera oppure, ancora, il decreto di esproprio. Non è stata più riproposta la cosiddetta acquisizione in via giudiziaria (...) in virtù della quale l'acquisizione del bene in favore della pubblica amministrazione poteva realizzarsi anche per effetto dell'intervento di una pronuncia del giudice amministrativo, volta a paralizzare l'azione restitutoria proposta dal privato». Infine, «l'autorità che emana il provvedimento di acquisizione ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti». Appurata la diversità del nuovo istituto rispetto a quello dichiarato incostituzionale, i Giudici hanno rigettato le censure di violazione dell'art. 42 Cost., osservando che la norma in esame «delinea pur sempre una procedura espropriativa, che in quanto tale non può non presentare alcune caratteristiche essenziali», ma che ha carattere “eccezionale”, dovendo necessariamente confrontarsi «con la situazione fattuale chiamata a risolvere, in cui la previa dichiarazione di pubblica utilità dell'opera sarebbe distonica rispetto ad un'opera pubblica già realizzata». Il legislatore ha, infatti, presupposto una «già avvenuta modifica dell'immobile,

utilizzato per scopi di pubblica utilità», sicché «non è congrua la pretesa che l'adozione del provvedimento di acquisizione consegua all'esito di un procedimento scandito in fasi logicamente e temporalmente distinte», come nella procedura espropriativa ordinaria. Invero, la procedura *de qua*, «sebbene necessariamente “semplificata” nelle forme, si presenta “complessa” negli esiti, prevedendosi l'adozione di un provvedimento “specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione”. L'adozione del provvedimento acquisitivo presuppone, appunto, una valutazione comparata degli interessi in conflitto, qualitativamente diversa da quella tipicamente effettuata nel normale procedimento espropriativo. E l'assenza di ragionevoli alternative all'adozione del provvedimento acquisitivo va intesa in senso pregnante, in stretta correlazione con le eccezionali ragioni di interesse pubblico (...), da considerare in comparazione con gli interessi del privato proprietario. Non si tratta, soltanto, di valutare genericamente una eccessiva difficoltà od onerosità delle alternative a disposizione dell'amministrazione, secondo un principio già previsto in generale dall'art. 2058 cod. civ. Per risultare conforme a Costituzione, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa va delimitata alla luce dell'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, la quale ultima non risulta mutata neppure a seguito di trasformazione irreversibile del fondo. Ne deriva che l'adozione dell'atto acquisitivo è consentita esclusivamente allorché costituisca l'*extrema ratio* per la soddisfazione di “attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico” (...), solo quando siano state escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita, e non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà». La riferita interpretazione consente di valorizzare, «pur in assenza di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità o in caso di suo annullamento o perdita di efficacia», «i “motivi di interesse generale” presupposti dall'art. 42 Cost., secondo il quale il diritto di proprietà può essere compresso “sol quando lo esiga il limite della funzione sociale”» che «esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione» (sentenza n. 108 del 1986). Adottando questa prospettiva ermeneutica, «l'attribuzione del potere ablatorio (in questa forma eccezionale) può essere ritenuta legittima, sulla scia della giurisprudenza costituzionale che impone alla legge ordinaria di indicare “elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'Amministrazione” (sentenza n. 38 del 1966)». Per il rigetto delle censure relative agli altri invocati parametri (artt. 3, 24, 97, 111, 113 e 117, primo comma, Cost.), si rinvia ai capitoli dedicati ai corrispondenti principi costituzionali.

4.3. Gli abusi edilizi

È incostituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., la normativa regionale che consentiva di derogare a quanto previsto dalla legislazione statale in tema di abusi edilizi. È quanto ha previsto la sentenza n. 233, che ha sanzionato gli artt. 207 e 208 della legge toscana n. 64 del 2014, i quali disciplinavano il regime sanzionatorio delle opere e degli interventi edilizi abusivi, realizzati rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967 e al 17 marzo 1985, prevedendo per essi la sola sanzione amministrativa pecuniaria. Il Testo unico in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), al contrario, stabilisce l'applicazione tra l'altro della sanzione demolitoria dell'opera abusiva, e della succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione. La normativa impugnata, consentendo una deroga a quella statale, configurava a tutela della proprietà privata un condono edilizio straordinario, seppure sottoposto a una valutazione discrezionale dell'amministrazione. Dichiarando la sua illegittimità, la Corte invece «ha ribadito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (...), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa»; conseguentemente, alle Regioni residuano, nel rispetto di tali scelte di principio, «l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale».

4.4. La nullità del contratto di locazione in violazione di una norma imperativa

La violazione di una norma imperativa va colpita con la nullità del contratto (art. 1418 cod. civ.), costituente «forma di invalidità radicale». È quanto ha affermato la sentenza n. 245 nel reputare conforme al canone di proporzionalità della sanzione la previsione della nullità dei contratti di locazione immobiliare stipulati dalle pubbliche amministrazioni in violazione dell'art. 1, comma 388, della legge n.147 del 2013 (impugnato dalla Regione Veneto anche in riferimento all'art. 3 Cost.) che – nella formulazione risultante dalla declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* pronunciata dalla Corte – vieta il rinnovo dei predetti contratti ove sia intervenuto un espresso e motivato diniego di nulla osta dell'Agenzia del demanio.

4.5. La prescrizione anticipata delle lire fuori corso

La sentenza n. 216 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011, che aveva disposto, al fine di ridurre il debito pubblico, la prescrizione anticipata, con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione al momento dell'entrata in vigore del decreto legge impugnato, in deroga al termine di prescrizione fissato al 28 febbraio 2012, ed il versamento del relativo controvalore all'entrata del bilancio dello Stato per la rassegna al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte ha ritenuto la disposizione lesiva dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza. *In primis*, la Corte ha ricordato i consolidati principi della giurisprudenza costituzionale, secondo cui: a) «il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla 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 n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)»; b) «solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate [dunque,] ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2015)». Nel merito, sotto il profilo del legittimo affidamento, la Corte ha rilevato che, da un lato, non era dubitabile che il quadro normativo preesistente alla disposizione censurata (art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 1997; art. 3, comma 1-*bis*, della legge n. 96 del 1997, introdotto dall'art. 87 della legge n. 289 del 2002) fosse tale da far sorgere nei possessori di banconote in lire la ragionevole fiducia nel mantenimento del termine fino alla sua prevista scadenza decennale, e che, dall'altro, il lungo tempo trascorso senza alcuna modifica di tale assetto normativo aveva certamente consolidato la posizione giuridica dei possessori di banconote in lire e la loro legittima aspettativa a convertirle in euro entro il termine che sarebbe venuto a scadenza il 28 febbraio 2012. Sotto il profilo della ragionevolezza, la Corte ha ritenuto la misura irragionevole in quanto – se è vero che «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora «esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso» (*ex plurimis*, ordinanze n. 16 del 2006 e n. 153 del 2000)» (sentenza n. 234 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 10 del 1970)» - la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico non può costituire adeguata giustificazione di un intervento così radicale. Afferma la Corte: «Se l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato. Nel caso in esame non risulta operato alcun bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e il grave sacrificio imposto ai possessori di banconote in lire, dal momento che l'incisione con effetto immediato delle posizioni consolidate di questi ultimi appare radicale e irreversibile, nel senso che la disposizione non lascia alcun termine residuo, fosse anche minimo, per la conversione. Né, d'altro canto, lo scopo perseguito imponeva un tale integrale sacrificio, visto che, come si poteva prevedere fin dall'approvazione della norma, per la maggior parte delle banconote in lire corrispondenti al controvalore versato all'entrata del bilancio dello

Stato non sarebbe stata chiesta la conversione. La lesione dell'affidamento risulta tanto più grave e intollerabile in quanto la norma censurata, sebbene si presenti formalmente diretta a ridurre il termine di prescrizione in corso, in realtà estingue *ex abrupto* il diritto a cui si riferisce, senza lasciare alcun residuo margine temporale per il suo esercizio, sia pure ridotto rispetto al termine originario decennale e della cui durata si potesse in ipotesi valutare la ragionevolezza”.

Sezione IV

I rapporti politici

1. I sistemi elettorali

1.1. La soglia di sbarramento quale strumento che evita la frammentazione della rappresentanza politica e garantisce la governabilità

La sentenza n. **193** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in via incidentale – dell’art. 1, comma 30, lettera d), della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2012, per l’asserita violazione degli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122, in relazione all’art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004. La disposizione impugnata – in tema di soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi – prevede che, ai fini della ripartizione dei seggi, sono escluse le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell’intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento. La Corte - nel respingere le censure di irragionevolezza e incoerenza del sistema in relazione alla possibilità di esprimere un voto disgiunto, nonché di violazione del principio dell’eguaglianza del voto – ha così argomentato in generale : “La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità. Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l’art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio”. Ha aggiunto, poi, con riguardo al sistema di elezione regionale: “Quanto al censurato collegamento tra l’operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*. D’altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010)”.

2. Il testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi

2.1. La sospensione cautelare dei condannati in via non definitiva per taluni delitti

La sentenza n. **236** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, in relazione al precedente art. 10, comma 1, lett. c), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto, anche per i mandati in corso, sospende di diritto dalle cariche elettive di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti, tra i quali l’abuso d’ufficio. La Corte ha preliminarmente precisato che la misura *de qua* non é una sanzione né un effetto penale della condanna, bensì la conseguenza cautelare del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle predette cariche o per il loro mantenimento e che il divieto di retroattività ha rango costituzionale solo nel peculiare ambito penale. La «permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione» è stata reputata suscettibile di ledere gli interessi protetti dagli artt. 97, secondo comma, e 54, secondo comma, Cost. (buon andamento e imparzialità dell’amministrazione; disciplina ed onore

nell'adempimento delle funzioni pubbliche). Al legislatore, chiamato a disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche, è demandato il «bilanciamento tra gli interessi in gioco»: da un lato, il diritto di elettorato passivo, costituente «uno dei fondamenti delle istituzioni democratiche» e, dall'altro, il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. In precedenti decisioni riguardanti analoghe misure (sentenze nn. 118 del 2013, 257 del 2010, 352 del 2008, 25 del 2002, 206 del 1999 e 141 del 1996), la Corte ha riconosciuto la non irragionevolezza di un bilanciamento legislativo «fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica» dell'eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, e sulla constatazione del «venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza» nell'organo elettivo. Nella sua discrezionalità, il legislatore ha ora ritenuto che una condanna per abuso d'ufficio faccia sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto dalla carica. Il rimettente – che non ha speso argomenti per dimostrare la manifesta irragionevolezza del bilanciamento ed anzi ha espressamente negato che l'inclusione dell'abuso d'ufficio fra i reati ostativi possa essere considerata irragionevole o sproporzionata – ha incentrato le sue doglianze sull'applicazione della nuova causa ostativa ai mandati in corso. Anche sotto tale profilo, però, la norma censurata ha ragionevolmente bilanciato gli interessi in campo, poiché «l'applicazione immediata delle nuove cause ostative (...) – a chi sia stato eletto prima della sua entrata in vigore – costituisce ragionevole risposta all'esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere». Infatti, di fronte a una grave situazione di illegalità nell'amministrazione, «non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti (...) susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione e per garantire "la 'credibilità' dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'ombra gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera" (...). Tali esigenze sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore». Del resto, l'applicazione immediata delle cause ostative non è una novità del d.lgs. n. 235 del 2012, ma ha sempre caratterizzato le analoghe pregresse normative. In proposito, la sentenza n. 118 del 1994 ha escluso l'irragionevolezza della prevista operatività della disciplina allora denunciata «con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore» perché costituisce «frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle (...) finalità di rilievo costituzionale della legge (...), l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso». Il Collegio ha così concluso che, «come la condanna irrevocabile può giustificare la decadenza dal mandato in corso, per le stesse ragioni la condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto da tale mandato, sicché (...) la scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità non ha superato i confini di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco».

3. La difesa della Patria

3.1. Il servizio civile

“L'istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione a seguito dei ripetuti interventi legislativi che ne hanno modificato i contorni. Dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost., esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso. L'ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene. In realtà, è lo stesso concetto di «difesa della Patria», nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura a molteplici valori costituzionali. Come già affermato da questa Corte, il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività

di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004). In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013)". In relazione a tale quadro valoriale, la sentenza n. **119** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 2 e 3, Cost., dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, esclude gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale.

Sezione V

I tributi

1. La riserva di legge in materia di tributi e gli atti aventi forza di legge

La sentenza n. **10** ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente il prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti nella commercializzazione di carburanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. *Robin tax*). La questione – accolta con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. - è stata ritenuta, invece, non fondata con riferimento all'art. 23 Cost., per l'asserita la violazione della riserva di legge in quanto si tratterebbe di prestazione imposta in forza non di una legge, ma di un decreto-legge. Afferma la Corte, infatti, che la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. “deve ritenersi pacificamente soddisfatta anche da atti aventi forza di legge, come accade in riferimento a tutte le riserve contenute in altre norme costituzionali, comprese quelle relative ai diritti fondamentali (*ex plurimis*, ordinanza n. 134 del 2003, sentenze n. 282 del 1990, n. 113 del 1972 e n. 26 del 1966) e salvo quelle che richiedono atti di autorizzazione o di approvazione del Parlamento. Ciò sia perché i decreti-legge e i decreti legislativi sono fonti del diritto con efficacia equiparata a quella della legge parlamentare, sia perché nel relativo procedimento di formazione è assicurata la partecipazione dell'organo rappresentativo, rispettivamente in sede di conversione e in sede di delega (oltre che con eventuali pareri, in fase di attuazione della delega stessa)”.

2. Gli elementi distintivi del prelievo tributario

La sentenza n. **58** riassume gli elementi di identificazione dei tributi, come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, vale a dire: l'irrelevanza del *nomen iuris* usato dal legislatore, «occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia o no in presenza di un tributo» (sentenze n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005); la matrice legislativa della prestazione imposta, in quanto il tributo nasce «direttamente in forza della legge» (sentenza n. 141 del 2009), risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (sentenza n. 73 del 2005); la doverosità della prestazione (sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta una ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982); il nesso con la spesa pubblica, dovendo sussistere un collegamento della prestazione alla pubblica spesa «in relazione a un presupposto economicamente rilevante» (sentenza n. 141 del 2009), nel senso che la prestazione stessa è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982). Con specifico riferimento alla questione decisa (accolta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), la Corte individua nel comma 4 dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 24 del 2002 – concernente l'obbligo per i gestori di impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE nonché di impianti di riutilizzo di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE, di corrispondere ai Comuni un contributo minimo annuo - una disposizione istitutiva di un tributo. Infatti: a) l'obbligo del pagamento del contributo trova la sua fonte esclusiva nella legge regionale e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti; b) la prestazione imposta non costituisce remunerazione dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, potendo il Comune disporre solo dei singoli beni che fanno parte del suo demanio o patrimonio (sentenza n. 141 del 2009), né è correlata alla fruizione dei servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune, né si pone come corrispettivo dell'atto amministrativo di localizzazione del sito, in quanto tale atto costituisce l'esito di un procedimento amministrativo autonomo, in nessun modo condizionato alla corresponsione del contributo in questione; c) sotto il profilo del necessario collegamento del prelievo alla pubblica spesa e ad un presupposto economicamente rilevante, il «contributo» - in quanto riferito all'attività economica di

gestione degli impianti e destinato a finanziare i “costi supplementari, non solo patrimoniali, derivanti al territorio per ragioni ascrivibili all’insediamento dell’impianto in quel determinato luogo” – costituisce uno strumento di riparto, ai sensi dell’art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti (sentenza n. 280 del 2011). La questione è descritta in: *Le autonomie territoriali – La tutela dell’ambiente – La gestione dei rifiuti*

“...gli elementi distintivi del prelievo tributario (fra le tante, sentenza n. 70 del 2015), come enucleati dalla costante giurisprudenza della Corte, si identificano, per un verso, nella presenza di una disciplina legale, finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico; per altro verso, nell’elemento teleologico che concorre a definire la natura tributaria. In particolare, le risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, idoneo a porsi come indice della capacità contributiva, devono essere destinate a «sovvenire le pubbliche spese» (sentenza n. 310 del 2013)”. Così la sentenza n. **178** che – con riferimento alla questione relativa al regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva, imposto dal legislatore per il periodo 2010-2014 con i dd.ll. nn. 78 del 2010 e n. 98 del 2011- ha dichiarato non fondata la censura che vedeva nelle impugnate disposizioni un prelievo tributario a tutti gli effetti, in quanto le misure adottate si traducevano in un mero risparmio di spesa e non si atteggiavano come decurtazione definitiva del patrimonio del soggetto passivo e come atto autoritativo di carattere ablatorio, diretto a reperire risorse per l’erario.

“La giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. Un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l’idoneità di ciascun soggetto all’obbligazione tributaria (fra le prime, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964)”. Sulla base di questi criteri la sentenza n. **70** ha negato che la disposizione di cui all’art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 - che riconosce la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS - configuri una prestazione patrimoniale di natura tributaria lesiva del principio di universalità dell’imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza, ed ha dichiarato non fondata la relativa questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost.

3. Il principio antielusivo quale espressione del divieto di abuso del diritto (l’accertamento delle imposte sui redditi e le misure procedurali in funzione antielusiva)

La sentenza n. **132** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 37-*bis*, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto – sanzionando, in materia di imposte sui redditi, con la nullità l’avviso di accertamento emesso prima della scadenza del termine di 60 giorni dal ricevimento da parte del contribuente della richiesta di chiarimenti – determinerebbe un’irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre fattispecie antielusive e pregiudicherebbe il generale dovere di adempimento delle obbligazioni tributarie. In relazione al primo *tertium comparationis*, individuato nel generale principio antielusivo in materia tributaria, che non sanzionerebbe con la nullità gli avvisi di accertamento affetti da vizi formali del contraddittorio preventivo con il contribuente, la Corte ha richiamato il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui il divieto di abuso del diritto si traduce in ambito tributario nel citato principio generale, che trae fondamento dai principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività dell’imposizione. Il principio antielusivo preclude al contribuente di conseguire vantaggi fiscali mediante l’uso distorto, anche

se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni giustificative dell'operazione economicamente apprezzabili; esso comporta che il negozio non sia opponibile all'amministrazione finanziaria per ogni profilo di indebito vantaggio tributario che il contribuente pretenda di far discendere dall'operazione. Il divieto di abuso del diritto in materia tributaria deve considerarsi operante nell'ordinamento fin da prima dell'entrata in vigore dell'art. 37-*bis* che costituisce una norma speciale con la quale il legislatore ha applicato la clausola generale antielusiva nel settore delle imposte sui redditi. La prospettata violazione del principio di eguaglianza, rispetto a fattispecie elusive non riconducibili all'art. 37-*bis* e soggette al solo divieto generale di abuso del diritto, e perciò non lambite dalla sanzione di nullità dell'atto impositivo affetto dallo stesso vizio, è stata disattesa perché espressamente smentita da un'attenta disamina della giurisprudenza di legittimità e del quadro normativo. Infatti, l'amministrazione finanziaria, ove intenda contestare fattispecie elusive "atipiche", è tenuta, a pena di nullità dell'atto impositivo, a richiedere chiarimenti al contribuente e a osservare il termine dilatorio di 60 giorni, prima di emettere l'avviso di accertamento, il quale dovrà essere specificamente motivato con riguardo alle osservazioni e alle giustificazioni eventualmente fornite. Anche nella fattispecie di cui all'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 l'inosservanza da parte dell'amministrazione del termine dilatorio di 60 giorni dal rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni, posto a garanzia del diritto di difesa del contribuente, determina la nullità dell'atto di accertamento emesso *ante tempus*, sia pure in mancanza di un'espressa comminatoria, salvo che non ricorrano specifiche ragioni di urgenza, adeguatamente motivate. Analogamente, in materia di iscrizione ipotecaria per la riscossione delle imposte sui redditi (art. 77 del d.P.R. n. 602 del 1973), l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale è stata riconosciuta come un principio fondamentale dell'ordinamento, operante anche in difetto di una espressa e specifica previsione normativa, a pena di nullità dell'atto finale del procedimento, per violazione del diritto di partecipazione dell'interessato. Il Collegio ha così concluso che «il principio generale antielusivo (...) non impedisce affatto, con riguardo alle fattispecie non riconducibili all'art. 37-*bis* (...), che debba essere instaurato il previo contraddittorio fra l'amministrazione finanziaria e il contribuente, né esclude che il vizio del contraddittorio conseguente alla violazione del termine produca la nullità dell'atto impositivo», poiché non si è al cospetto di «un principio generale, rispetto al quale la disciplina denunciata rivesta un carattere ingiustificatamente derogatorio, come è invece necessario ai fini del giudizio sulla violazione del principio di eguaglianza». In ordine al secondo *tertium comparationis*, identificato nell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, che dispone l'applicazione dell'imposta di registro secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, senza contemplare una sanzione analoga a quella stabilita dalla norma denunciata, la Corte ha osservato che «la mancanza dell'espressa previsione (...) del contraddittorio anticipato non sarebbe comunque d'ostacolo all'applicazione del principio generale di partecipazione del contribuente al procedimento», sicché «nemmeno questo termine di riferimento (...) è idoneo a dimostrare la denunciata disparità di trattamento». Infine, non pertinente è stato reputato il richiamo della rimettente all'orientamento giurisprudenziale favorevole alla rilevabilità d'ufficio delle fattispecie elusive, poiché è apparsa «evidente la mancanza di omogeneità dei due istituti» della sanzione della nullità dell'accertamento in violazione del contraddittorio procedimentale e del rilievo d'ufficio. Infatti, l'uno «attiene alla fase propedeutica all'accertamento fiscale, mentre l'altro si collega (...) al potere-dovere del giudice di rilevare *ex officio*, nelle controversie tributarie, le eventuali cause di invalidità o di inopponibilità di un negozio, che già appartengono all'oggetto del giudizio»; ed in ogni caso il rilievo d'ufficio del giudice è subordinato all'avvenuta instaurazione del previo contraddittorio tra le parti, a pena di nullità della sentenza ai sensi degli artt. 101, secondo comma, cod. proc. civ. e 1, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992. In merito alla dedotta violazione dell'art. 53 Cost., i Giudici hanno sostenuto che la nullità *de qua* è la conseguenza di un vizio del procedimento, «consistente nel fatto di non essere stato messo a disposizione del contribuente l'intero lasso di tempo previsto dalla legge» a garanzia della sua facoltà di partecipare presentando osservazioni e chiarimenti. Il rispetto del termine dilatorio è stato ritenuto funzionale a consentire che l'avviso di accertamento sia specificamente motivato dall'ufficio tributario, in relazione alle giustificazioni fornite dal contribuente. Pertanto, si è affermato che la sanzione trova la sua ragione in una «divergenza dal modello normativo che, lungi dall'essere qualificabile come meramente formale o innocua, o come di lieve entità, è invece di particolare gravità, in considerazione della funzione di tutela dei diritti del contribuente della previsione presidiata dalla sanzione della nullità, e del fatto che la violazione del termine da essa previsto a garanzia dell'effettività del contraddittorio procedimentale impedisce il pieno svolgersi di tale funzione. La sanzione (...) non è dunque posta a presidio di un mero

requisito di forma del procedimento, estraneo alla sostanza del contraddittorio (...), ma costituisce (...) strumento efficace ed adeguato di garanzia dell'effettività del contraddittorio stesso, eliminando in radice l'avviso di accertamento emanato prematuramente. La necessità che al contribuente sia consentito di partecipare al procedimento e la ragionevolezza della sanzione in caso di violazione del termine stabilito per garantire l'effettività di tale partecipazione, sono ancora più evidenti se si considerano le peculiarità dell'accertamento delle fattispecie elusive e il ruolo decisivo che in esso possono svolgere gli elementi forniti dal contribuente, in particolare in vista della valutazione che l'amministrazione è chiamata a compiere dell'esistenza di valide ragioni economiche sottese alle operazioni esaminate».

4. I regimi tributari speciali e i principi della capacità contributiva, della progressività e dell'eguaglianza (l'addizionale IRES gravante su determinati operatori del settore energetico)

La sentenza n. 10 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente il prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti nella commercializzazione di carburanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, con divieto di traslazione sui prezzi al consumo (c.d. *Robin tax*). La Corte ha ritenuto che la maggiorazione dell'aliquota IRES gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas, non è conforme agli artt. 3 e 53 Cost., come costantemente interpretati dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte, primariamente, ricorda i principi della giurisprudenza costituzionale in materia di imposizione: a) ai sensi dell'art. 53 Cost., la capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (sentenze n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963); b) la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, essa piuttosto esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012); c) non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Tuttavia, 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 (sentenze n. 201 del 2014, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012, n. 111 del 1997). Ciò posto, La Corte ricorda esempi di numerosi casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione – applicabili a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti – ritenuti non illegittimi in forza della loro limitata durata: la sovraimposta comunale sui fabbricati (sentenza n. 159 del 1985), l'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati (sentenza n. 21 del 1996), il tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali (sentenza n. 143 del 1995), il contributo straordinario per l'Europa (ordinanza n. 341 del 2000). Ricorda, altresì, casi in cui la differenziazione tributaria per settori economici o per tipologie di reddito ha assunto carattere strutturale, superando, ciò nondimeno, il vaglio di legittimità costituzionale: l'addizionale sulle remunerazioni in forma di *bonus* e *stock options* (sentenza n. 201 del 2014); la previsione di aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) differenziate per settori produttivi e per tipologie di soggetti passivi (sentenza n. 21 del 2005). Alla luce dei principi e dei precedenti citati, la Corte afferma, poi, che le peculiarità del settore petrolifero – quali lo stampo oligopolistico del settore, il carattere anelastico della domanda, una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori - si prestano, in linea teorica, a legittimare uno speciale regime tributario, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato; ma che, tuttavia, la possibilità di imposizioni differenziate deve sempre ancorarsi ad una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005). Nel caso di specie, la Corte riconosce

che lo scopo perseguito dal legislatore appare senz'altro legittimo - in ragione della complessa e contraddittoria congiuntura economica (insostenibilità dei prezzi per gli utenti ed eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori del petrolio) – e atto a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali “sovra-profitti” congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero. Ma – osserva la Corte - il legislatore, con l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, ha previsto una maggiorazione d'aliquota di una imposizione, qual è l'IRES, che colpisce l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura (infatti, al di là della denominazione di «addizionale», l'imposizione costituisce una “maggiorazione d'aliquota” dell'IRES, applicabile ai medesimi presupposto e imponibile di quest'ultima e non, come è avvenuto in altri ordinamenti, come un'imposta sulla redditività). A questa prima incongruenza dell'imposizione censurata, se ne aggiunge un'altra ancor più grave relativa alla proiezione temporale dell'«addizionale». La Corte richiama a tal proposito la propria giurisprudenza che è costante nel giustificare interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali, a condizione che siano temporanei. Invece, l'art. 81 censurato, per fronteggiare una congiuntura economica eccezionale ha stabilito una imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal periodo di imposta 2008, senza limiti di tempo. Un ulteriore profilo di inadeguatezza e irragionevolezza è connesso alla inidoneità della manovra tributaria a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire (attenuare – v. art. 81, comma 16 - «l'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico»). Infatti, il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, così come delineato nel comma 18, non è in grado di evitare che l'«addizionale» sia scaricata a valle, dall'uno all'altro dei contribuenti che compongono la filiera petrolifera per poi essere, in definitiva, sopportata dai consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi (v. Relazione al Parlamento n. 18/2013/I/Rht sull'attività di vigilanza svolta nell'anno 2012 dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico). In conclusione, la Corte dichiara che la maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia, così come configurata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, viola gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito. Dichiara, inoltre, la Corte che l'illegittimità costituzionale non ha efficacia retroattiva. *Su questo specifico aspetto si veda in:* Capitolo I, Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, Le decisioni della Corte.

5. Il principio della capacità contributiva e le prestazioni di facere (la riduzione di un terzo dei compensi spettanti agli ausiliari del magistrato)

“... questa Corte ha già espressamente escluso che le manovre legislative sulla determinazione degli onorari da liquidare per prestazioni rese in ambito processuale abbiano attinenza con la materia regolata dalla norma costituzionale de qua [art. 53 Cost.]. In particolare, si è stabilito che «il principio della capacità contributiva contenuto nell'art. 53 non può trovare applicazione riguardo a prestazioni di *facere*, come quelle degli ausiliari del giudice, che non hanno palesemente alcuna attinenza con gli obblighi tributari» (sentenza n. 2 del 1981). Più recentemente, si è ribadito che «nel meccanismo attraverso il quale si procede alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore che abbia difeso in giudizi diversi da quelli penali la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, e che comporta l'abbattimento nella misura della metà della somma risultante in base alle tariffe professionali, non è dato riscontrare alcuna forma di prelievo tributario, trattandosi semplicemente di una, parzialmente diversa, modalità di determinazione dei compensi medesimi – giustificata, per come dianzi dimostrato, dalla diversità, rispetto a quelli penali, dei procedimenti giurisdizionali cui si riferisce – tale da condurre ad un risultato economicamente inferiore rispetto a quello cui si sarebbe giunti applicando il criterio ordinario» (ordinanza n. 270 del 2012)”. Così la sentenza n. **192**, che ha dichiarato non fondata, sotto il profilo della violazione dell'art. 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013, concernente la riduzione di un terzo dei compensi spettanti degli onorari spettanti agli ausiliari del magistrato.

6. Il principio dell'intangibilità dell'IVA comunitaria nella transazione fiscale

La sentenza n. **232** ha confermato l'esito della decisione n. 225 del 2014 che aveva dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., degli 160 e 182-ter del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo risultante dalle modifiche successivamente intervenute. La disposizione censurata prevede che nell'ambito della procedura di concordato preventivo, la proposta di concordato contenente una transazione fiscale del credito IVA possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento e non anche la falcidia del debito fiscale. Anche in questo caso, erroneamente il rimettente aveva reputato che tale previsione fosse lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza, in quanto non consentirebbe all'amministrazione finanziaria di valutare in concreto la convenienza del piano che proponga un importo superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore, a differenza di quanto consentito agli altri creditori.

7. Il regime di favore per l'impresa agricola e il principio della prevalenza dell'attività propriamente agricola (il caso della cessione di energia)

Con la sentenza **66** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005 - nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del d.l. 24 n. 66 del 2014 - e dell'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53 Cost., in quanto le disposizioni impugnate non stabilirebbero alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli cessa di essere attività connessa a quella agricola e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria. La Corte ritiene che le censure prospettate dal rimettente sono fondate su un erroneo presupposto interpretativo. La disciplina della materia è contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004 che individua le società agricole come quelle che «hanno quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile» e nell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005 che individua tra le attività connesse anche la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche, aggiungendo che esse si considerano produttive di reddito agrario. Il legislatore, nel perimetrare la categoria delle attività connesse, compresa quella di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili, ricorre al principio della «prevalenza» dell'attività propriamente agricola nell'economia complessiva dell'impresa. Infatti, l'art. 2135 del codice civile, richiamato dalle menzionate disposizioni, specifica, al terzo comma, che si intendono connesse a quella agricola, tra le altre, «le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata [...]». Il fondo, pertanto, anche quando usato per la collocazione degli impianti fotovoltaici deve comunque essere normalmente utilizzato nell'attività agricola. Del resto, tale requisito «risulta immanente al concetto stesso di connessione ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa in materia, volta a riconoscere un regime di favore per l'impresa agricola pur in presenza dell'esercizio di attività connesse, purché queste ultime non snaturino la stessa impresa, contraddicendone la vocazione agricola».

8. L'imposta di consumo sulla cosiddetta sigaretta elettronica

La violazione degli artt. 3 e 23 Cost. è stata riscontrata dalla sentenza n. **83** nell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 (nel testo originario anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 188 del 2014), nella parte in cui sottoponeva ad imposta di consumo, nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico, la commercializzazione dei prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché dei dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne

consentono il consumo. In ordine al rilevato contrasto con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, il Collegio ha osservato che la «sola indicazione dell'idoneità a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati – riferita ai prodotti non contenenti nicotina, e ai dispositivi che ne consentono il consumo – evidenzia (...) l'indeterminatezza della base imponibile e la mancata indicazione di specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria». Invero, la censurata disposizione finiva per affidare ad una «valutazione soggettiva ed empirica» – circa l'«idoneità di prodotti non contenenti nicotina alla sostituzione dei tabacchi lavorati» – l'individuazione della base imponibile e non offriva elementi dai quali ricavare, anche in via indiretta, «i criteri e i limiti volti a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nella definizione del tributo». Né l'elasticità delle indicazioni legislative è stata accompagnata da forme procedurali partecipative, valutate come un possibile correttivo nelle citate sentenze nn. 180 e 157 del 1996, 182 del 1994 e 507 del 1988. Pertanto, è stata sanzionata la violazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., che impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente i criteri direttivi e le linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa. Si rinvia *supra* al capitolo dedicato ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza per l'esposizione dei motivi dell'accertata lesione dell'art. 3 Cost., dovuta all'intrinseca irrazionalità dell'assoggettamento ad un'aliquota tributaria unica e indifferenziata di una serie eterogenea di sostanze.

9. I tributi erariali parzialmente destinati ad enti territoriali

“Questa Corte ha già avuto modo di precisare che i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la Regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (*ex multis*, sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Conseguentemente il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura [nella specie alla Regione siciliana] una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)”. Così la sentenza n. **131**.

Si veda sul punto Cap. III, Sezione II, p. 9.

10. L'applicabilità ai Comuni delle ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale

L'ordinanza n. **21** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 53, 101, 102 e 108 Cost., dell'art. 14 della legge n. 28 del 1999 - di interpretazione autentica dell'art. 26, comma 4, terzo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973 - che chiarisce che la ritenuta sugli interessi e sui redditi di capitale da esso prevista si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG). Secondo il giudice rimettente la disposizione censurata ha carattere innovativo e retroattivo in quanto il testo originario dell'art. 26, comma 4, prevedeva che le ritenute in questione potessero applicarsi a titolo d'imposta «nei confronti dei soggetti esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche ed in ogni altro caso», ma non anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta. La Corte, nel non condividere le premesse ermeneutiche del giudice rimettente, ritiene plausibile la tesi in base alla quale gli enti pubblici, compresi i Comuni, non soggetti all'IRPEG sono da qualificare come soggetti esenti (e non esclusi) dall'imposta, con conseguente applicazione anche nei loro confronti della ritenuta *ex terzo periodo* del citato art. 26, comma 4, a prescindere dalla sopravvenuta norma di interpretazione autentica. Quest'ultima, infatti, si limita a chiarire che la ritenuta in esame è applicabile ai Comuni – nonché alle aziende speciali a essi appartenenti – sia che li si qualifichi come enti esenti dall'IRPEG, sia come enti esclusi. Data l'obiettivo incertezza della disposizione interpretata e la plausibilità dell'interpretazione recata dalla norma censurata, non risulta lesa alcun affidamento dei contribuenti, né risultano violati gli artt. 101, 102 e 108 Cost., poiché la normativa

impugnata «ha posto una disciplina generale e astratta sull'interpretazione di una disposizione anteriore, operando su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme (ordinanza n. 428 del 2006)». In considerazione del carattere interpretativo della norma, inoltre, non risulta lesa neppure l'art. 53 Cost. in quanto l'intervento del legislatore in tale materia era prevedibile e ciò «può considerarsi un indice significativo del permanere della capacità contributiva (sentenze n. 410 e n. 14 del 1995, n. 315 del 1994)».

11. L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili "IRESA"

Con la sentenza n. **13** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità, prospettata in via di azione con riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA). La Regione ricorrente lamenta, in particolare, che la disposizione censurata, intervenendo nella materia del coordinamento del sistema tributario, non sarebbe volta a stabilire un principio fondamentale di coordinamento ma detterebbe una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni. La Corte, per contro, ne riconosce la natura di norma di coordinamento del sistema tributario, desumibile dal fatto che essa non prevede un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni sulla base dei criteri legislativamente indicati. La legittimità della disposizione è, poi, rafforzata anche in considerazione delle molteplici finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire. Da un lato, infatti, mira ad evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e a promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, conformemente a quanto richiesto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'atto di segnalazione n. 1071 del 2013. D'altro lato, persegue uno scopo specifico di tutela dell'ambiente, poiché si prevede che il gettito vada, prioritariamente, destinato al completamento di sistemi di monitoraggio e disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle vicinanze della sede aeroportuale.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. Il deposito della sentenza e la pubblicazione a cura del cancelliere (effetti sulla decorrenza del termine per l'impugnazione)

La sentenza n. 3 ha dichiarato non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 133, commi primo e secondo, e 327, primo comma, cod. proc. civ. (nel testo anteriore alla modifica apportata dall'art. 46, comma 17, della legge n. 69 del 2009), impugnati, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 24, commi primo e secondo, Cost. La questione – prospettata dalla Corte di cassazione – riguarda la procedura di pubblicazione della sentenza e la decorrenza del termine per l'impugnazione, cosiddetto lungo. Più precisamente, è sottoposta all'esame della Corte l'interpretazione – resa dalla sentenza delle sezioni unite civili n. 13794 del 2012 e costituente diritto vivente – secondo cui se la pubblicazione della sentenza ad opera del cancelliere avviene in data successiva al deposito della stessa, gli effetti giuridici decorrono dalla data del deposito. Tale interpretazione si è resa necessaria in ragione della prassi in uso negli uffici giudiziari che ha determinato, di fatto e impropriamente, il trasferimento dell'effetto “pubblicazione” dal primo al secondo atto. Tuttavia, il giudice rimettente rileva che la norma di diritto vivente – espressione dello sforzo di ricondurre a legalità l'azione e insieme l'organizzazione degli uffici competenti – finisce per determinare una lesione dei diritti processuali delle parti (specificamente in relazione alla decorrenza del termine per l'impugnazione, cosiddetto lungo). La Corte – pur comprendendo le ragioni che hanno indotto il giudice di legittimità a ricondurre ad unità il sistema – afferma che la questione non è fondata, in quanto è possibile dare una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate e del diritto vivente che su di esse si è formato. Primariamente, la Corte ricorda che «la sentenza del giudice esiste giuridicamente e tutti ne hanno “scienza legale” con la pubblicazione, a cura del cancelliere», e che «la pubblicazione è effetto legale della certificazione da parte del cancelliere della consegna ufficiale della sentenza, ed in tal modo egli completa il procedimento di pubblicazione che la norma prevede senza soluzione di continuità tra la consegna ed il deposito». Successivamente, pone in rilievo che nella procedura di pubblicazione, che si articola nel deposito della sentenza da parte del giudice (primo comma) e nella presa d'atto del cancelliere (secondo comma), l'atto fondamentale è il primo; tale soluzione interpretativa è l'unica coerente con il diverso ruolo del cancelliere e del giudice: come a quest'ultimo compete la chiusura del rapporto processuale con il deposito della sentenza, rendendola con ciò immodificabile, così non può non competergli un ruolo determinante nella fase di pubblicazione, ai fini dei possibili sviluppi impugnatori. Ciò posto, la Corte sottolinea che la separazione temporale dei due passaggi procedurali non è una mera “irregolarità” costituente un “inconveniente di fatto” – come rappresentato dal giudice rimettente – ma costituisce una patologia procedimentale grave per la sua rilevante incidenza sulle situazioni giuridiche delle parti. Il tardivo adempimento delle operazioni previste dall'art. 133 cod. proc. civ., nonché, in particolare, dell'inserimento nell'“elenco cronologico delle sentenze”, con l'attribuzione del relativo numero identificativo, impedisce che possa dirsi realizzata quella “pubblicità”, prevista dalla norma, che rende possibile a chiunque l'acquisizione della conoscenza dei dati che ne costituiscono l'oggetto, possibilità che si traduce nella titolarità da parte dei potenziali interessati di puntuali situazioni giuridiche e in particolare del potere di prendere visione degli atti pubblicati e di estrarne copia. Il ritardato adempimento, attestato dalla diversa data di pubblicazione, rende di fatto inoperante la dichiarazione dell'intervenuto deposito, pur se formalmente rispondente alla prescrizione normativa, e di ciò il giudice non può che prendere atto traendone le necessarie conseguenze. Qualora ciò accada, il ricorso all'istituto della rimessione in termini per causa non imputabile (art. 153 cod. proc. civ.), utilizzato dalle sezioni unite (e che pure in situazioni particolari può costituire un utile strumento di chiusura equitativa del sistema), va inteso come doveroso riconoscimento d'ufficio di uno stato di fatto *contra legem* che, in quanto imputabile alla sola amministrazione giudiziaria, non può in alcun modo incidere sul fondamentale diritto

all'impugnazione. È parte integrante del diritto di difesa, infatti, che i soggetti interessati abbiano tempestiva conoscenza degli atti oggetto di una possibile impugnazione, in modo che siano utilizzabili nella loro interezza i termini di decadenza previsti per l'esperimento del gravame (sentenza n. 223 del 1993). Così ricostruito l'istituto, la Corte supera i prospettati dubbi di costituzionalità e dichiara la non fondatezza, nei termini indicati in motivazione, della questione.

1.2. Il nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti e la non configurabilità di un obbligo di astensione del magistrato nella fase dell'opposizione

Nell'ambito del nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti delineato dalla legge n. 92 del 2012, l'art. 1, comma 51, prevede che l'opposizione all'ordinanza che decide in via semplificata sul ricorso del lavoratore sia depositata «dinanzi al tribunale che ha emesso il provvedimento opposto». I rimettenti censuravano tale disposizione (unitamente all'art. 51, primo comma, numero 4, cod. proc. civ.), in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui tali norme non prevedono l'obbligo di astensione del giudice (persona fisica) investito dell'opposizione ove egli abbia pronunciato, ai sensi del comma 49 del medesimo articolo, l'ordinanza opposta. Con la sentenza n. 78 la Corte ha dichiarato la questione non fondata in relazione a tutti i parametri evocati. Quanto ai profili preliminari, in particolare, la Corte ha ritenuto correttamente motivata da parte dei rimettenti la non praticabilità di una esegesi alternativa della norma censurata (alla stregua di quella seguita dalla stessa Corte con la sentenza n. 387 del 1999 per l'ipotesi – ritenuta però diversa – dell'opposizione al decreto *ex art.* 28, primo comma, della legge n. 300 del 1970), sottolineando altresì come l'interpretazione si sia nel frattempo consolidata nel senso indicato dai giudici *a quibus* in termini di diritto vivente per effetto dell'intervento delle Sezioni unite civili, nonché della sesta sezione civile e della sezione lavoro della Corte di cassazione. Nel merito, la Corte ha escluso la violazione dell'art. 3 Cost., evocato sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reclamo contro i provvedimenti cautelari dall'art. 669-terdecies cod. proc. civ., per la diversità delle discipline poste a confronto. A differenza della disciplina censurata, «scandita da una prima, necessaria, fase sommaria e informale e da una successiva, eventuale, fase a cognizione piena», quella evocata a *tertium comparationis* integra, infatti, «una vera e propria impugnazione». Una significativa analogia è stata invece ravvisata tra l'ordinanza di cui al comma 49 dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012 e l'ordinanza successiva alla chiusura dell'istruzione di cui all'art. 186-*quater* cod. proc. civ., già ritenuta dalla Corte non lesiva del diritto di difesa, sotto il profilo dell'imparzialità del giudice, ma anzi «garanzia di maggiore ponderazione del contenzioso in sede decisoria» (ordinanza n.168 del 2000). Priva di fondamento è stata valutata anche la censura riferita agli artt. 24 e 111 Cost. sotto il profilo della lesione del principio di imparzialità del giudice, in ragione della ritenuta ravvisabilità, nella specie, «di un giudizio unico, anche se contraddistinto da due fasi» e della non configurabilità dell'opposizione quale «*revisio prioris instantiae*». In linea con quanto già ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, la Corte ha evidenziato, in particolare, che la fase oppositoria non si configura «come la riproduzione dell'identico itinerario logico decisionale già seguito per pervenire all'ordinanza opposta (pronunciata su un ricorso “semplificato”, e sulla base dei soli atti di istruzione ritenuti, allo stato, indispensabili); né è tantomeno circoscritta alla cognizione di *errores in procedendo* o *in iudicando* eventualmente commessi dal giudice della prima fase», ma può investire anche diversi profili soggettivi, oggettivi e procedurali, con la conseguenza che la statuizione definitiva che conclude il primo grado del giudizio può condurre «ad un esito differente (rispetto a quello dell'ordinanza opposta) in virtù del nuovo materiale probatorio apportato al processo e del suo ampliamento soggettivo od oggettivo (nei limiti consentiti), anche alla luce della pressoché totale assenza di preclusioni e decadenze per le parti nell'ambito della prima fase». Ciò posto la Corte ha, quindi, escluso che la disciplina censurata confligga con il principio di terzietà del giudice, alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale che - muovendo dalla premessa secondo cui nel processo civile «il principio di imparzialità del giudice, cui è ispirata la disciplina dell'astensione, si pone in modo diverso in riferimento, rispettivamente, alla pluralità dei gradi del giudizio ed alla semplice articolazione dell'iter processuale attraverso più fasi sequenziali, necessarie od eventuali (per tutte, ordinanza n. 220 del 2000)» - ha negato che tale principio risulti violato «con riguardo a varie tipologie di procedimenti bifasici» (in questo senso, sono richiamate le sentenze nn. 326 del 1997, 363 del 1998 e le ordinanze nn. 359 del 1998, 168 del 2000, 220 del 2000, 497 del 2002 e 101 del 2004), ritenendo

invece sussistente l'obbligo di astensione nel caso di procedimento solo «apparentemente» tale, ma in realtà articolato - «per la sostanziale identità di valutazioni da compiersi in entrambe le fasi» - «in due momenti, il secondo dei quali assume il valore di vera e propria impugnazione, e acquista, pertanto, i caratteri essenziali di “altro grado del processo”» (sentenza n. 460 del 2005). Situazione quest'ultima che per le ragioni esposte non è stata ritenuta ravvisabile nel caso di specie. La Corte ha, infine, rilevato che il fatto che entrambe le fasi del giudizio di primo grado possano essere svolte dal medesimo magistrato risulta «funzionale all'attuazione del principio del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata»; ciò a vantaggio anche, e soprattutto, del lavoratore, il quale, in virtù dell'effetto anticipatorio dell'ordinanza che chiude la fase sommaria, può conseguire «una immediata, o comunque più celere, tutela dei propri diritti, mentre la successiva, ed eventuale, fase a cognizione piena è volta a garantire alle parti, che non restino soddisfatte dal contenuto dell'ordinanza opposta, una pronuncia più pregnante e completa». Conforme ordinanza n. 275.

1.3. La competenza del tribunale per i minorenni nelle controversie concernenti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni

La sentenza n. 194 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, come modificato dall'art. 96, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 154 del 2013, laddove prevede l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni delle controversie concernenti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni, anche in caso di pendenza di un giudizio di separazione o divorzio tra i genitori dinanzi al giudice ordinario. La Corte respinge le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 111, Cost., con la seguente motivazione: “... non persuasivi appaiono i motivi di censura proposti in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.: parametro, quest'ultimo, in ordine al quale, peraltro, non viene fornita espressa motivazione e che parrebbe verosimilmente evocato in relazione al principio del “giusto processo”, sotto il profilo della “ragionevole durata”. La logica del “cumulo processuale” [...] si fonda, invero, su criteri che non appaiono tali da compromettere la ragionevolezza, costituzionalmente rilevante, della specifica soluzione normativa all'esame. È, infatti, del tutto evidente che, ai sensi del secondo periodo del primo comma dell'art. 38 disp. att. cod. civ., i procedimenti di cui all'art. 333 cod. civ. – di regola attribuiti alla competenza del tribunale per i minorenni – siano affidati, invece, alle cure del tribunale ordinario quando «tra le stesse parti» penda un giudizio di separazione o di divorzio. È peraltro noto che la disciplina di cui all'art. 333 cod. civ. riguarda, a sua volta, le ipotesi di condotta pregiudizievole di uno o entrambi i genitori nei confronti del figlio, con la possibilità che il giudice adotti i “provvedimenti convenienti” e perfino disponga gli opportuni allontanamenti dalla residenza familiare. Il “cumulo processuale” si giustifica, dunque, in primo luogo, in relazione alla circostanza per cui le parti coinvolte in giudizio siano soggettivamente “le stesse” (vale a dire i genitori in fase di separazione o divorzio e i figli minori); e, inoltre, in relazione alla necessità che il giudice possa adottare, in costanza di una crisi coniugale aggravata da comportamenti genitoriali pregiudizievoli per i figli, le misure più opportune per la migliore tutela degli interessi di questi ultimi. Identico discorso vale, ovviamente, anche per la *vis* attrattiva disposta a favore del tribunale ordinario ove, sempre «tra le stesse parti», penda giudizio ai sensi dell'art. 316 cod. civ., per il caso di contrasto tra i genitori su questioni di particolare importanza in tema di responsabilità genitoriale sui figli minori. Si tratta, quindi, di una “concentrazione” processuale che presenta una *ratio* evidentemente non irragionevole e non certo riconducibile a mere esigenze di speditezza processuale. La quale *ratio*, tuttavia, non impone affatto di adottare una medesima soluzione regolativa per l'ipotesi, del tutto differente, del contenzioso introdotto da parte degli ascendenti che lamentino un pregiudizio per il loro diritto di mantenere con i nipoti minorenni «rapporti significativi», quando sia stato loro impedito di esercitarlo. Come è del tutto evidente, in quest'ipotesi sarebbero, infatti, soggettivamente diverse le “parti” in giudizio, così come diversi sarebbero gli interessi in contesa, atteso che si tratterebbe di assicurare tutela a una sfera di affettività suscettibile di essere compromessa anche del tutto indipendentemente da vicende di crisi coniugale; senza contare che il cumulo di questo contenzioso con quello della separazione finirebbe inevitabilmente per introdurre, anche fra gli stessi coniugi, un ulteriore elemento di conflittualità, potenzialmente eccentrico rispetto a quelli già presenti. La stessa “comune” audizione dei minori (nel cui «esclusivo interesse» vanno, in ogni caso, come si è evidenziato, adottati i provvedimenti di cui all'art.

317-bis cod. civ.) avverrebbe, del resto, secondo una prospettiva destinata a risultare, per così dire, “strabica”: da un lato, infatti, essa sarebbe volta a valutare a quale dei genitori affidare i minori e, dall’altro lato, a valutare, invece, come l’interesse materiale e spirituale di questi ultimi possa essere contemperato con l’autonomo diritto degli ascendenti. È, comunque, decisivo il rilievo secondo cui non può certo apparire irragionevole la scelta di attribuire a un giudice specializzato – e da considerarsi “naturale” per la tutela degli interessi dei minori – anche la competenza in discorso, fermo restando che qualsiasi altro e diverso livello di criticità delle soluzioni adottate dal legislatore non può che legittimamente rientrare – specie, come si è ricordato, nella materia processuale – nell’ambito della discrezionalità di cui esso gode”.

1.4. Il patrocinio a spese dello Stato in sede civile ed amministrativa

Con la sentenza n. 237 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo e terzo comma, e 113, primo comma, Cost., del combinato disposto degli artt. 76, comma 2, e 92 del d.lgs. n. 113 del 2002, «riprodotti» nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui viene stabilita, soltanto per il processo penale, la regola in forza della quale, ove l’interessato conviva col coniuge o con altri familiari, i limiti di reddito annui per essere ammessi al beneficio sono aumentati di euro 1.032,91. Per il patrocinio in sede civile ed amministrativa, invece, la legge n. 134 del 2001 ha stabilito che il limite di reddito venga determinato, in caso di convivenza, dalla somma dei redditi conseguiti, nel medesimo periodo, da ogni componente del nucleo stabilmente convivente. Il legislatore ha, dunque, sin dall’inizio differenziato il trattamento del patrocinio dei non abbienti, mostrando di privilegiare le esigenze di tutela connesse all’esercizio della giurisdizione penale, sottolineate in numerose occasioni anche dalla Corte, ad esempio in relazione al diverso regime di liquidazione dei compensi agli avvocati, che, in materia civile, sono ridotti della metà. In tali occasioni, infatti, è stato messo in evidenza che l’intrinseca diversità dei modelli del processo civile e di quello penale non consente significative comparazioni fra le discipline ad essi applicabili, tanto che la stessa diversità di disciplina della liquidazione degli onorari e dei compensi trova fondamento nella diversità delle relative situazioni. La Corte, peraltro, ha ribadito che «questa diversità fra “gli interessi civili” e le “situazioni tutelate che sorgono per effetto dell’esercizio della azione penale” implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l’affermazione dell’indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre (in particolare, le ordinanze n. 270 del 2012; n. 201 del 2006 e n. 350 del 2005)». D’altra parte, le peculiarità che caratterizzano il processo penale rispetto agli altri procedimenti emerge anche dall’art. 111 Cost., che contrassegna in termini di marcata specificità le caratteristiche del “giusto processo penale”. La Corte, infine, conclude sottolineando che «la finalità di tutela giurisdizionale sancita dall’art. 24, primo comma, Cost., ma, soprattutto, la necessità di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, prevista dal terzo comma dello stesso art. 24 Cost., non presuppongono affatto che “gli appositi istituti” siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che – a risorse economiche limitate – assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all’imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore».

2. Il procedimento penale

2.1. Il vincolo della decisione sulla competenza emessa dalla Corte di cassazione

Nella sentenza n. 1, la Corte costituzionale, prendendo preliminarmente in esame un possibile profilo di inammissibilità della questione, ha richiamato la propria costante giurisprudenza secondo cui «dall'effetto vincolante delle decisioni della Corte di cassazione in materia di competenza, stabilito dall'art. 25 cod. proc. pen., “discende la irrilevanza di questioni che tendano a rimettere in discussione la competenza attribuita nel caso concreto dalla Cassazione medesima, in quanto ogni ulteriore indagine sul punto deve ritenersi definitivamente preclusa e quindi nessuna influenza potrebbe avere una qualsiasi pronuncia di questa Corte nel giudizio *a quo*” (*ex plurimis*, sentenze n. 294 del 1995 e n. 25 del 1989; ordinanze n. 306 del 2013 e n. 222 del 1997)». Nel particolare frangente, la Corte ha però escluso l'inammissibilità rilevando come la questione non riguardasse la «competenza» ma la «composizione» (collegiale o monocratica) dell'organo chiamato, nel rito minorile, a celebrare il giudizio abbreviato dopo la notifica del giudizio immediato.

2.2. La garanzia della composizione collegiale dell'organo giudicante nel processo minorile

Con la sentenza n. 1 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 458 cod. proc. pen. e 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988 «nella parte in cui prevedono che, nel processo minorile, nel caso di giudizio abbreviato richiesto dall'imputato in seguito a un decreto di giudizio immediato, la composizione dell'organo giudicante sia quella monocratica del giudice per le indagini preliminari e non quella collegiale prevista dall'art. 50-bis, comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario)». La questione era stata sollevata – per violazione degli artt. 3, 24 e 31 Cost. - da un Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni chiamato ad applicare la *regola iuris* stabilita dalla Cassazione, che si era uniformata all'orientamento, fino a quel momento costante nella giurisprudenza di legittimità, che faceva leva sul rinvio operato dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988 all'art. 458 del codice di procedura penale (*regola iuris* successivamente superata dalle Sezioni unite con la sentenza del 27 febbraio 2014, n. 18292). La Corte accoglie la questione in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. (e dichiara assorbiti gli altri parametri), ritenendo «manifestamente incongruo, anche con riguardo ai valori costituzionali sottesi alla tutela del minore, che sia il giudice monocratico delle indagini preliminari a celebrare il giudizio abbreviato, che di regola è invece svolto dal giudice collegiale dell'udienza preliminare». Nelle sue argomentazioni, la Corte sottolinea innanzitutto che la particolare composizione del giudice collegiale specializzato (costituito da magistrati ed esperti) – opportunamente prevista anche per il giudice dell'udienza preliminare dall'art. 50-bis, comma 2, r.d. n. 12 del 1941 – costituisce uno strumento di tutela dell'interesse del minore, protetto dall'art. 31, secondo comma, Cost. Tale precetto costituzionale, infatti, come già sottolineato in passato, richiede «l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante (v. sentenza n. 222 del 1983)» (sentenza n. 143 del 1996). A questa «preminente» finalità risponde l'istituzione del Tribunale per i minorenni che fu introdotto proprio nella consapevolezza che «il minore, spesso portato al delitto da complesse carenze di personalità dovute a fattori familiari, ambientali e sociali», debba essere valutato da giudici specializzati che abbiano «strumenti tecnici e capacità personali particolari per vagliare adeguatamente la personalità del minore al fine di individuare il trattamento rieducativo più appropriato» (sentenza n. 222 del 1983), senza trascurare che i due esperti, per la loro specifica professionalità, «contribuiscono anche all'osservanza del principio di minima offensività che impone di evitare, nell'esercizio della giurisdizione penale, ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative». Ciò posto, la Corte evidenzia che nel processo minorile il giudizio abbreviato può dar luogo non solo ad una sentenza di condanna o di proscioglimento, ma anche alla sospensione del processo con messa alla prova e a sentenze di non luogo a procedere per concessione del perdono giudiziale o per irrilevanza del fatto (tipiche di tale processo). Gli esiti del giudizio abbreviato disposto a seguito di giudizio immediato sono gli stessi dell'abbreviato celebrato nell'udienza preliminare e tutti richiedono la valutazione del giudice collegiale e degli esperti come previsto, a garanzia delle richiamate esigenze di

tutela della personalità del minore e delle sue esigenze formative ed educative, per le decisioni non sostanzialmente diverse che il giudice può assumere nell'udienza preliminare e nel dibattimento. Ne consegue che, essendo uguale nei due casi la funzione svolta dal giudice, «la diversa composizione dell'organo giudicante è priva di ragioni che possano giustificare il sacrificio dell'interesse del minore, la cui tutela è affidata di norma alla struttura collegiale di tale organo». Tale composizione «dipende infatti da mere evenienze processuali e soprattutto dalla determinazione discrezionale del pubblico ministero di esercitare l'azione penale con la richiesta di giudizio immediato, anziché con la richiesta di rinvio a giudizio». In questa direzione, del resto, sottolinea la Corte, le stesse Sezioni unite della Cassazione, nel modificare il precedente indirizzo interpretativo, hanno affermato che è il «peculiare “contenuto decisorio” degli esiti del giudizio abbreviato che impone la composizione collegiale dell'organo giudicante, non la sede formale in cui questi si innestano».

2.3. La pubblicità dell'udienza nel procedimento davanti al tribunale di sorveglianza e nel procedimento di esecuzione per l'applicazione della confisca

La sentenza n. **97** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione EDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica. Sulla base degli stessi parametri la successiva sentenza n. **109** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica. In entrambi i casi, infatti, la Corte ha dichiarato che le persone coinvolte nei suddetti procedimenti devono avere la possibilità di chiederne lo svolgimento in forma pubblica in quanto essi hanno ad oggetto provvedimenti che incidono, spesso in modo particolarmente rilevante, sulla libertà personale dell'interessato e che richiedono accertamenti di fatto, senza dare vita ad un contenzioso con carattere spiccatamente «tecnico». La Corte argomenta le proprie decisioni richiamando, innanzitutto, i suoi precedenti in materia, rappresentati dalla sentenza n. 93 del 2010 in tema di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione (art. 4 della legge n. 1423 del 1956, e art. 2-ter della legge n. 575 del 1965) e dalla sentenza n. 135 del 2014 in tema di procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen.). La Corte, poi - nel ravvisare il contrasto delle normative censurate con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dal menzionato art. 6, paragrafo 1, della CEDU - ricorda i principi già affermati dalla Corte EDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, ha già ritenuto in altre circostanze che tale garanzia non fosse rispettata in alcuni procedimenti giurisdizionali per i quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale come nel caso del procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia) e del procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia). In tali occasioni, infatti, i giudici di Strasburgo - pur negando carattere assoluto al principio in esame che ammette deroghe, come nel caso in cui le questioni da trattare hanno carattere «altamente tecnico» - in considerazione degli interessi coinvolti hanno ritenuto «essenziale» che le persone interessate «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia)». La Corte, poi, ribadendo quanto già sancito nelle medesime sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014, sottolinea come la norma convenzionale «non contrasta con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione (...), ma si pone, anzi, in sostanziale assonanza con esse». Il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, infatti, pur in mancanza di un esplicito richiamo del suo valore costituzionale, rappresenta in ogni caso, specie nel giudizio penale, «un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del

1991 e n. 50 del 1989)». Esso «non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)».

2.4. Il ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca nell'ambito dei procedimenti di prevenzione

Con la sentenza n. 106 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., «del combinato disposto» degli artt. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956, e 3-ter, secondo comma, della legge n. 575 del 1965 – norme ora riprodotte negli artt. 10, comma 3, e 27, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, ma applicabili *ratione temporis* nel giudizio *a quo* – «nella parte in cui limitano alla sola violazione di legge la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione», così escludendo secondo un consolidato orientamento del giudice di legittimità la deducibilità del vizio di motivazione (previsto come autonomo motivo di ricorso dall'art. 606, comma 1, lett. e, cod. proc. pen.) oltre i casi di mancanza assoluta della motivazione o di motivazione apparente. Nello stesso senso la Corte aveva già deciso con la sentenza n. 321 del 2004 una questione analoga riferita alle misure di prevenzione personali, rilevando, da un lato, che essa si basava sul confronto tra settori non comparabili (procedimento penale, di prevenzione e per l'applicazione delle misure di sicurezza) e, dall'altro, che «le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere diversamente modulate in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento», sempre che ne siano assicurati lo scopo e la funzione, con la conseguenza che «non può ritenersi lesivo dei parametri evocati che i vizi di motivazione siano variamente considerati a seconda del tipo di decisione a cui ineriscono». Nella sentenza in esame, la Corte richiamato tale precedente ribadisce la diversità del procedimento di prevenzione rispetto al procedimento penale (all'interno del quale si iscrive la confisca *ex art. 12-sexies* assunta a *tertium comparationis*), ponendo altresì in risalto la *ratio* specifica della confisca di prevenzione. In particolare, nella sentenza si è evidenziato come nel procedimento di prevenzione, a differenza di quello penale di esecuzione, è previsto il ricorso alla Corte d'appello anche per il merito, il che giustifica la limitazione del sindacato sulla motivazione in questa ipotesi. La Corte ha poi aggiunto che le differenze, «di procedimento e di sostanza», tra le due sedi, penale e di prevenzione, nonostante gli aspetti segnalati nell'ordinanza di rimessione, restano profonde, essendo la prima «ricollegata a un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio dell'azione penale», e la seconda «riferita a una complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato» (ordinanza n. 275 del 1996). Con riferimento alla censura di disparità di trattamento, la Corte ha inoltre affermato che non è possibile equiparare, ai fini dell'art. 3 Cost., le due forme di confisca. Al riguardo nella sentenza si richiama quanto sostenuto proprio dalle Sezioni unite penali della Cassazione circa il diverso finalismo che caratterizza tali misure (sentenza del 29 maggio 2014, n. 33451) e si ribadisce, in linea con precedenti pronunce, che la confisca in esame ha una *ratio* specifica la quale, «da un lato, “comprende ma eccede quella delle misure di prevenzione consistendo nel sottrarre definitivamente il bene al “circuito economico” di origine, per inserirlo in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo” e, dall'altro, “a differenza di quella delle misure di prevenzione in senso proprio, va al di là dell'esigenza di prevenzione nei confronti di soggetti pericolosi determinati e sorregge dunque la misura anche oltre la permanenza in vita del soggetto pericoloso” (sentenza n. 335 del 1996)» (sentenza n. 21 del 2012). Più in generale, infine, la Corte ha osservato che, una volta dichiarata non fondata, con la sentenza n. 321 del 2004, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956 rispetto alle misure personali, una diversa soluzione per la confisca determinerebbe una irrazionalità del sistema delle misure di prevenzione. Si introdurrebbe, infatti, una differente estensione del sindacato sulla motivazione anche in relazione alla pericolosità che costituisce «presupposto ineludibile» sia delle misure personali che della confisca (e ciò indipendentemente dalla possibilità che quest'ultima venga disposta in taluni casi disgiuntamente dalla misura personale), con conseguenze tanto più irragionevoli quando le misure (patrimoniali e personali) sono adottate con un unico provvedimento, come avvenuto nel giudizio *a quo*.

2.5. Le misure cautelari personali

2.5.1. L'applicabilità di misure diverse dalla custodia in carcere anche a persona indiziata del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso

Con la sentenza n. 48 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., «nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, rispetto al concorrente esterno nel suddetto delitto, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure». La decisione si colloca nel solco di una serie di pronunce di segno analogo che, a partire dalla sentenza n. 265 del 2010, valorizzando i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di presunzioni assolute (sentenza n. 139 del 2010) hanno investito il regime cautelare speciale disciplinato dall'art. 275 - e, in particolare, la previsione della presunzione assoluta (anziché relativa) di adeguatezza della custodia cautelare in carcere - in relazione a diversi reati o gruppi di reati con plurime declaratorie di illegittimità costituzionale parziale per violazione degli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. Nell'attuale frangente, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della disposizione censurata in relazione al delitto di concorso esterno in associazione mafiosa, la Corte, ricostruiti gli approdi della giurisprudenza costituzionale in materia, muove nel suo argomentare dalla sentenza n. 57 del 2013, di particolare rilievo perché concernente i delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, in quanto commessi con “metodo mafioso” o per agevolare l'attività di associazioni mafiose. In quella occasione, superando relativamente ad essi la soluzione adottata con l'ordinanza n. 450 del 1995, la Corte aveva fatto leva sul consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'aggravante in discorso non richiede che l'autore del fatto sia partecipe di un sodalizio di stampo mafioso, potendo trattarsi anche di un estraneo, ed aveva concluso che, non essendosi in presenza di un reato che «implichi o presupponga necessariamente» l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, la presunzione assoluta non risponde in questo caso «a dati di esperienza generalizzati». Analoghi rilievi valgono, a giudizio della Corte, in riferimento al reato di concorso esterno in associazione mafiosa, figura «scaturita dalla combinazione tra la norma incriminatrice di cui all'art. 416-bis cod. pen. e la disposizione generale in tema di concorso eventuale nel reato di cui all'art. 110 cod. pen.» e «al centro di un amplissimo dibattito giurisprudenziale e dottrinale, scandito da reiterati interventi delle sezioni unite della Corte di cassazione». Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, la qualità di «concorrente esterno» va riconosciuta «al soggetto che, senza essere stabilmente inserito nell'organizzazione criminale, e rimanendo, dunque, privo dell'“*affectio societatis*”, fornisce un contributo causalmente efficiente – oltre che consapevole e volontario – alla conservazione o al rafforzamento delle capacità operative del sodalizio»; il concorrente esterno pertanto si distingue dal partecipante “*intranseus*” all'associazione mafiosa sia sotto il profilo oggettivo (per il fatto di non essere inserito nella struttura criminale, pur offrendo un apporto casualmente rilevante) sia sotto quello soggettivo (perché sprovvisto dell'“*affectio societatis*” a differenza dell'“*intranseus*” che «è animato dalla coscienza e volontà di contribuire attivamente alla realizzazione dell'accordo e del programma criminoso in modo stabile e permanente»). Ne deriva, ha osservato la Corte, che «se il soggetto che delinque con “metodo mafioso” o per agevolare l'attività di una associazione mafiosa (ipotesi considerata dalla citata sentenza n. 57 del 2013) può, a seconda dei casi, appartenere o meno all'associazione stessa, il concorrente esterno è, per definizione, un soggetto che non fa parte del sodalizio: diversamente, perderebbe tale qualifica, trasformandosi in un “associato”». Nei suoi confronti, quindi, «non è in nessun caso ravvisabile quel vincolo di “adesione permanente” al gruppo criminale» che, secondo la giurisprudenza costituzionale, è in grado di «legittimare, sul piano “empirico-sociologico”, il ricorso in via esclusiva alla misura carceraria, quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell'indiziato con l'ambiente delinquenziale di appartenenza e a neutralizzarne la pericolosità». Né, in senso contrario, potrebbe obiettarsi che «il concorrente esterno, analogamente al partecipante all'associazione, apporta comunque un contributo causale al raggiungimento dei fini del sodalizio» e che la sua condotta risulta quindi «pienamente espressiva del disvalore del delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., concretandosi anzi, talora, in apporti di maggior rilievo rispetto a quelli dell'“*intranseus*”» (cosa che non potrebbe, invece, dirsi per l'autore di un reato aggravato ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991). Tali considerazioni attengono, in effetti, alla gravità dell'illecito commesso dal

concorrente esterno da apprezzarsi in sede di determinazione della pena, ma non impongono preclusioni sul diverso piano della verifica della sussistenza e del grado delle esigenze cautelari, che condiziona l'identificazione della misura idonea a soddisfarle. Resta valido infatti, ha affermato la Corte, il rilievo espresso dalla sentenza n. 57 del 2013 secondo il quale «il mero “contesto mafioso” in cui si colloca la condotta criminosa addebitata all'indiziato non basta ad offrire una congrua “base statistica” alla presunzione, ove esso non presupponga necessariamente l'“appartenenza” al sodalizio criminoso. E, nella specie, a prescindere dal “peso specifico” dei rispettivi contributi, la figura del concorrente esterno – se pure espressiva di una posizione di “contiguità” alla consorteria mafiosa – si differenzia da quella dell'associato proprio in relazione all'elemento che è in grado di rendere costituzionalmente compatibile la presunzione assoluta, e cioè lo stabile inserimento in una organizzazione criminale con caratteristiche di spiccata pericolosità (assente nel primo caso, presente nel secondo)». A questo riguardo la Corte ha altresì evidenziato che, secondo quanto più volte affermato dalla Corte di cassazione, il “supporto” del concorrente esterno all'associazione mafiosa può risultare «anche meramente episodico, o estrinsecarsi addirittura in un unico contributo», circostanza, questa, «che rende ancor meno giustificabile tanto la totale equiparazione del concorrente esterno all'associato (il cui “supporto” è, invece, per definizione, stabile e duraturo nel tempo), quanto l'omologazione delle diverse modalità concrete con cui il concorso esterno è suscettibile di manifestarsi, ai fini dell'esclusione di qualunque possibile alternativa alla custodia carceraria come strumento di contenimento della pericolosità sociale dell'indiziato». È del resto significativo, ha osservato conclusivamente la Corte, che la giurisprudenza di legittimità distingue nettamente le posizioni dell'associato e del concorrente esterno, con riguardo all'identificazione degli elementi che consentono di vincere la presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari, posta dallo stesso art. 275, comma 3, cod. proc. pen.: nel caso dell'associato, infatti, la presunzione di pericolosità sociale «cede solo di fronte alla dimostrazione della rescissione definitiva del vincolo di appartenenza al sodalizio», mentre «nel caso del concorrente esterno – che non ha alcun vincolo da rescindere, stante la sua estraneità all'organizzazione – il parametro per superare la presunzione è diverso e meno severo, rimanendo legato alla prognosi di non reiterabilità del contributo alla consorteria».

2.5.2. L'applicabilità di misure diverse dalla custodia in carcere anche a persona tossicodipendente indiziata del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti

Con l'ordinanza n. 165 è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., nella parte in cui – nel prevedere che le disposizioni dei commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del medesimo decreto n. 309 del 1990 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) – «non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza». La Corte – disattendendo la fondatezza della premessa logica posta a base della censura – ha anzitutto precisato che la norma censurata non introduce una presunzione assoluta di sussistenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza nei confronti dei soggetti indagati o imputati per il delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, ma si limita ad escludere i soggetti indagati o imputati di reati di particolare gravità e allarme sociale, tra cui quello in questione, dallo speciale regime cautelare delineato dai primi due commi dello stesso articolo in favore delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso o intendano sottoporsi ad un programma terapeutico di recupero presso apposite strutture pubbliche o private: regime di favore in forza del quale, quando pure sussistano gli ordinari presupposti di applicazione della custodia cautelare in carcere, il giudice deve disporre gli arresti domiciliari, al fine di consentire la prosecuzione o l'avvio del predetto programma, salvo che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Nei confronti di una persona indiziata di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti il giudice può, infatti, ritenere le esigenze cautelari del tutto insussistenti (essendo la contraria presunzione solo relativa ai sensi dell'art. 275, comma 3, c.p.p.) o comunque tali da poter essere «soddisfatte, alla stregua dei criteri ordinari, con misure diverse e meno gravose della custodia carceraria, ivi compresi gli arresti domiciliari presso una struttura diretta al recupero dei tossicodipendenti». Ciò

posto, la Corte ha rigettato entrambe le censure richiamando le considerazioni svolte nella sentenza n. 45 del 2014 di non fondatezza di analoga questione. In particolare, la Corte ha escluso la violazione dell'art. 32 Cost. – basata sull'assunto che la norma censurata accorderebbe al diritto alla salute del tossicodipendente (e dell'alcooldipendente) una tutela ingiustificatamente meno energica di quella apprestata dal codice di rito a favore di altre categorie di soggetti quali la donna incinta o madre di prole convivente in tenera età, l'ultrasettantenne, la persona affetta da malattia particolarmente grave, l'infermo e il seminfermo di mente – sottolineando la palese eterogeneità delle situazioni poste a confronto e rimarcando che il «nucleo incomprimibile del diritto alla salute del tossicodipendente» resta salvaguardato dall'art. 275, comma 4-*bis*, cod. proc. pen. certamente applicabile anche al soggetto in questione. Insussistente è stata ritenuta anche la violazione dell'art. 3 Cost., prospettata sotto il profilo della ingiustificata discriminazione tra i tossicodipendenti gravemente indiziati del delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelli indiziati di altro delitto, che possono invece fruire della disciplina speciale. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore e «salvo il limite della ragionevolezza escludere da un regime cautelare di favore, quale quello in esame, i soggetti indagati o imputati per determinati reati, avuto riguardo alla loro gravità e alla pericolosità soggettiva, a condizione che ciò non comporti l'assoggettamento dell'interessato ad un indiscriminato “automatismo sfavorevole”, che precluda ogni apprezzamento delle singole vicende concrete. Evenienza, quest'ultima, non più ravvisabile nella specie dopo la sentenza n. 231 del 2011 (recepita dal legislatore con la legge n. 47 del 2015) che «ha rimosso – trasformandola in presunzione solo relativa – la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere, precedentemente sancita dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. nei confronti del soggetto gravemente indiziato del delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti». In conseguenza di ciò, il tossicodipendente imputato di tale delitto – ancorché non ammesso a beneficiare del regime cautelare “privilegiato” di cui al citato art. 89, commi 1 e 2 – può quindi comunque «fruire, sulla base di valutazione “individualizzata” della singola vicenda, condotta sul metro degli ordinari criteri stabiliti dal codice di rito, (anche) degli arresti domiciliari finalizzati allo svolgimento di un programma di recupero».

2.6. I riti alternativi

2.6.1. L'accesso al patteggiamento, per i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, subordinato all'estinzione dei debiti tributari

Investita di distinte questioni di legittimità costituzionale concernenti due disposizioni in materia penale tributaria - introdotte dalla legge n. 148 del 2011, in sede di conversione del d.l. n. 138 del 2011 - la Corte con la sentenza n. 95 ha dichiarato non fondata la questione (ritenuta logicamente pregiudiziale) relativa all'art. 13, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000, il quale subordina l'accesso al patteggiamento per la generalità dei delitti in esso previsti al ricorrere della circostanza attenuante speciale dell'estinzione, mediante pagamento, dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei predetti delitti. La Corte – dopo aver rilevato che la disciplina censurata configura un'ipotesi di «esclusione oggettiva» dal patteggiamento che si affianca ad altre già previste per il c.d. “patteggiamento allargato” dall'art. 444, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e ritenute non costituzionalmente illegittime in considerazione della discrezionalità riconosciuta al legislatore di riconnettere al titolo del reato un trattamento più rigoroso nell'accesso al rito alternativo, con il limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà (ordinanza n. 455 del 2006) – ne ha escluso il contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. sotto il profilo della asserita disparità di trattamento fra imputati in ragione delle loro condizioni economiche e della limitazione del diritto di difesa dei non abbienti. In particolare, la Corte ha richiamato quanto già affermato nella sentenza n. 111 del 1964 in rapporto alla circostanza attenuante comune del risarcimento del danno di cui all'art. 62, numero 6, prima parte, cod. pen. (rispetto alla quale l'attenuante in esame si pone in rapporto di specialità) e poi ribadito nella sentenza n. 49 del 1975 riguardo alla possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena alla riparazione del danno. Nel rigettare le questioni allora proposte, era stato sottolineato che non ogni norma che imponga oneri patrimoniali per il raggiungimento di determinati fini è per questo motivo soltanto costituzionalmente illegittima. Perché ciò avvenga è infatti necessario, da un lato, che «ne risulti compromesso l'esercizio di un diritto che la Costituzione garantisce a tutti paritariamente (quale il diritto di azione e difesa in giudizio, come avveniva per i vecchi istituti del *solvo et repete* e della *cautio pro*

expensis: sentenze n. 21 del 1961 e n. 67 del 1960)»; dall'altro, che «gli oneri imposti non risultino giustificati da ragioni connesse a circostanze obiettive, così da determinare irragionevoli situazioni di vantaggio o svantaggio». Orbene nella specie, ha affermato la Corte, non ricorre nessuna delle ipotesi indicate. L'onere patrimoniale imposto risulta infatti giustificato da ragioni obiettive, ossia dal generale interesse alla eliminazione delle conseguenze dannose del reato, anche per il valore sintomatico del ravvedimento del reo, oltre che dallo specifico interesse alla integrale riscossione dei tributi; inoltre, la negazione legislativa del patteggiamento non vulnera il nucleo incompressibile del diritto di difesa, in quanto la facoltà di chiedere l'applicazione della pena, peraltro esclusa per un largo numero di reati, non può essere considerata «una *condicio sine qua non* per un'efficace tutela della posizione giuridica dell'imputato» (sulla legittimità costituzionale delle esclusioni dal patteggiamento per i reati di competenza del tribunale per i minorenni e del giudice di pace sono richiamate la sentenza n. 135 del 1995 e le ordinanze nn. 28 del 2007, n. 312 e n. 228 del 2005). La stessa attenuante comune del risarcimento del danno, del resto, può condizionare la fruibilità del “patteggiamento”, quando sia concretamente indispensabile per far scendere la pena detentiva al di sotto del limite di pena previsto per l'accesso al rito. Inoltre, ha osservato conclusivamente la Corte, per i reati tributari vi è di regola «una diretta correlazione tra entità del danno cagionato e risorse economiche» del reo o da lui gestite dal momento che «il profitto conseguente al reato corrisponde all'imposta sottratta al fisco» (analogamente a quanto si verifica, *mutatis mutandis*, per il delitto di insolvenza fraudolenta rispetto al quale l'adempimento dell'obbligazione ha addirittura effetti estintivi del reato).

2.6.2. L'accesso ai riti alternativi a fronte di una contestazione suppletiva “tardiva” (nella specie circostanza aggravante)

Con la sentenza n. **139** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 517 cod. proc. pen., «nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione». La sentenza si pone a chiusura di un percorso, iniziato con la sentenza n. 265 del 1994, che ha portato ad estendere gradualmente la possibilità di accesso ai riti alternativi (patteggiamento e giudizio abbreviato), nonostante l'intervenuto decorso dei tempi per la relativa richiesta, in caso di contestazioni dibattimentali “tardive”. Nell'affermare «l'esigenza costituzionale» di attribuire all'imputato il diritto di richiedere il giudizio abbreviato nel caso di contestazione “tardiva” di una circostanza aggravante, la Corte ha evidenziato come anche in tale ipotesi siano ravvisabili sia «il pregiudizio al diritto di difesa, connesso all'impossibilità di rivalutare la convenienza del rito alternativo in presenza di una variazione sostanziale dell'imputazione, intesa ad emendare precedenti errori od omissioni del pubblico ministero nell'apprezzamento dei risultati delle indagini preliminari», sia «la violazione del principio di eguaglianza, correlata alla discriminazione cui l'imputato si trova esposto a seconda della maggiore o minore esattezza e completezza di quell'apprezzamento». L'intervento additivo, inoltre, è stato ritenuto necessario per rimediare a «non giustificabili sperequazioni di trattamento rispetto all'assetto complessivo della materia», conseguente ai precedenti interventi della Corte, nel confronto, da un lato, «con la facoltà, di cui l'imputato fruisce a seguito della sentenza n. 333 del 2009, di richiedere il giudizio abbreviato nel caso – non dissimile – di contestazione “tardiva” del fatto diverso» e, dall'altro, «con la possibilità, di cui l'imputato beneficia in forza della sentenza n. 184 del 2014, di accedere al “patteggiamento” nella medesima ipotesi della contestazione “tardiva” di una circostanza aggravante».

2.6.3. L'accesso ai riti alternativi a fronte di una contestazione suppletiva “tardiva” (nella specie circostanza aggravante o reato concorrente), limitatamente all'oggetto della nuova contestazione

La sentenza n. **139** ha dichiarato, fra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – dell'art. 517 cod. proc. pen. «nella parte in cui, nel caso di contestazione di un reato concorrente o di circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice

del dibattimento il giudizio abbreviato anche in relazione ai reati diversi da quello che forma oggetto della nuova contestazione». Al riguardo la Corte ha richiamato le considerazioni svolte – ai fini della verifica della rilevanza delle questioni allora sollevate – nelle sentenze n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012 in ordine al «problema dell'estensione del recupero della facoltà di accesso al giudizio abbreviato da parte dell'imputato, nel caso di nuova contestazione dibattimentale formulata nell'ambito di processi oggettivamente cumulativi». Nel ritenere «non implausibile» la tesi dei rimettenti secondo cui l'indirizzo giurisprudenziale che nega l'ammissibilità del giudizio abbreviato "parziale" non poteva reputarsi automaticamente estensibile alle fattispecie oggetto dei quesiti di costituzionalità (contestazione "tardiva" del fatto diverso o del reato concorrente e contestazione "fisiologica" del reato concorrente), la Corte aveva, infatti, rilevato «che, nel caso di processo oggettivamente cumulativo, l'esigenza che emerge – sul piano del ripristino della legalità costituzionale – è quella di restituire all'imputato la facoltà di accedere al rito alternativo relativamente al nuovo addebito, in ordine al quale non avrebbe potuto formulare una richiesta tempestiva a causa dell'avvenuto esercizio dell'azione penale con modalità "anomale" (nell'ipotesi della contestazione "tardiva"), o comunque derogatorie rispetto alle ordinarie scadenze procedurali (nell'ipotesi della contestazione "fisiologica")» (sentenza n. 333 del 2009), mentre sarebbe «illogico» e, comunque, «non costituzionalmente necessario» che, a fronte della contestazione suppletiva di un reato concorrente, l'imputato possa recuperare, a dibattimento inoltrato, gli effetti premiali del rito alternativo anche in rapporto all'intera platea delle imputazioni originarie, relativamente alle quali si è scientemente astenuto dal formulare la richiesta (sentenza n. 237 del 2012); una soluzione, questa, che priverebbe di «ogni razionale giustificazione lo sconto di pena connesso all'opzione per il rito speciale». Sulla base di tali considerazioni – ritenute estensibili all'ipotesi di contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante – la Corte ha, quindi, escluso la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. sotto entrambi i profili prospettati dal rimettente nell'odierna questione di costituzionalità, significativamente rilevando anche che, qualora all'imputato fosse attribuita «la facoltà di accedere al giudizio abbreviato tanto in rapporto (e limitatamente) al reato oggetto della nuova contestazione, quanto (e anche) alle imputazioni residue, l'imputato stesso verrebbe a trovarsi in posizione non già uguale, ma addirittura privilegiata rispetto a quella in cui si sarebbe trovato se la contestazione fosse avvenuta nei modi ordinari», giacché potrebbe «scegliere tra una richiesta di giudizio abbreviato "parziale" (limitata alla sola nuova imputazione) e una richiesta globale: facoltà di scelta della quale – stando all'indirizzo giurisprudenziale evocato dal giudice *a quo* – non fruirebbe invece nei casi ordinari, essendogli consentita solo la seconda opzione».

2.6.4. Il procedimento per decreto e la facoltà di opposizione del querelante

Con la sentenza n. 23 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost., dell'art. 459, comma 1, cod. proc. pen. (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge n. 479 del 1999), nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna. La norma censurata, introdotta contestualmente all'estensione del procedimento per decreto ai reati perseguibili a querela (prima esclusi), è stata ritenuta irragionevole e lesiva del principio della durata ragionevole del processo. Sotto il primo profilo, la Corte ha affermato che la facoltà di opposizione riconosciuta al querelante non trova una valida giustificazione né con riferimento alla posizione processuale della persona offesa dal reato, né con riguardo a quella del querelante. Quanto alla prima, la Corte ha sottolineato che gli interessi civili restano comunque assicurati dalla possibilità di esercitare la relativa azione in sede propria (è richiamata al riguardo la giurisprudenza in tema di rapporti fra azione civile e processo penale e, in particolare, con riferimento al decreto penale di condanna già prima della riforma del 1999, la sentenza n. 124/1999; nonché le sentenze nn. 443/1990, 171/1982 e 166/1975), mentre l'interesse alla persecuzione del reato è soddisfatto dalla circostanza che il querelante, il quale partecipa alla fase delle indagini preliminari esercitando tutti i poteri della persona offesa, ha visto accolta la sua richiesta di punizione del querelato. In merito, poi, alla ipotizzata sussistenza di un interesse specifico del querelante, distinto da quello della persona offesa, a che il procedimento non si concluda con il decreto penale di condanna, identificato nella possibilità di rimettere la querela, la Corte ha affermato che un simile interesse non è idoneo a giustificare la disposizione censurata, risultando essa intrinsecamente contraddittoria rispetto alla mancata previsione di una analoga facoltà di opposizione alla definizione del processo mediante

l'applicazione della pena su richiesta delle parti. Sotto il profilo del contrasto con il principio della ragionevole durata del processo, la Corte ha poi evidenziato come la facoltà di opposizione determini un «allungamento dei tempi del processo e, soprattutto, ostacoli la realizzazione dell'effetto deflattivo legato ai riti speciali di tipo premiale», qual è il procedimento per decreto, determinando una rilevante menomazione del principio sancito dall'art. 111 Cost. senza che ciò sia giustificato da esigenze di tutela del querelante o della persona offesa e dunque in assenza di una «valida *ratio* giustificativa» come invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* sentenza n. 159 del 2014, ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008, nonché sentenze n. 63 e n. 56 del 2009). In definitiva, ha affermato la Corte, la norma censurata viola il canone di ragionevolezza e il principio di ragionevole durata del processo, in quanto costituisce «un bilanciamento degli interessi in gioco non giustificabile neppure alla luce dell'ampia discrezionalità» riconosciuta al legislatore nella conformazione degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013).

2.6.5. L'obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità dopo l'opposizione a decreto penale con contestuale domanda di oblazione

Con la sentenza n. 14 la Corte ha dichiarato non fondata - per erroneità del presupposto interpretativo - la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 Cost., dell'art. 464, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui, «secondo il diritto vivente», non consentirebbe al giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. allorché, contestualmente all'opposizione a decreto penale di condanna, l'imputato abbia presentato domanda di oblazione. La Corte ritiene che il giudice rimettente abbia errato nella esatta «identificazione dell'ambito di operatività» dell'indirizzo interpretativo espresso dalle Sezioni unite della Cassazione con la sentenza n. 21243 del 2010 e dal medesimo qualificato come «diritto vivente», reputando precluso l'immediato proscioglimento dell'imputato anche nell'ipotesi di domanda di oblazione contestuale all'opposizione. Contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo* - chiarisce la Corte - l'ipotesi in questione (che non ricorreva nella fattispecie concreta sottoposta al vaglio delle sezioni unite) deve invece considerarsi estranea alla soluzione ermeneutica indicata dalla Cassazione nella sentenza richiamata. Detta sentenza, infatti, individua proprio nella decisione sulla eventuale domanda di oblazione, ai sensi dell'art. 464, comma 2, cod. proc. pen., un'eccezione alla carenza di poteri decisori sul merito dell'azione penale che, secondo le Sezioni unite, porta a negare la possibilità per il giudice per le indagini preliminari investito dell'opposizione di pronunciare il proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. E in effetti - osserva la Corte - l'opposizione quando è abbinata ad una domanda di oblazione determina l'instaurazione di un *sub*-procedimento davanti allo stesso giudice per le indagini preliminari, in esito al quale egli è chiamato ad adottare un provvedimento decisorio che implica un esame del merito dell'imputazione, tanto più quando, come nella specie, si discute di una domanda di oblazione cosiddetta discrezionale il cui accoglimento presuppone una valutazione in ordine alla gravità del fatto, oltre che la verifica dell'assenza di conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore. Ove poi l'imputato sia ammesso all'oblazione e versi la somma dovuta, il giudice pronuncia sentenza di proscioglimento per estinzione del reato (art. 141, comma 4, disp. att. cod. proc. pen.), con correlata revoca del decreto di condanna. È pertanto evidente «come le affermazioni delle sezioni unite - circa il carattere vincolato e di mera "propulsione processuale" dei poteri esercitabili dal giudice per le indagini preliminari dopo l'opposizione al decreto, e circa l'impossibilità che egli revochi il decreto di condanna fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge - non risultino pertinenti all'ipotesi avuta di mira dal giudice *a quo*». Nel caso considerato, conclude la Corte, non sussistono, perciò, le ragioni che hanno indotto le sezioni unite a negare l'applicabilità dell'art. 129 cod. proc. pen.; al contrario, il sub-procedimento di oblazione rappresenta «una *sedes* nella quale - sempre alla luce della ricostruzione delle sezioni unite - può bene innestarsi la regola, enunciata dalla citata disposizione, di precedenza della declaratoria delle cause di non punibilità rispetto agli altri provvedimenti decisionali adottabili dal giudice, anche per quanto attiene alla gerarchia tra le formule di proscioglimento delineata dal comma 2».

2.6.6. La sospensione del procedimento con messa alla prova

Con la sentenza n. 240 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale

dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, «nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, analoga a quella di cui all'art. 15-*bis*, co. 1, della legge 11 agosto 2014, n. 118, preclude l'ammissione all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge 67/2014». Delineati i tratti essenziali della sospensione del procedimento con messa alla prova introdotta dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, la Corte ha innanzitutto chiarito che l'istituto in esame «ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio, nel corso del quale il giudice decide con ordinanza sulla richiesta di sospensione del procedimento»; richiesta che, ai sensi della disciplina censurata, può essere presentata nel caso di procedimento a citazione diretta (come quello oggetto del giudizio *a quo*) fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Quindi, in riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento in rapporto alla mancata previsione di norme transitorie, la Corte ha affermato che la scelta legislativa di parificare la disciplina del termine per la richiesta, senza distinguere tra processi in corso e processi nuovi, si giustifica in una «prospettiva processuale»: il legislatore infatti, si sottolinea nella sentenza, ha inteso fare riferimento allo «stato del procedimento» e sotto questo aspetto ha sicuramente trattato «in modo uguale situazioni processuali uguali». Inoltre, ha rilevato ancora la Corte, poiché il termine «è collegato alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativo al giudizio ed è destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo», consentire, sia pure in via transitoria, di formulare la richiesta a dibattimento iniziato, anche dopo che il giudizio si è protratto nel tempo, con la partecipazione eventualmente anche della parte civile, significherebbe alterare in modo rilevante il procedimento. Di tal che non averlo previsto non è censurabile sotto il profilo dell'art. 3 Cost. Per costante giurisprudenza costituzionale poi il legislatore gode di ampia discrezionalità nello stabilire la disciplina temporale di nuovi istituti processuali o delle modificazioni introdotte in istituti già esistenti, con il limite della non manifesta irragionevolezza (ordinanze n. 455 del 2006 e n. 91 del 2005). Al riguardo, viene richiamata, in particolare, la sentenza n. 277 del 1990 relativa ad analoga questione riferita al regime transitorio del giudizio abbreviato (art. 247 disp. att. cod. proc. pen.). In quell'occasione, tenendo conto dello scopo del rito abbreviato (consentire la sollecita definizione del giudizio, escludendo la fase dibattimentale), la Corte considerò «del tutto razionale» che, per i reati pregressi e per i procedimenti in corso, l'istituto fosse stato reso applicabile soltanto quando il suo scopo potesse essere ugualmente perseguito, e cioè quando non si fosse ancora giunti al dibattimento, e ritenne non «produttore» il confronto fra imputati a seconda che fosse intervenuta o meno l'apertura del dibattimento trattandosi di situazioni oggettivamente diverse. Considerazioni, queste, estendibili secondo la Corte anche alla disciplina impugnata con conseguente esclusione di qualsiasi violazione dell'art. 3 Cost. Quanto all'asserita lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, per contrasto con il principio della retroattività della *lex mitior*, la Corte ha evidenziato come la preclusione censurata sia «conseguenza non della mancanza di retroattività della norma penale ma del normale regime temporale della norma processuale, rispetto alla quale il riferimento all'art. 7 della CEDU risulta fuori luogo». Il principio di retroattività si riferisce, infatti, al «rapporto tra un fatto e una norma sopravvenuta, di cui viene in questione l'applicabilità», e nel caso in oggetto, ha chiarito la Corte, «l'applicabilità e dunque la retroattività della sospensione del procedimento con messa alla prova non è esclusa, dato che la nuova normativa si applica anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore». La norma censurata, si è rimarcato, «riguarda esclusivamente il processo ed è espressione del principio “*tempus regit actum*”». Principio, quest'ultimo, che potrebbe essere derogato da una diversa disciplina transitoria, la cui mancanza tuttavia non è censurabile in forza del parametro convenzionale indicato che, come già affermato nella sentenza n. 236 del 2011, concerne secondo la giurisprudenza della Corte EDU «esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena» (v., in particolare, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia, che ha escluso la violazione degli artt. 6 e 7 CEDU in relazione al termine previsto dall'art. 4-*ter* del d.l. n. 82 del 2000 per richiedere il giudizio abbreviato). Infine, sono state ritenute prive di fondamento anche le questioni relative alla violazione degli artt. 24 e 111 Cost., in quanto «sollevate nell'erroneo presupposto che nei processi in corso al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata dovrebbe riconoscersi all'imputato, come espressione del diritto di difesa e del diritto a un giusto processo, la facoltà di scegliere il nuovo procedimento speciale», del quale invece per le ragioni indicate «è stata legittimamente esclusa l'applicabilità».

2.7. L'accertamento della pericolosità sociale per l'applicazione delle misure di sicurezza

Con la sentenza n. **186** la Corte ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 52 del 2014, impugnato – in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 5 della CEDU e 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo) – nelle parti in cui, modificando l'art. 3-ter, comma 4, del d.l. n. 211 del 2011 «stabilisce che l'accertamento della pericolosità sociale “è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale” e che “non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali”». Nel rigettare le censure proposte la Corte ha affermato che, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, la disposizione censurata, come risultante dagli emendamenti introdotti in sede di conversione, «non ha modificato, neppure indirettamente, per le persone inferme di mente o seminferme di mente, la nozione di pericolosità sociale, ma si è limitata ad incidere sui criteri di scelta tra le diverse misure di sicurezza e sulle condizioni per l'applicazione di quelle detentive». Come si evince dall'*incipit* della disposizione impugnata, infatti, «il giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza», ed è chiaro – ha evidenziato la Corte – che nel fare ciò il giudice «deve valutare la pericolosità sociale nei modi generalmente previsti». È solo per disporre il ricovero di una persona in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura o di custodia che il giudice deve invece accertare, «senza tenere conto delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4, del codice penale» (di vita individuale, familiare e sociale del reo), che «ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale»; ciò allo «scopo di riservare le misure estreme, fortemente incidenti sulla libertà personale, ai soli casi in cui sono le condizioni mentali della persona a renderle necessarie». La disposizione censurata, infatti, ha sottolineato la Corte, va letta «nell'ambito della normativa volta al definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari» e, in questo senso, il collegio ha valorizzato i lavori preparatori della legge di conversione evidenziando come – sulla base dei rilievi della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale circa «l'inidoneità degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e custodia a garantire la tutela della salute mentale di chi vi è ricoverato od avviato ai sensi degli artt. 222 e 219 cod. pen.» – la proposta emendativa tendesse a «impedire all'autorità giudiziaria di desumere la pericolosità sociale dall'apparente mancanza di adeguate possibilità di cura e sistemazione in stato di libertà» e a fare sì che l'applicazione della misura di sicurezza detentiva possa «aver luogo o protrarsi solo in base alla specifica valutazione della situazione personale dell'infermo di mente» e non sia «conseguenza dello stato di marginalità socioeconomica in cui questi verrebbe a trovarsi se dimesso». In questa direzione, la Corte ha anche rilevato che il sesto comma dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 prevede l'adozione da parte delle Regioni di programmi volti a incrementare «la realizzazione dei percorsi terapeutico-riabilitativi [...] nonché a favorire l'esecuzione di misure di sicurezza alternative al ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario o all'assegnazione a casa di cura e custodia», rimarcando significativamente che «l'inefficienza delle amministrazioni sanitarie regionali nel predisporre programmi terapeutici individuali non può tradursi nell'applicazione di misure detentive, inutilmente gravose per l'infermo e il seminfermo di mente». Infine, la Corte ha evidenziato come la normativa in questione appare in linea con la propria precedente giurisprudenza in materia; sono richiamate, in particolare, le sentenze n. 253 del 2003 e n. 367 del 2004 che hanno dichiarato illegittimi rispettivamente l'art. 222 cod. pen., nella parte in cui non consente al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale, e l'art. 206 cod. pen., nella parte in cui non consente al giudice di disporre, in luogo del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario, una misura di sicurezza non detentiva prevista dalla legge per il raggiungimento dello stesso obiettivo.

2.8. Le spese di giustizia

Con l'ordinanza n. **201** è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 116 e 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, «nella parte in cui, secondo la esegesi accolta dalla Corte di cassazione, estendono anche al mero difensore designato dal giudice in sostituzione occasionale del difensore di fiducia, o di ufficio, dell'imputato, il diritto alla liquidazione erariale delle competenze professionali spettante al difensore di ufficio (in caso di impossidenza od irreperibilità dell'assistito)». La Corte innanzitutto ha ritenuto la questione ammissibile, ribadendo che, «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato», il giudice *a quo*, pur libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi, ha in alternativa «la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tal presupposto, come nella specie, il controllo di compatibilità con parametri costituzionali (sentenza n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004)». Quindi nel merito ha rigettato la censura, nuova rispetto a quelle già prospettate in due precedenti occasioni dallo stesso rimettente (ordinanze nn. 185 del 2012 e 191 del 2013), concernente l'asserita ingiustificata disparità di trattamento «tra il sostituto di un difensore di fiducia nominato *ex art.* 97, comma 4, c.p.p. – ammesso alla liquidazione erariale per l'attività svolta in udienza, in conseguenza appunto della sua equiparazione, a tale effetto, al difensore di ufficio – e il sostituto, “con delega” del difensore di fiducia, cui il diritto a tale liquidazione non è riconosciuto». Al riguardo, nell'ordinanza si è evidenziato, infatti, che mentre «nel primo caso, stante l'assenza in udienza del difensore di fiducia o di un suo incaricato, il sostituto è nominato direttamente dal magistrato precedente», nel secondo, «il sostituto interviene su delega del titolare della difesa dell'imputato, per cui il suo diritto a compenso per l'attività svolta inerisce al rapporto con il delegante o, al più, con il cliente del medesimo, ma non è certamente riconducibile ad un mandato *ex officio* che possa giustificare una conseguente liquidazione erariale».

3. Le controversie in materia di circolazione stradale

3.1. La sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente

La commissione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie della confisca del veicolo, se appartenente al reo, e della sospensione della patente, peraltro in misura raddoppiata ove il veicolo non appartenga al reo e sia pertanto sottratto al provvedimento ablativo. La *ratio* del previsto raddoppio è stata individuata nell'esigenza di «compensare la (...) diminuzione di efficacia dissuasiva» conseguente all'inoperatività della confisca «con l'aggravamento di una sanzione a sua volta temuta (...), quale la sospensione del permesso di condurre». In tali termini si è espressa la sentenza n. **198** che ha altresì richiamato il peculiare procedimento premiale incentrato sulla facoltà del giudice di sostituire le ordinarie sanzioni penali con il lavoro di pubblica utilità e sull'adozione, qualora la prestazione offerta dall'interessato sia stata positivamente valutata, di taluni provvedimenti favorevoli al condannato, quali la dichiarazione di estinzione del reato, la revoca della confisca del veicolo, se disposta, e il dimezzamento della sospensione della patente. Così ricostruito il pertinente quadro normativo, la Corte ha escluso la denunciata irragionevole disparità di trattamento tra conducente non proprietario e conducente proprietario del veicolo, parimenti beneficiari del regime premiale, rigettando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-*bis*, quarto periodo, cod. strada, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede, per il caso di positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che il dimezzamento della sospensione della patente – già irrogata in misura doppia per essere risultato appartenente a terzi estranei al reato, e dunque non suscettibile di confisca, il veicolo condotto in stato di ebbrezza – possa essere operato senza tener conto dell'indicato raddoppio. I Giudici non hanno, infatti, riscontrato elementi di manifesta irragionevolezza e di arbitrio nella censurata disciplina, osservando che «analoghi effetti premiali non possono che essere riferiti alle sanzioni di partenza, diverse per ragioni obiettivamente rilevanti»; e che «una puntuale comparazione delle posizioni “finali” avrebbe richiesto un apprezzamento anche con riguardo agli effetti della confisca comunque disposta (...) a carico del conducente proprietario». La Corte ha poi chiarito che la riduzione premiale del trattamento sanzionatorio «trova giustificazione in una condotta diversa da quella illecita», consistente nell'efficace e diligente prestazione di un servizio non retribuito a favore della collettività, prioritariamente nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale. L'auspicato risultato di equiparare sul piano sanzionatorio le due ipotesi a raffronto avrebbe potuto essere ottenuto solo con

un'irragionevole differenziazione degli effetti della medesima condotta tenuta in fase esecutiva. Tuttavia, all'insostenibile teorizzazione del diritto ad un più marcato trattamento premiale del conducente non proprietario, rispetto a quello proprietario, pur nella perfetta identità dei comportamenti tenuti in chiave rieducativa, è stato agevole replicare che allo stesso comportamento «non può che corrispondere l'identità del trattamento premiale, cioè la riduzione percentuale, in misura fissa, sulla pena irrogata, con effetti ovviamente diversi in termini assoluti, a seconda dei valori di partenza».

4. Il giudizio arbitrale

4.1. Le controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici

La sentenza n. 108 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102, 108 e 111 Cost., degli artt. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012 e 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (come sostituito dall'art. 1, comma 19, della citata legge n. 190) che contengono, rispettivamente, la disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici. In particolare, la seconda disposizione subordina la compromettibilità in arbitri delle predette controversie alla previa autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria inclusa nel bando (o nell'avviso o nell'invito) e dello stesso ricorso all'arbitrato; la prima, invece, esclude l'applicazione della descritta normativa agli arbitrati conferiti o autorizzati prima dell'entrata in vigore della legge n. 190. La Corte ha, innanzitutto, respinto le censure costruite sulla pretesa portata retroattiva della regola transitoria che travolgerebbe, con l'inefficacia sopravvenuta, le clausole compromissorie pattuite anteriormente alla nuova disciplina, nonostante l'avvenuto conferimento in epoca successiva dell'incarico agli arbitri. In proposito, è stato osservato che il comma 19 «è una norma imperativa che condiziona l'autonomia contrattuale delle parti» e che, ai sensi del successivo comma 25, si applica «anche alle clausole compromissorie inserite nei contratti pubblici anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, fatti salvi gli arbitrati nei quali gli incarichi arbitrali siano stati conferiti o per i quali sia intervenuta l'autorizzazione prima di tale data». Il descritto *ius superveniens* non ha avuto l'effetto di «rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti». Le esposte considerazioni, contraddicendo il presupposto, comune a tutte le censure, secondo il quale la norma attribuirebbe efficacia retroattiva al divieto di arbitrato senza preventiva autorizzazione, hanno privato di fondamento le doglianze rivolte alla disciplina transitoria. Relativamente alla normativa a regime, il Collegio ha rammentato che, nello scrutinare la legittimità costituzionale del divieto di arbitrato nelle controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche rientranti nei programmi di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, la sentenza n. 376 del 2001 ha sottolineato «la discrezionalità di cui il legislatore sicuramente gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso», la quale «incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza», in quell'occasione non ritenuto superato, «considerato il rilevante interesse pubblico di cui risulta permeata la materia relativa alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, anche in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso ad arbitrato comporterebbe per le pubbliche amministrazioni interessate». Pertanto, «la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici» non è stata reputata manifestamente irragionevole, «configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003)». Inoltre, le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti sono state ravvisate anche *in subiecta materia*, unitamente alla generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione cui è dichiaratamente ispirata la censurata norma di legge. Insussistente è stata del pari ritenuta la denunciata violazione del principio della

parità delle parti nel processo, in quanto «la prevista autorizzazione non crea alcun privilegio processuale della pubblica amministrazione», inserendosi in una fase che precede l'instaurazione del giudizio e la stessa scelta del contraente e non determinando perciò alcuno squilibrio di facoltà processuali a favore della parte pubblica. Infine, si rinvia ai capitoli dedicati ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché all'attività ed ai principi della pubblica amministrazione, per l'illustrazione delle motivazioni con cui sono state disattese le ulteriori censure relative ai corrispondenti parametri.

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. La natura “sovversiva” di iniziative che contraddicono l’unità della Repubblica

“Il *referendum* consultivo previsto all’art. 1 [della legge della Regione Veneto n. 16 del 2014, recante “Indizione del *referendum* consultivo sull’indipendenza del Veneto)] non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai *referendum* regionali secondo la giurisprudenza costituzionale sopra citata, ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost. L’unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l’ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l’autonomia territoriale, oltre che l’apertura all’integrazione sovranazionale e all’ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell’unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell’ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l’unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*”. Così la sentenza n. **118**.

2. La funzione di garanzia costituzionale

2.1. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità

“Questa Corte ha più volte affermato che l’onere dell’interpretazione conforme grava sul giudice «entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme» (sentenza n. 349 del 2007). Qualora ciò non sia possibile, ove cioè la verifica della praticabilità di una interpretazione della norma interna in senso conforme alla CEDU, realizzata dal giudice comune avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione, dia esito negativo, questi non può far altro che sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009.). Questa soluzione si collega all’impossibilità di disapplicare la norma ritenuta in contrasto con la norma convenzionale, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (fra le altre, sentenze n. 80 del 2011 e n. 349 del 2007)”. Così la sentenza n. **150**.

2.2. Il controllo di costituzionalità in funzione di certezza del diritto

“Alla luce del contrasto giurisprudenziale [prevalente ma non univoco orientamento formatosi in seno

alla giurisprudenza amministrativa siciliana] e delle non incoerenti argomentazioni dei rimettenti, questa Corte non può che rilevare come «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongano di scrutinare nel merito le questioni di legittimità costituzionale proposte (sentenza n. 272 del 2010)». Così la sentenza n. 33.

2.3. Il ruolo della Corte nella valutazione di compatibilità di norme consuetudinarie internazionali con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona

Con l'ordinanza n. 30 la Corte ha ribadito – in conformità alla richiamata sentenza n. 238 del 2014 – che anche in riferimento alle norme consuetudinarie internazionali solo ad essa compete la verifica di compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, che costituiscono “gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale”.

2.4. La Corte costituzionale custode della Costituzione nella sua integralità (il bilanciamento tra valori di rango costituzionale)

“Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali [...] Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro [...] come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irreparabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito [...] Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»: per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di absolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013)». Così la sentenza n. 10, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008 - concernente la c.d. *Robin tax* - a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, in ossequio al principio del bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa scrutinata.

2.5. Il dovere di «rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale»

“Spetta insomma al ponderato intervento del legislatore, non sostituibile attraverso la radicale ablazione proposta con l'odierna questione di legittimità, l'indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare”. Così la sentenza n. 223, che aggiunge: “La forte opportunità di un intervento legislativo di riforma, qui sollecitato,

deve infatti accompagnarsi al dovere di «rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale» (sentenza n. 22 del 2007; *ex multis*, inoltre, ordinanza n. 145 del 2007)».

Nella sentenza n. **220** la Corte – chiamata a pronunciarsi sulla procedibilità d’ufficio del reato di omessa corresponsione dell’assegno divorzile e in specie dell’assegno dovuto a titolo di contributo al mantenimento di un figlio minore (art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970) – ha dichiarato non fondata la questione relativa all’art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, proposta, in riferimento all’art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i reati di mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice concernente l’affidamento di minori (art. 388, secondo comma, cod. pen.), inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari (art. 6 della legge n. 154 del 2001) e violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.) per i quali è stabilita invece la procedibilità a querela. La Corte ha ritenuto che le fattispecie assunte a *tertia comparationis* presentano elementi differenziali rispetto all’ipotesi regolata dalla norma censurata tali da impedire un loro utile raffronto ai presenti fini, o, comunque, da non consentire di ritenere valicato il limite all’ampia discrezionalità di cui il legislatore fruisce nella scelta del regime di procedibilità dei reati. La Corte, peraltro, non ha mancato di rilevare come «il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico» e come tuttavia – in assenza di discrasie qualificabili in termini di manifesta irrazionalità – il compito di ricomporre le predette disarmonie, sulla base di una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, resti affidato al legislatore.

2.6. I rispettivi ruoli del legislatore e della Corte nel bilanciamento dei valori costituzionali

La sentenza n. **155** – che ha dichiarato l’inammissibilità di alcune questioni promosse da Regioni a statuto speciale sul sistema della fiscalità locale e, in particolare, sulla compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio – ha sostenuto l’impossibilità per la Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale, “considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell’equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza”.

2.7. Il giudicato costituzionale e il potere del legislatore di disciplinare con un nuovo atto la stessa materia

La sentenza n. **169** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 136 Cost., dell’art. 5, comma 1-*ter*, del d.l. n. 47 del 2014, che fa salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell’art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011. L’art. 5, comma 1-*ter*, era stato adottato a seguito della sentenza n. 50 del 2014, che aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dei predetti commi 8 e 9, al precipuo scopo di consentirne l’ultrattività pur dopo la dichiarazione di incostituzionalità. Osserva la Corte: “Appare, dunque, palese che l’intento perseguito dal Parlamento era, per l’appunto, di preservare, per un certo tempo, gli effetti prodotti dalla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, facendo beneficiare di una singolare *prorogatio* la categoria degli inquilini. Appare, in altri termini, del tutto evidente che il legislatore si è proposto non già di disciplinare *medio tempore* – o *ex novo* e a regime – la tematica degli affitti non registrati tempestivamente, magari attraverso un rimedio ai vizi additati da questa Corte; e neppure quello di “confermare” o di “riprodurre” pedissequamente il contenuto normativo di norme dichiarate costituzionalmente illegittime; ma semplicemente quello di impedire, sia pure temporaneamente, che la declaratoria di illegittimità costituzionale producesse le previste conseguenze, vale a dire la cessazione di efficacia delle disposizioni dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.) [...] né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata”. Ciò posto, la Corte ricostruisce il significato del giudicato costituzionale: “...va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell’art. 136 Cost.: su di essa – si è detto – «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali,

in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»; tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983). Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto – tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e *occasione* circoscritti dal “tema” normativo devoluto e dal “contesto” in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi –, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo – come avvenuto nella specie – limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale. In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)».

2.8. Il criterio di anacronismo tra discrezionalità legislativa e garanzia costituzionale

“Ben vero che la discrezionalità legislativa si esercita non solo nella espressione di nuove scelte normative, ma anche nella stessa conservazione, nel tempo, dei valori normativi già affermati nell'ordinamento. Né può dimenticarsi il limite fondamentale posto all'azione di questa Corte, cui è precluso «ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»). E tuttavia, l'intervento di questa Corte si legittima in casi, come quello in esame, nei quali l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti.” Così la sentenza n. 223, la quale tuttavia ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649, primo comma, del codice penale, concernente la previsione della non punibilità per fatti commessi a danno di congiunti, in quanto la questione, in mancanza di un unico rimedio costituzionalmente obbligato, involge scelte di politica criminale rimesse alla discrezionalità del legislatore.

La sentenza n. 191 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, commi primo e terzo, del T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra (D.P.R. n. 915 del 1978) “nella parte in cui subordinano il diritto alla pensione della madre del militare o del civile deceduto, che viva effettivamente separata dal marito, alla condizione del mancato ricevimento dallo stesso degli alimenti, anche nel caso in cui questi ultimi, aggiunti ad altri eventuali redditi, siano di ammontare non superiore al limite di reddito stabilito ai sensi dell'art. 70 dello stesso decreto”. La Corte ha accolto la censura – prospettata dalla Corte dei conti in relazione all'art. 3, Cost. - della ingiustificata disparità di trattamento della madre separata rispetto alla madre vedova, così argomentando: “Nell'attribuire rilievo alla titolarità del diritto agli alimenti, in senso ostativo alla liquidazione della pensione, quando ne sia beneficiaria la donna separata e nel caso di obbligo

posto a carico del marito di lei, le norme impugnate riflettono una non più accettabile concezione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, da ritenersi superata nel costume e nella coscienza sociale diffusa. Essa è caratterizzata dalla dipendenza economica della moglie separata dal marito, cui è riconosciuto, in via prioritaria, il ruolo di provvedere al suo sostentamento. In tutti i casi in cui – come nella fattispecie oggetto del giudizio principale – l’ammontare degli alimenti (o, secondo la non implausibile interpretazione del rimettente, del mantenimento) sia inferiore al limite di cui al menzionato art. 70, il possesso del reddito derivante dagli stessi viene a costituire, per la madre separata, un vero e proprio elemento ostativo alla concessione della pensione. [...] Una tale discriminazione non trova idonea giustificazione nella particolare natura del reddito derivante dall’assegno periodico alimentare (o di mantenimento) corrisposto dal coniuge. Essa lascia trapelare una concezione dei rapporti familiari caratterizzata da una mancanza di autonomia economica della moglie, superata dall’ormai acquisito principio della parità tra i coniugi”.

2.9. Il sindacato costituzionale di decisioni di natura politico-economica assunte nelle leggi di bilancio e l’intollerabilità di zone franche del diritto costituzionale

La sentenza n. **188** ha preliminarmente esaminato e positivamente risolto il «problema dell’ammissibilità di questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l’ente territoriale deve fronteggiare». Le scelte di bilancio esprimono «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari»; ed, «essendo frutto di un’insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che (...) si è già tradotto – attraverso un risalente e consolidato orientamento – in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (sentenze n. 12 del 1987, n. 22 del 1968 e n. 1 del 1966) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all’attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (*ex multis*, sentenze n. 33 del 1987, n. 173 e n. 12 del 1986, n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980)». Tuttavia, in materia non è stato riconosciuto «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi», poiché ritenere che quel principio abbia dignità costituzionale «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento» della Corte. In altri termini, la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa non costituiscono una «zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990).

In tema di ammissibilità della questione ricadente in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che la Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome del principio di costituzionalità, v. anche le sentenze n. **110** e n. **223**.

3. Il Parlamento

3.1. L’insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

Nel solco della costante giurisprudenza costituzionale in materia, la Corte nella sentenza n. **144** ha ribadito che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. solo a condizione che esse «possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentare» e siano pertanto legate da un nesso funzionale con l’espletamento delle funzioni parlamentari (*ex multis*, sentenza n. 55 del 2014). A tal fine «è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le

opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011)». In particolare, quanto ai parametri di tale indagine, la Corte ha sottolineato che «il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, anche dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni esterne si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del particolare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative della Camera, e non di un privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare), bensì una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.». Ciò posto, riguardo al caso di specie, la Corte ha rilevato la mancanza nella relazione della Giunta per le autorizzazioni di «qualsiasi riferimento a specifici atti parlamentari» posti in essere dal senatore e collegati alle esternazioni in questione, evidenziando come venisse «espressamente evocata, piuttosto, un'insindacabilità di ordine generale, individuabile nel diritto di critica e di denuncia politica dei parlamentari anche al di fuori delle attività tipiche». In assenza di un «atto parlamentare che possa valere come termine di riferimento per la verifica della sussistenza del nesso funzionale», la Corte ha di conseguenza ritenuto insussistenti i requisiti ai quali è subordinata, in base ai principi sopra richiamati, la garanzia della insindacabilità *ex art. 68*, primo comma, Cost., in linea del resto con la giurisprudenza della Corte EDU, la quale richiede che «tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare sussista un "legame evidente" (sentenza n. 313 del 2013), comprovato, cioè, in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole» (in questo senso, v. sentenza n. 115 del 2014). Conclusivamente nella sentenza viene quindi ribadita l'inaccogliabilità della tesi sostenuta dal Senato circa la necessità di rimodulare «in senso estensivo» il perimetro della insindacabilità per le opinioni espresse *extra moenia*, «in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi». Come già affermato nelle sentenze n. 115 del 2014 e n. 313 del 2013, tale tesi è, secondo la Corte, «proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella "politica") non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle "opinioni espresse" ed ai "voti dati" "nell'esercizio delle loro funzioni"); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi "politici" da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità».

4. La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative

4.1. I limiti al potere di revisione costituzionale

“L’unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)”. Così la sentenza n. 118.

4.2. La delegazione legislativa

4.2.1. Il rapporto tra legge delega e legge delegata

«I vincoli derivanti dall’art. 76 Cost., per l’esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, non inibisc[o]no a quest’ultimo l’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal primo (tra le tante pronunce, più di recente, la sentenza n. 229 del 2014). Ove così non fosse, del resto, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere, pur sempre primario, del provvedimento legislativo delegato. La delega legislativa, in altri termini, non esclude qualsiasi discrezionalità del legislatore delegato, destinata a risultare più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega: sicché la valutazione dell’eccesso, o del difetto, nell’esercizio della delega, va compiuta in rapporto proprio alla *ratio* della delega medesima, onde stabilire se la norma delegata sia coerente (sentenza n. 119 del 2013) o compatibile con quella delegante». Così la sentenza n. 98 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., dell’art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui applicava una sanzione pecuniaria (pari al doppio degli emolumenti corrisposti a dipendenti pubblici) agli enti pubblici economici e ai privati che omettono di comunicare i compensi erogati relativamente ad incarichi retribuiti non preventivamente autorizzati dall’amministrazione di appartenenza.

Il legislatore delegato non è un mero esecutore delle previsioni dettate da quello delegante, ribadisce la Corte con la sentenza n. 146, nella questione di legittimità costituzionale relativa alla parificazione tra parentela legittima e naturale. L’art. 104, commi 2 e 3, del d. lgs. 28 n. 154 del 2013 – che, in attuazione della legge delega n. 219 del 2012, aveva esteso retroattivamente detta parificazione, cosicché nel giudizio a quo si era chiesta la sua applicazione anche per l’esperibilità dell’azione di petizione ereditaria – riflette infatti «una scelta del legislatore delegato compatibile con la *ratio* della delega» e in linea con i suoi criteri direttivi, tra cui l’«adeguamento della disciplina delle successioni e delle donazioni al principio di unicità dello stato di figlio» da realizzare «anche in relazione ai giudizi pendenti». In tal modo la Corte conferma che la funzione del legislatore delegato non è la «mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, poiché consente l’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2014, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000)». Ogni atto normativo contiene dunque una vis innovativa, per cui anche il legislatore delegato ha una fisiologica facoltà di riempimento e completamento della legge delega, seppure da esercitarsi in linea con i criteri direttivi.

“... la giurisprudenza costituzionale in tema di eccesso di delega è da tempo consolidata nell’affermare che la previsione di cui all’art. 76 Cost. non osta all’emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l’oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall’altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell’attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d’altra parte, il vizio in

discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse (sentenze n. 229, n. 182 e n. 50 del 2014)". Così la sentenza n. **194** che ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile, come modificato dall'art. 96, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 154 del 2013, censurato per eccesso di delega. Il rimettente aveva ritenuto che l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni delle controversie concernenti il diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni, anche in caso di pendenza di un giudizio di separazione o divorzio tra i genitori dinanzi al giudice ordinario, violasse la delega legislativa, la quale – stante la mancanza di espresse direttive riguardanti la competenza – doveva essere interpretata nel senso di aver implicitamente istituito la competenza del tribunale ordinario. La Corte così motiva la reiezione della censura: "... l'asserita mancata previsione, nella legge di delegazione, di un'apposita e specifica direttiva a proposito del giudice competente per il contenzioso in discorso non può affatto reputarsi interpretabile come una sorta di implicito e necessario "vincolo" alla sua devoluzione al giudice non specializzato; e ciò neppure sulla base del criterio "generale" stabilito all'art. 38, secondo comma, disp. att. cod. civ. novellato. La tesi dei rimettenti, secondo la quale alcune incertezze interpretative orienterebbero verso la "opportunità" di lasciare il tema al dibattito giurisprudenziale o a futuri interventi legislativi, non appare sostenuta da alcun elemento univocamente indicativo circa un supposto "vincolo" per il legislatore delegato, apparendo, anzi, del tutto coerente che, proprio allo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza, il legislatore delegato abbia avvertito la necessità di chiarire *expressis verbis* il punto, facendo leva, in linea generale, sull'indiscusso potere "integrativo" che la legge di delega gli aveva conferito". Ancora, la Corte sottolinea come: "attesa l'ampia discrezionalità e l'insindacabilità delle scelte legislative adottate nella disciplina degli istituti processuali (*ex plurimis*, sentenza n. 243 del 2014 e la già citata sentenza n. 182 del 2014), la questione della conformità alla delega di una specifica disposizione prevista dal provvedimento delegato in assenza di puntuali e dettagliate direttive – come, nel caso, quella della "competenza funzionale" o del "cumulo processuale" – debba necessariamente plasmarsi in funzione delle soluzioni attuative che il legislatore delegato è chiamato ad effettuare in relazione alle discipline di diritto sostanziale cui la stessa delega si sia, invece, espressamente riferita".

4.2.2. La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria (il caso della pubblicità nelle televisioni a pagamento)

La sentenza n. **210** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, come sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, concernente la previsione, per le emittenti televisive a pagamento, di limiti orari alla trasmissione di messaggi pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette "in chiaro". Con specifico riferimento alla censura riferita all'art. 76 Cost., il giudice rimettente lamentava la violazione dei principi e criteri della legge delega, in quanto si sarebbe trattato di una misura del tutto innovativa, non giustificata da alcuna previsione espressa, né da alcuna *ratio* implicita della legge delega, e in quanto sarebbe stata in contrasto con quella stessa direttiva (direttiva 11 dicembre 2007, n. 2007/65/CE) alla quale il d.lgs. impugnato aveva dato attuazione. La Corte – ribadito come, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000) – afferma che "nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenze n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005)". Nel caso di specie, per di più, l'eccesso di delega è escluso in quanto la disposizione censurata è stata giudicata conforme al diritto europeo dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 luglio 2013, in causa C-234/12, resa nel caso in esame e avente natura vincolante nei confronti del giudice rimettente. Spiega e conclude la Corte: "In tale pronuncia, l'obiettivo perseguito dalle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi viene espressamente individuato nella tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzionisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto – autori e realizzatori – e della categoria di consumatori, ossia i telespettatori, dall'altro (paragrafo 18 della sentenza della Corte di

giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12). La ricerca di tale equilibrio deve tenere conto della diversità degli interessi finanziari delle emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli delle emittenti televisive in chiaro. Infatti, mentre le prime ricavano introiti dagli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori, le seconde non beneficiano di una siffatta fonte di finanziamento diretto e devono finanziarsi con le entrate della pubblicità televisiva o mediante altre fonti (paragrafo 20 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12). Le emittenti televisive a pagamento si pongono, pertanto, in una situazione oggettivamente diversa da quella delle emittenti in chiaro, quanto all'incidenza economica dei limiti all'affollamento pubblicitario sulle modalità di finanziamento delle stesse emittenti. È stata, quindi, esclusa la violazione del principio della parità di trattamento nella previsione, da parte del legislatore nazionale, di limiti orari di affollamento pubblicitario, differenziati in funzione della tipologia di emittenti (paragrafi 21 e 23 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12). L'art. 38 del d.lgs. n. 177 del 2005 – nel modulare i limiti di affollamento pubblicitario in funzione delle oggettive diversità degli operatori – risulta coerente con la *ratio* della direttiva (come espressamente individuata dalla Corte di giustizia), in quanto volta a realizzare la equilibrata tutela degli interessi delle emittenti televisive, da un lato, e di quelli dei consumatori - telespettatori, dall'altro”.

4.2.3. La delega in tema di sanzioni amministrative

«Ove [...] si discuta della predisposizione, da parte del legislatore delegato, di un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega, lo scrutinio di “conformità” tra le discipline appare particolarmente delicato. Non può, infatti, presupporre che, in una direttiva intesa a conferire al legislatore delegato il compito di prevedere come obbligatoria una determinata condotta, sia necessariamente ricompresa – sempre e comunque – anche la facoltà di stabilire eventuali correlative sanzioni per l'inosservanza di quest'obbligo, posto che, in linea di principio, la sanzione non rappresenta affatto l'indispensabile corollario di una prescrizione e che quest'ultima può naturalmente svolgere, di per sé, una propria autosufficiente funzione, richiedendo e ottenendo un'esauriente ed efficace osservanza». Così la sentenza n. 98 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., dell'art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui applicava una sanzione pecuniaria (pari al doppio degli emolumenti corrisposti a dipendenti pubblici) agli enti pubblici economici e ai privati che omettono di comunicare i compensi erogati relativamente ad incarichi retribuiti non preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

4.2.4. La delega in tema di servizio civile nazionale

La sentenza n. 119 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, esclude gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale. Il giudice *a quo* ravvisava il contrasto dell'art. 3, comma 1, predetto con il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 3, lettera a), della legge delega n. 64 del 2001, il quale prevedeva l'ammissione al «servizio civile volontario di uomini e donne sulla base di requisiti oggettivi e non discriminatori». La Corte ha osservato che “il tenore letterale della disposizione, la sua genesi e la collocazione sistematica concorrono a riferirne la *ratio* alla finalità di eliminare le differenze di genere ai fini dell'accesso al servizio civile. La novità della disposizione in esame è rappresentata, infatti, sia dal carattere volontario della prestazione, in quanto non più disciplinata in termini di alternatività rispetto al servizio di leva obbligatorio, sia dall'apertura dell'accesso alle donne. Essa risulta, quindi, espressamente volta ad escludere quei criteri selettivi per l'ammissione al servizio civile che possano introdurre una discriminazione sulla base dell'identità di genere dell'aspirante”. La questione, peraltro, è stata accolta in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.

4.3. La decretazione d'urgenza

4.3.1. I presupposti costituzionali

La sentenza n. **10** ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente il prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti nella commercializzazione di carburanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. *Robin tax*). La questione – accolta con riferimento agli artt. 3 e 53 – è stata, invece, ritenuta non fondata con riferimento all'art. 77 Cost., per l'asserita carenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione del decreto-legge. La Corte – che non ravvisa alcun illegittimo utilizzo del decreto-legge – così argomenta: “È pur vero, infatti, che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sentenza n. 93 del 2011). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007)”. Secondo la Corte, nel caso di specie, la notoria situazione di emergenza economica posta a base del censurato d.l. n. 112 del 2008, consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza; e d'altro canto, le impugnate disposizioni – in quanto hanno introdotto un'«addizionale» per reperire nuove entrate al fine di fronteggiare la predetta emergenza e ridistribuire la pressione fiscale – risultano coerenti con le finalità del provvedimento e con i presupposti costituzionali su cui esso si fonda.

Sui presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza, la Corte, con l'ordinanza n. **72**, ricorda che essi riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo (sentenza n. 22 del 2012); che il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015 e n. 22 del 2012), o di «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata dal complesso del decreto-legge in cui è inserita (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007). La Corte, nel caso di specie, ha escluso la violazione dei parametri costituzionali sulla decretazione d'urgenza, ad opera dell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, il quale prevede che, per finalità di contenimento della spesa pubblica e con lo scopo di assicurare l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie siano attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e che, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge in cui la disposizione è inserita, i commissari governativi nominati cessino dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni.

4.3.2. Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione

In tema di relazione tra decreto legge e legge di conversione, «la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa “in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012)». Al contrario, laddove tale correlazione sussiste, il nesso tra i due atti richiesto dal dettato costituzionale è rispettato. È quanto stabilito dalla Corte con la sentenza n. **145**, che ha confermato la propria giurisprudenza in tema. La pronuncia è stata emessa a seguito di sollevazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi *5-quater*, *5-sexies* e *5-septies*, del d.l. n. 16 del 2012, in tema di regime fiscale previsto per la locazione degli immobili di interesse storico e artistico. Le norme impugnate, introdotte in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, della legge n. 44 del 2012, avevano aggravato la normativa, trasformando il regime fiscale speciale (previsto in precedenza dall'art. 11, comma 2, del d. lgs. n. 413 del 1991) in uno meramente agevolato; il giudice a quo dubitava però che in sede di conversione si potessero aggiungere norme non previste dal decreto convertendo. La Corte ha giudicato invece infondata la questione. Il Collegio, in linea con quanto già affermato in passato, ha

ribadito che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità «si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014)». Nel caso esaminato, al contrario, non solo le norme aggiunte in sede di conversione non possono considerarsi “intruse”, poiché rientrano tutte nella materia tributaria, ma neppure “estranee” a quanto previsto dal decreto legge convertito, dal momento che il suo «*nomen iuris* appare del tutto assimilabile a quello della novella in esame». Infine, la Corte sottolinea che, anche sul piano sostanziale, il nesso di interrelazione funzionale tra le due norme appare confermato, dal momento che, se è vero che le novelle introdotte in sede di conversione determinano un incremento della pressione fiscale, tale scopo è *in nuce* sin dall'origine, dal momento che il decreto legge impugnato «prevede l'abrogazione delle disposizioni che sospendevano il potere di aumentare le aliquote, le addizionali e le tariffe dei tributi regionali e locali e, dunque, reca in sé le potenzialità di un incremento della pressione fiscale».

Un caso di «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenze nn. 251 e 32 del 2014 e 22 del 2012; ordinanza n. 34 del 2013) è stato riscontrato dalla sentenza n. 154 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 26, comma 7-ter, del d.l. n. 248 del 2007, il quale, interpretando l'art. 145, comma 96, della legge n. 388 del 2000, estendeva alla categoria professionale degli agrotecnici l'abilitazione a compiere una serie di operazioni in materia catastale e, in particolare, gli atti di aggiornamento geometrico. Secondo la giurisprudenza costituzionale, «non sono soltanto elementari regole di buona tecnica normativa ad esigere che la legge di conversione rechi un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge». Infatti, «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.», la quale «non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012). L'innesto, nell'*iter* di conversione, dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, considerando, tuttavia, che la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto (...). A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso (sentenza n. 32 del 2014). D'altra parte, il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare. (...) gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007)». Nella specie, si è rilevato che «la disposizione censurata non faceva parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma è stata inserita (...) per effetto di un emendamento approvato in sede di conversione». Il decreto-legge in questione è denominato “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria” ed il suo preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti, di conseguire una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, nonché di prevedere interventi di riassetto di disposizioni di carattere finanziario». Si tratta, dunque, di un provvedimento ascrivibile alla categoria dei decreti “milleproroghe” che, secondo la sentenza n. 22 del 2012, sebbene possano attenere ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, «devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale». Invero, la norma *de qua* ha perseguito l'unico obiettivo di risolvere un «contrasto giurisprudenziale insorto sull'individuazione dei soggetti abilitati a redigere e

sottoscrivere determinati atti catastali». Sicché, in relazione alle caratteristiche originarie del decreto-legge, è risultato palese che «la disposizione censurata non proroga alcun termine previsto da precedenti disposizioni legislative, né dispone interventi di riassetto di norme di carattere finanziario. Essa non presenta nemmeno alcun apprezzabile nesso con il conseguimento di una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, mostrandosi piuttosto nelle vesti di un non secondario intervento normativo, volto a intervenire, sciogliendo dubbi, sulle attribuzioni di una determinata categoria professionale». Stante la contiguità temporale dell'emendamento con il menzionato contrasto giurisprudenziale, il suo superamento avrebbe potuto costituire l'unica contingenza ipoteticamente caratterizzata da urgenza. Tuttavia, la Corte ha replicato che «un conto è la proroga urgente di termini, ben altro è la decisione circa l'ampiezza delle competenze di una categoria professionale. Del resto, l'opportunità di interpretare autenticamente una norma (...) potrebbe essere soddisfatta o con il normale esercizio del potere di iniziativa legislativa (...), oppure con un distinto decreto-legge, se, a giudizio del Governo, la risoluzione del contrasto giurisprudenziale presenti autonomi profili di necessità e di urgenza». L'inserimento, in sede di conversione, di una norma interpretativa del tutto «estranea rispetto alla *ratio* e alla finalità unitaria di un decreto-legge “milleproroghe”» ha finito per determinare la «commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)». Né il Collegio ha ritenuto di salvare la denunciata disposizione in nome di una sua presunta omogeneità “transitiva” o “sopravvenuta”, derivante dall'introduzione nel decreto-legge di un articolo (il 26-*bis* recante proroghe in materia di presentazione degli atti di aggiornamento catastale) indubbiamente omogeneo con l'originaria e complessiva *ratio* del provvedimento. L'argomento, secondo cui la norma censurata, «pur disomogenea rispetto alla complessiva *ratio* dell'originario decreto-legge (rinvenibile in un intervento regolatore di natura temporale, tramite la proroga di termini)», sarebbe comunque «omogenea (ma per la comune materia catastale trattata) rispetto ad altra norma, contenente in effetti una proroga di termini e, perciò, legittimamente introdotta in sede di conversione», è stato considerato privo di pregio ed erroneamente desunto dalla sentenza n. 355 del 2010. Il «riconoscimento indiscriminato di un'omogeneità “transitiva” (...) consentirebbe facili aggiramenti» dell'opposto principio di necessaria omogeneità; e, nel citato precedente, «la disposizione aggiunta in sede di conversione (...) era stata reputata di per sé omogenea rispetto all'originario contenuto del decreto-legge (...) e (...) il rinvio ad altre norme aggiunte in sede di conversione era stato operato solo per sottolineare come anche queste ultime mirassero alla medesima finalità già perseguita dalla norma censurata (e già considerata non dissonante rispetto all'originaria *ratio* complessiva del decreto-legge)». Anche la sentenza richiamata conferma, quindi, l'«esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione (...) emendamenti del tutto estranei ad oggetto e finalità del testo originario, che costituisce l'unico termine di paragone».

Nella sentenza n. 186 la Corte – investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 52 del 2014, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 81 del 2014 – ha escluso la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. prospettata dal rimettente, per difetto del «nesso di “interrelazione funzionale” e di “sostanziale omogeneità” tra decreto-legge e legge di conversione», sulla base dell'assunto che, nell'ambito dell'*iter* legislativo della conversione di un decreto-legge che dispone la proroga del termine di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, non potrebbe ravvisarsi la necessità e l'urgenza di introdurre «modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale». La Corte ha rigettato la censura sottolineando che gli emendamenti in questione, introdotti in sede di conversione, «integrano l'originaria disposizione del decreto-legge con un contenuto normativo del tutto omogeneo, e, completando la disposizione, risultano ugualmente necessari e urgenti, anche se necessità e urgenza sono requisiti che riguardano le disposizioni del decreto e non i relativi emendamenti (sentenza n. 22 del 2012)».

4.4. La riserva di legge

4.4.1. La riserva di legge ex art. 23 Cost.

La sentenza n. 10 ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente il prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti nella commercializzazione di carburanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente

(c.d. *Robin tax*). La questione – accolta con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. - è stata ritenuta, invece, non fondata con riferimento all'art. 23 Cost., per l'asserita la violazione della riserva di legge in quanto si tratterebbe di prestazione imposta in forza non di una legge, ma di un decreto-legge. Afferma la Corte, infatti, che la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. “deve ritenersi pacificamente soddisfatta anche da atti aventi forza di legge, come accade in riferimento a tutte le riserve contenute in altre norme costituzionali, comprese quelle relative ai diritti fondamentali (*ex plurimis*, ordinanza n. 134 del 2003, sentenze n. 282 del 1990, n. 113 del 1972 e n. 26 del 1966) e salvo quelle che richiedono atti di autorizzazione o di approvazione del Parlamento. Ciò sia perché i decreti-legge e i decreti legislativi sono fonti del diritto con efficacia equiparata a quella della legge parlamentare, sia perché nel relativo procedimento di formazione è assicurata la partecipazione dell'organo rappresentativo, rispettivamente in sede di conversione e in sede di delega (oltre che con eventuali pareri, in fase di attuazione della delega stessa)”.

I consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione dell'art. 23 Cost., secondo cui «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», sono stati richiamati dalla sentenza n. **83** che ha ritenuto illegittima la sottoposizione ad una gravosa imposizione tributaria della commercializzazione dei prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché dei dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo. Il Collegio ha rammentato che, «se è indubbio che la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, abbia carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie, (...) ciò “non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa ‘in bianco’, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini” (sentenza n. 115 del 2011). (...) “l'espressione ‘in base alla legge’, contenuta nell'art. 23 della Costituzione”, si deve interpretare “in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale”; questo principio “implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione” (sentenza n. 4 del 1957). (...) per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è quanto meno necessaria la preventiva determinazione di “sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa” (sentenze n. 350 del 2007 e n. 105 del 2003)», affinché «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» (sentenze nn. 190 del 2007 e 115 del 2011).

4.5. Le leggi provvedimento

Secondo i caratteri enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, la legge-provvedimento è caratterizzata da un contenuto particolare e concreto (*ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2012 e n. 270 del 2010) nonché dalla produzione diretta di effetti nei confronti di destinatari determinati o di numero limitato (*ex multis*, sentenze n. 275 e n. 154 del 2013 e n. 94 del 2009). Così l'ordinanza n. **72**.

4.6. La legge retroattiva

4.6.1. La legge retroattiva di interpretazione autentica

Una legge può dirsi interpretativa quando «impone una scelta ermeneutica che rientra tra le possibili varianti di senso, compatibili con il tenore letterale del testo interpretato, e interviene a comporre il conflitto tra le diverse interpretazioni offerte dalla giurisprudenza». Non rileva, in senso contrario, che «la norma interpretativa recepisca e convalidi un orientamento giurisprudenziale minoritario», essendo sufficiente che la stessa imponga «una delle possibili varianti di senso del testo originario, vincolando l'interprete ad uno dei significati ascrivibili alla norma anteriore (sentenza n. 227 del 2014)», e non spettando alla Corte un «giudizio di fondatezza circa le divergenti interpretazioni emerse prima dell'intervento legislativo chiarificatore, che ad una di esse accorda la preferenza (sentenza n. 170 del 2008)». In tali termini si è espressa la sentenza n. **127**, la quale ha altresì rammentato che, secondo la

giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, «in linea di principio, al legislatore non è precluso intervenire nella materia civile con nuove disposizioni retroattive, che dispieghino gli effetti sui diritti sorti in base alle leggi vigenti. Tuttavia, i principi dello stato di diritto e la nozione di processo equo, sancito dall'art. 6 della CEDU, vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generale». Pertanto, dai principi della CEDU, condivisi dalla giurisprudenza costituzionale, «non deriva alcun divieto assoluto di norme interpretative, suscettibili di ripercuotersi sui processi in corso (sentenze n. 257 del 2011 e n. 311 del 2009). È la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ad evocare l'idea di un bilanciamento, che possa giustificare (...) una legislazione interpretativa». Nella specie, i Giudici hanno rigettato le censure mosse avverso una norma interpretativa incidente sul meccanismo di calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate (art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011), riconoscendo la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore tra la tutela previdenziale e le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica.

“Questa Corte ha più volte affermato che, posto che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale, (fra le altre, sentenze n. 156 del 2014, n. 78 del 2012, n. 257 del 2011), deve riconoscersi come «al legislatore non sia [...] precluso di emanare [...] norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)» (sentenza n. 156 del 2014; così anche, *ex plurimis*, sentenze n. 78 del 2012, n. 15 del 2012). Questa Corte ha ritenuto che ciò accade allorché una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza n. 311 del 2009; così anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), nonché di riaffermare l'intento originale del Parlamento (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas e altri contro Francia) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini”. Così la sentenza n. **150** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale l'art. 1, comma 224, della legge n. 266 del 2005, là dove prevedeva che «[t]ra le disposizioni riconosciute inapplicabili dall'articolo 69, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997, è ricompreso l'articolo 5, terzo comma, della legge 27 maggio 1949, n. 260, come sostituito dall'articolo 1 della legge 31 marzo 1954, n. 90, in materia di retribuzione nelle festività civili nazionali ricadenti di domenica. E' fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge». Tale norma era stata censurata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto escludendo il riconoscimento del diritto dei lavoratori pubblici ad un compenso aggiuntivo in caso di coincidenza delle festività con la domenica, anche con riguardo ai giudizi pendenti, avrebbe contenuto una norma retroattiva lesiva dei principi della preminenza del diritto e del processo equo di cui all'art. 6 della CEDU, in asserita carenza di motivi imperativi di interesse generale. La Corte ha escluso il contrasto con la norma convenzionale in quanto la disposizione censurata – che si inserisce nel processo di attuazione del principio della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico – si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, cosicché la portata retroattiva della medesima non si rivela irragionevole, né si pone in contrasto con altri interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*: sentenze n. 257 del 2011, n. 236 del 2009). La Corte ha ulteriormente precisato: “l'intervento interpretativo del legislatore non solo non contrasta con il principio di ragionevolezza «che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento» (sentenza n. 209 del 2010), escluse da questa Corte già nella sentenza n. 146 del 2008 in considerazione della peculiarità del regime del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni delineato dal d.lgs. n. 165 del 2001 e dai contratti collettivi ivi richiamati, ma neppure determina una lesione dell'affidamento. Il testo originario rendeva, sin dall'inizio, plausibile, come si è già rilevato, una lettura diversa da quella che i destinatari della norma interpretata hanno ritenuto di privilegiare (sentenza n. 170 del 2008), coerente con i principi ai quali è informato il rapporto di lavoro pubblico. Né si ravvisa una

lesione delle attribuzioni del potere giudiziario. La norma in esame, infatti, avendo natura interpretativa, ha operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima (sentenza n. 170 del 2008), proprio al fine di assicurare la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 209 del 2010)".

L'ordinanza n. **174** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011 – sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali (CEDU) – il quale, nel fornire un'interpretazione autentica dell'art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999, dispone che il previsto contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli *ex*-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio (da calcolarsi, in quest'ultimo caso, sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 e trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa). La Corte ha ricordato quanto già affermato nella sentenza n. 156 del 2014 con la quale è stata decisa una questione sostanzialmente identica. In particolare in quella occasione è stato escluso che la disposizione censurata - diretta a chiarire «una situazione di oggettiva incertezza, tradottasi in un conclamato contrasto di giurisprudenza, destinato peraltro a riproporsi in un gran numero di giudizi» - rappresentasse uno *ius superveniens* «suscettibile (...) di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione». La disposizione censurata, inoltre, risponde «“ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza”» e non contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'evocato parametro europeo sul giusto processo, poiché «è consentita al legislatore l'adozione di norme retroattive (sia innovative che, come sulla specie, di interpretazione autentica) “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)».

L'interpretazione autentica fornita dal legislatore non può spingersi fino a oltrepassare «una plausibile variante di senso» della norma interpretata, pena la violazione dell'affidamento «dei consociati nella sicurezza giuridica», nonché delle «attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria». È quanto ha affermato la sentenza n. **260**, che ha dichiarato illegittimo l'art. 40, comma 1-*bis*, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, nella parte in cui prevedeva che l'art. 3, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, si interpreta nel senso che alle fondazioni lirico-sinfoniche, fin dalla loro trasformazione in soggetti di diritto privato, non si applicano le disposizioni di legge che prevedono la stabilizzazione del rapporto di lavoro come conseguenza della violazione delle norme in materia di stipulazione di contratti di lavoro subordinato a termine. L'operazione ermeneutica del legislatore, che aveva l'effetto di restringere ulteriormente il campo della possibile stabilizzazione dei rapporti a termine dei lavoratori delle fondazioni lirico-sinfoniche, operando retroattivamente, si è posta in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto «pregiudica un aspetto fondamentale delle tutele accordate dall'ordinamento ai rapporti di lavoro, in un contesto già connotato in senso marcatamente derogatorio rispetto al diritto comune».

La scelta del legislatore, di procedere ad interpretazione autentica di una norma, è legittima quando «enuclea una delle possibili varianti di senso» della disposizione interpretata. È quanto ha stabilito l'ordinanza n. **274**, che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma Cost. – dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 200, recante norme di interpretazione autentica in tema di pensioni di reversibilità. L'interpretazione «trova la sua ragion d'essere in un contesto, contrassegnato da rilevanti contrasti interpretativi e dal ravvicinato succedersi di norme, che ha reso più acuta l'esigenza di coordinarle e di interpretarle sistematicamente»; essa, inoltre, si giustifica perché, pur applicandosi retroattivamente, interviene nella materia in modo equilibrato in quanto «salvaguarda i trattamenti pensionistici già definiti in sede di contenzioso e attua un bilanciamento ragionevole dei diritti dei singoli con le esigenze di sostenibilità complessiva del sistema previdenziale».

4.6.2. L'interpretazione autentica e la funzione giurisdizionale

“Data l’obiettivo incertezza della disposizione interpretata e la plausibilità dell’interpretazione recata dalla norma censurata, non risulta lesa alcun affidamento dei contribuenti, né risultano violati gli artt. 101, 102 e 108 Cost., poiché la normativa impugnata «ha posto una disciplina generale e astratta sull’interpretazione di una disposizione anteriore, operando su un piano diverso da quello dell’applicazione giudiziale delle norme (ordinanza n. 428 del 2006)».» Così l’ordinanza n. **21**.

In tema di norme di interpretazione autentica, «non si può configurare un’ingerenza arbitraria nell’autonomo esercizio delle funzioni giurisdizionali, sol perché la norma impugnata trova applicazione nei giudizi in corso», dal momento che l’incidenza su di essi «è connaturata alle norme interpretative, con efficacia retroattiva (sentenza n. 227 del 2014)». Così l’ordinanza n. **274**

4.6.3. La legge retroattiva in materia civile

Poiché in materia civile il principio di irretroattività non ha valenza costituzionale ma ordinaria, come da ultimo confermato dalla Corte con sentenza n. **146**, occorre tuttavia che l’applicazione *ex tunc* delle norme sia giustificata dalla necessità di tutelare principi, diritti o beni di natura costituzionale. Nel caso esaminato, relativo all’esercizio dell’azione di petizione ereditaria da parte di un parente naturale del *de cuius*, il Collegio ha rinvenuto tale giustificazione sia nella «completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all’interno del matrimonio», riconducibile sia all’art. 30, comma primo, Cost., che al bene della «vita familiare» di cui all’art. 8 della Convenzione dei diritti dell’uomo, è ha pertanto dichiarato non fondata la questione di legittimità relativa alla norma (art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. 28 n. 154 del 2013) che faceva retroagire tale equiparazione in materia ereditaria.

4.6.4. La sospensione di diritto dalle cariche elettive per i mandati in corso

Al di fuori dell’ambito di applicazione dell’art. 25, secondo comma, Cost., le leggi possono retroagire, rispettando «una serie di limiti (...) che attengono alla salvaguardia, tra l’altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007). Tale orientamento è stato ripreso dalla sentenza n. **236** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la sospensione di diritto dalle cariche elettive, anche per i mandati in corso, per coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti, tra cui l’abuso d’ufficio (art. 11, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 235 del 2012, in relazione al precedente art. 10, comma 1, lett. c), reputando non irragionevole il bilanciamento legislativo tra il diritto di elettorato passivo e il principio di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione.

4.7. La reviviscenza delle norme

“Come già affermato, «il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate» (sentenza n. 13 del 2012). Fra di esse è stata individuata «l’ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale», che costituisce «caso a sé» (sentenza n. 13 del 2012) in quanto riguarda la declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che sia meramente abrogativa di una norma precedente, la quale torna per ciò stesso a rivivere”. Così la sentenza n. **218**, che ha, tuttavia, dichiarato destituita di fondamento l’eccezione di inammissibilità per carenza di interesse della Regione ricorrente, prospettata dalla difesa erariale sull’assunto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, contenente l’espressa abrogazione di precedente disciplina, ne avrebbe comportato il ripristino. Spiega la Corte: “Nella specie, la norma impugnata interviene in tema di limiti alle assunzioni di personale da parte degli

enti territoriali, dettando una disciplina che modifica la precedente, contenuta nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito. Quest'ultima norma è espressamente abrogata al fine di escludere ogni dubbio circa la perdurante vigenza della precedente disciplina. La norma di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale non è, pertanto, norma il cui contenuto essenziale è quello abrogativo; né di essa si chiede l'annullamento in quanto dispone l'abrogazione della vecchia disciplina. Si deve, dunque, escludere che, nella specie, l'eventuale accoglimento del ricorso possa produrre l'effetto di far rivivere la precedente disciplina, con conseguente riconoscimento della sussistenza dell'interesse del ricorrente all'annullamento dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito”.

4.8. Referendum abrogativo

4.8.1. Finalità e motivazione del quesito

«La richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del *referendum* va desunto [...] esclusivamente dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori” (sentenza n. 24 del 2011)». Così la sentenza n. 5, che ha dichiarato inammissibili tre richieste di *referendum* aventi ad oggetto talune disposizioni dei decreti legislativi n. 155 del 2012 e n. 14 del 2014, attuativi della riforma dell'organizzazione giudiziaria attraverso la soppressione di alcuni uffici giudiziari ordinari.

4.8.2. Chiarezza del quesito

Nel dichiarare l'inammissibilità di tre richieste referendarie per l'abrogazione totale o parziale di disposizioni dei decreti legislativi n. 155 del 2012 e n. 14 del 2014, concernenti la riforma dell'organizzazione giudiziaria, in particolare la soppressione di taluni uffici giudiziari ordinari e dei corrispondenti circondari, la sentenza n. 5 ha ravvisato quale ulteriore causa di inammissibilità di uno dei quesiti l'omessa indicazione del testo letterale delle parti delle disposizioni delle quali è proposta l'abrogazione. La Corte, giudicando insufficiente la mera indicazione dei significati normativi espressi dalle disposizioni oggetto della richiesta abrogativa, ha ritenuto che la formulazione del quesito difettava della chiarezza necessaria a garantire il libero esercizio del diritto di voto.

4.8.3. Omogeneità del quesito

La sentenza n. 6 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, contenente una serie di disposizioni in materia di trattamenti pensionistici, in quanto il quesito proposto riguarda una disposizione che ha un complessivo contenuto di legge di bilancio e, come tale, non può essere sottoposta a *referendum ex art. 75 Cost.*, e in quanto presenta una palese carenza di omogeneità. Con specifico riferimento al secondo motivo di inammissibilità, la Corte ha rilevato che la disposizione oggetto della richiesta referendaria, riguarda una pluralità di fattispecie differenziate, sia in relazione alle forme di pensione sia alle categorie di soggetti interessati. In particolare, essa coinvolge previsioni normative attinenti alle aliquote contributive dei soli lavoratori autonomi, alla perequazione automatica, alla contribuzione di solidarietà ed alla istituzione di un Fondo per favorire l'occupazione giovanile e delle donne, oltre una disposizione eccentrica ed estranea alla materia previdenziale come quella di natura tributaria sulla tassazione anche dei compensi degli amministratori di società di capitali. A giudizio della Corte, trattandosi di un "aggregato indivisibile di norme", l'elettore si sarebbe trovato «"a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse" (sentenza n. 12 del 2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l'autenticità della espressione della volontà popolare (sentenze n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 27 del 1981, *ex plurimis*)».

4.8.4. Quesito diretto all'abrogazione di disposizioni meramente abrogative (esclusione dell'effetto di riviviscenza)

Nel dichiarare l'inammissibilità di tre richieste referendarie per l'abrogazione totale o parziale di disposizioni dei decreti legislativi n. 155 del 2012 e n. 14 del 2014, concernenti la riforma dell'organizzazione giudiziaria, in particolare la soppressione di taluni uffici giudiziari ordinari e dei corrispondenti circondari, la sentenza n. 5 ha affermato l'inidoneità dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare "rivivere", in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché quelle che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti. Sul piano generale, la Corte ribadisce come «l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un'altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace». Nel caso di specie, il Collegio ritiene che le richieste referendarie mirino intrinsecamente a restituire efficacia alle disposizioni, ormai abrogate, che quegli uffici prevedevano, con l'effetto di ripristinarli; tale scopo non è però, conseguibile mediante lo strumento referendario. A sostegno della conclusione a cui perviene, la Corte richiama l'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono già state espunte dall'ordinamento (sentenza n. 28 del 2011)» (sentenze n. 12 del 2014, n. 13 del 2012, n. 24 del 2011, n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997). La Corte chiarisce che «La volontà di far "rivivere" norme precedentemente abrogate [...] non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo [...] e non può "direttamente costruire" una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, [...] il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e "surrettiziamente propositivo" (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può "introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento" (sentenza n. 36 del 1997)» (sentenza n. 13 del 2012). Ad avviso del Collegio, tale carattere connota anche le tre richieste referendarie in esame in quanto mirano non alla mera demolizione di una normativa, ma ad introdurre una determinata disciplina della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, tra le tante possibili, segnatamente quella anteriore alla soppressione di uffici prevista dalle disposizioni delle quali è richiesta l'abrogazione. L'impossibilità di conseguire detto scopo comporta, inoltre, che «verrebbe sottoposta ai cittadini una scelta inidonea a raggiungere realmente gli effetti annunciati e, quindi, un'erronea prospettiva ed una falsa alternativa, ciò che determinerebbe l'impossibilità di una corretta espressione del voto popolare (sentenze

4.8.5. La categoria delle “leggi di bilancio” e le leggi di spesa

La sentenza n. 6 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, contenente una serie di disposizioni in materia di trattamenti pensionistici, in quanto il quesito proposto riguarda una disposizione che ha un complessivo contenuto di legge di bilancio e, come tale, non può essere sottoposta a *referendum ex art. 75 Cost.*, e in quanto presenta una palese carenza di omogeneità. Con specifico riferimento al primo motivo di inammissibilità, la Corte ha ricordato che «l’interpretazione letterale delle cause di inammissibilità testualmente descritte nell’art. 75 Cost. deve essere integrata “da una interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al *referendum* disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75” (sentenza n. 16 del 1978)». Con specifico riferimento alla categoria delle leggi di bilancio, poi, ha ribadito che pur non essendo equiparabili a tale categoria, agli effetti del divieto *sub art. 75 Cost.*, «“le innumerevoli leggi di spesa” (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di “contenimento della spesa pubblica” (sentenza n. 12 del 2014)», vi rientrano, invece, quelle leggi che presentano effetti collegati in modo stretto all’ambito di operatività delle leggi di bilancio stesse. Tale stretto collegamento sussiste «se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l’indispensabile equilibrio finanziario (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella “manovra di bilancio” (sentenza n. 35 del 1985)». Nel caso in esame, la Corte ha ravvisato il suddetto collegamento in primo luogo perché la stessa relazione del Governo al Parlamento espressamente qualificava l’intervento normativo come “collegato” alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2012-2014, tanto che in sede di esame (per la conversione in legge) del d.l. n. 201 del 2011, è stata applicata la disposizione di cui all’art. 123-*bis*, comma 3-*bis*, del Regolamento della Camera, relativa al regime di ammissibilità delle proposte emendative di provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica. Inoltre, lo stesso art. 24, comma 9, del d.l. 201 del 2011 ha abrogato l’art. 5 della legge 183 del 2011 (Legge di stabilità 2012), incidendo, pertanto, su un importante aggregato della manovra di bilancio. Non rileva, in senso contrario, il fatto che la disposizione oggetto del quesito referendario sia successiva rispetto alla legge di stabilità in quanto il collegamento alla legge di bilancio, agli effetti della inammissibilità del *referendum*, può riferirsi «anche a provvedimenti a detta legge successivi, ove formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l’equilibrio della manovra finanziaria». Con tale sentenza la Corte ha dato seguito all’orientamento già espresso con la sentenza n. 2 del 1994 contrario all’ammissibilità di richieste referendarie aventi ad oggetto leggi di riordino del sistema previdenziale.

4.9. Referendum consultivo

4.9.1. Istituto tipizzato funzionale a processi decisionali pubblici

“... è giuridicamente erroneo equiparare il *referendum* consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. Il *referendum* è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all’intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di *referendum* regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il *referendum* assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i *referendum* popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa”. Così la sentenza n. 118.

4.10. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale

4.10.1. Il principio generale dell'efficacia retroattiva delle decisioni e il potere della Corte di graduare gli effetti temporali

La sentenza n. 10 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente il prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti nella commercializzazione di carburanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, con divieto di traslazione sui prezzi al consumo (c.d. *Robin tax*). Il dispositivo della sentenza reca la locuzione “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”. Così la Corte motiva in ordine al potere di intervenire espressamente sull'efficacia temporale della sua decisione: “Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti. Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro. Questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966) che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte; esso, tuttavia, non è privo di limiti. Anzitutto è pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività «vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore – relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi – che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, *ex plurimis*, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970). Inoltre, come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito. Una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale: in tal senso questa Corte ha operato anche in passato, in alcune circostanze sia pure non del tutto sovrapponibili a quella in esame (sentenze n. 423 e n. 13 del 2004, n. 370 del 2003, n. 416 del 1992, n. 124 del 1991, n. 50 del 1989, n. 501 e n. 266 del 1988). Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»: per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013). Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo. Del

resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi. Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale. Essa non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata. In questa prospettiva si spiega, ad esempio, quell'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto «sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi* [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010). Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima. Naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco”.

4.10.2. L'inerzia del legislatore e il potere-dovere della Corte di intervenire, con auspicio

Nella sentenza n. 45 la Corte - chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla questione degli “eterni giudicabili” dopo il monito formulato, da ultimo, con la sentenza di inammissibilità n. 23 del 2013 - ha chiarito che il giudice, il quale dubiti della legittimità costituzionale di una norma di cui deve fare applicazione, non potendo sospendere il processo, in attesa di un eventuale intervento emendativo del legislatore, né applicare la norma sospettata di incostituzionalità, deve sollevare la questione, «specie se una precedente sentenza di questa Corte lo induce a ritenerne la fondatezza, e deve farlo indipendentemente dal tempo trascorso da tale pronuncia». La Corte ha, quindi, rigettato l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che la brevità del tempo trascorso non consenta in questo caso di configurare un'inerzia del legislatore idonea a legittimare un intervento sostitutivo e, preso atto della perdurante (non tollerabile) inattività del Parlamento, ha ritenuto non più procrastinabile l'adozione di una pronuncia diretta a ricondurre a legittimità costituzionale la disciplina censurata sia pure con i limiti derivanti, per un verso, dall'impossibilità di «operare una scelta della soluzione più opportuna, che compete al legislatore», e, per un altro, dai termini della questione sottoposta al suo esame. La direzione seguita, nell'attesa di un'auspicata e più appagante soluzione legislativa, è stata quella di eliminare l'ostacolo al fruire della prescrizione attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, 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.

“... Una volta accertato che, in ragione dell'assolutezza della riferita esclusione, le disposizioni in questione si pongono in contrasto con parametri costituzionali «questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e deve dichiararne l'illegittimità» (sentenza n. 162 del 2014), essendo poi compito del legislatore introdurre apposite disposizioni al fine della auspicabile individuazione (anche periodica, sulla base della evoluzione tecnico-scientifica) delle patologie che possano giustificare l'accesso alla PMA di coppie fertili e delle correlative procedure di accertamento (anche agli effetti della preliminare sottoposizione alla diagnosi preimpianto) e di una opportuna

previsione di forme di autorizzazione e di controllo delle strutture abilitate ad effettuarle (anche valorizzando, eventualmente, le discipline già appositamente individuate dalla maggioranza degli ordinamenti giuridici europei in cui tale forma di pratica medica è ammessa). Ciò non essendo, evidentemente, in potere di questa Corte, per essere riservato alla discrezionalità delle scelte, appunto, del legislatore”. Così la sentenza n. **96** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, “nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all’art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche”.

5. Il Governo

5.1. La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa

«La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce (...) “un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell’art. 97 Cost. L’individuazione dell’esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l’imparzialità della pubblica amministrazione” (*ex plurimis*, sentenza n. 81 del 2013)». Tale orientamento è stato richiamato dalla sentenza n. **108** con la quale sono state rigettate questioni concernenti la disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall’esecuzione dei contratti pubblici (art. 1, commi 19 e 25, della legge n. 190 del 2012).

6. La pubblica amministrazione

6.1. I principi

6.1.1. L’efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione

“... il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società *in house*, ovvero società o associazioni private, all’amministrazione pubblica, in quanto «il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell’art. 97 Cost. » (sentenze n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 del 2011, n. 299 del 2011, n. 267 del 2010)”. Così la sentenza n. **7**.

«La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce (...) “un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell’art. 97 Cost. L’individuazione dell’esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l’imparzialità della pubblica amministrazione” (*ex plurimis*, sentenza n. 81 del 2013)». Tale orientamento è stato richiamato dalla sentenza n. **108** con la quale sono state rigettate questioni concernenti la disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti

dall'esecuzione dei contratti pubblici (art. 1, commi 19 e 25, della legge n. 190 del 2012).

Il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che «costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.», «implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». In tal senso si è espressa la sentenza n. **188** che ha ritenuto lesive del suddetto principio disposizioni delle leggi piemontesi nn. 9 e 16 del 2013, di approvazione dei bilanci e di assestamento, nella parte in cui hanno ridotto, «in modo irragionevole e sproporzionato», «senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione», le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legislazione regionale, pregiudicandone lo svolgimento. In altri termini, il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione. Una dotazione finanziaria radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione del principio in considerazione.

La sentenza n. **218** – sul contingentamento delle nuove assunzioni di personale delle pubbliche amministrazioni – ribadisce che le misure volte a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, proprio perché vengono incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, sono idonee a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 64 del 2005, n. 417 del 2005, n. 52 del 2010).

La sentenza n. **253** dichiara non fondata, con riferimento al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, il quale differisce di un anno la possibilità per le Regioni di disporre con propria legge detrazioni all'IRPEF in favore delle famiglie o in luogo dell'erogazione diretta di altre misure di sostegno sociale. Anzitutto, «la proroga si limita a conferire al bilancio regionale una maggiore flessibilità in relazione alle scelte rimesse alla discrezionalità della Regione cosicché la sua temporanea applicazione potrebbe addirittura favorire il buon andamento dell'azione amministrativa». In secondo luogo, anche la possibilità di disporre della quota di addizionale IRPEF ad essa assegnata al fine di perseguire politiche di sostegno sociale a favore di soggetti svantaggiati, non esimerebbe la Regione dall'onere di predisporre l'organizzazione necessaria alla prestazione diretta di sostegno economico a beneficio dei soggetti IRPEF che non possono giovare delle detrazioni in esame.

La sentenza n. **272** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, secondo cui le amministrazioni pubbliche che nelle loro transazioni commerciali avessero superato i prescritti tempi medi di pagamento dei debiti (90 giorni nel 2014 e 60 giorni a decorrere dal 2015) erano sanzionate con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello della violazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è motivata dal difetto di proporzionalità fra la violazione e la sanzione, lesivo dell'autonomia legislativa regionale nella materia residuale della organizzazione amministrativa e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Con specifico riferimento a tale ultimo principio, la Corte afferma: «Per ragioni non diverse da quelle appena considerate con riferimento alla lesione del principio di proporzionalità, la norma censurata si rivela confliggente anche con l'art. 97, secondo comma, Cost.: se, da un lato, il blocco delle assunzioni è senz'altro suscettibile di pregiudicare il buon andamento della pubblica amministrazione, dall'altro lato la limitazione non risulta giustificata dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale, dato che, come si è visto, si tratta di una misura inadeguata a garantire il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti. Anche tale violazione si traduce, come è evidente, in una lesione delle medesime competenze costituzionali della ricorrente in materia di organizzazione amministrativa».

6.1.2. Il principio del giusto procedimento

Il «principio del “giusto procedimento” (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, e in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti) non può dirsi assistito in assoluto da garanzia costituzionale (sentenze n. 312, n. 210 e n. 57 del 1995, n. 103 del 1993 e n. 23 del 1978; ordinanza n. 503 del 1987). Questa constatazione non sminuisce certo la portata che tale principio ha assunto nel nostro ordinamento, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modifiche, in base alla quale “il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire un giudice” (sentenza n. 104 del 2007). Del resto, proprio in materia espropriativa, questa Corte ha da tempo affermato che i privati interessati devono essere messi “in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico” (sentenza n. 13 del 1962; sentenze n. 344 del 1990, n. 143 del 1989 e n. 151 del 1986)». I riferiti orientamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. 71 che ha deciso nel senso della non fondatezza questioni aventi ad oggetto l'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico (art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni). In proposito, i Giudici hanno osservato che «il provvedimento disciplinato dalla norma in esame non potrebbe, innanzitutto, sottrarsi all'applicazione delle ricordate, generali, regole di partecipazione del privato al procedimento amministrativo, come, infatti, è riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, che impone la previa comunicazione di avvio del procedimento». Inoltre, «in virtù della effettiva comparazione degli interessi contrapposti richiesta dalla norma in questione, il privato sarà ulteriormente sempre posto in grado di accentuare il proprio ruolo partecipativo, eventualmente facendo valere l'esistenza delle “ragionevoli alternative” all'adozione dell'annunciato provvedimento acquisitivo, prima fra tutte la restituzione del bene».

6.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni

6.2.1. L'accesso ai pubblici uffici

6.2.1.1. Il passaggio automatico di personale di società in house, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2014, per la violazione del principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost. La disposizione prevedeva il trasferimento del personale a tempo indeterminato della soppressa società *in house* “Interventi Geo Ambientali spa (IGEA spa)” alla neoistituita Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM), costituente amministrazione pubblica in senso proprio, in quanto «struttura tecnico-operativa della Regione autonoma della Sardegna», avente «personalità giuridica di diritto pubblico ed [...] autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale». La Corte, a sostegno della decisione ricorda la copiosa giurisprudenza secondo cui il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (tra le più recenti, le sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012; n. 293 del 2009), cui si può derogare solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006). Ricorda che il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società *in house*, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica, in quanto «il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. » (sentenze n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 del 2011, n. 299 del 2011, n. 267 del 2010). Ribadisce, d'altro canto, che la necessità di risorse umane da parte dell'ARBAM, derivante dall'assunzione di funzioni della soppressa società *in house*, non costituisce valido motivo per disattendere il principio del concorso pubblico (sentenza n. 227 del 2013), non potendo essa configurare una peculiare e straordinaria esigenza di interesse pubblico.

6.2.1.2. La copertura provvisoria di posizioni dirigenziali presso le Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio

«Nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. 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" (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009)». Il riferito orientamento è stato confermato dalla sentenza n. **37**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97, dell'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, il quale consentiva alle Agenzie delle dogane, delle entrate e del territorio la copertura provvisoria di posizioni dirigenziali, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, attraverso l'attribuzione di incarichi dirigenziali a tempo determinato a propri funzionari privi della relativa qualifica. La disposizione impugnata, infatti, pur riferendosi ad assegnazioni asseritamente temporanee di mansioni superiori, di fatto aggira la regola del concorso pubblico poiché il termine finale del contratto individuale di lavoro è stato reiteratamente prorogato. I Giudici riportano un consolidato orientamento giurisprudenziale – formatosi sull'art. 24 del regolamento dell'Agenzia delle entrate, di contenuto identico a quello della disposizione censurata – secondo cui, nell'ambito dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, detta modalità di copertura risulta essere illegittima per la sua non riconducibilità né al modello dell'affidamento di mansioni superiori a impiegati appartenenti ad un livello inferiore - inapplicabile laddove sia necessario il passaggio dalla qualifica di funzionario a quella di dirigente (sentenza n. 17 del 2014) - né all'istituto della reggenza, caratterizzato da straordinarietà e temporaneità. La norma impugnata, infatti, pur avendo cura di esibire il carattere della temporaneità, consente il ricorso alla descritta modalità di copertura delle posizioni vacanti sino all'assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali. «Questo significa che al termine, certo nell'*an* e nel *quando*, del completamento delle procedure concorsuali [...] si affianca un diverso termine, certo nella sola attribuzione del diritto all'assunzione, ma incerto nel *quando*, perché tra il completamento delle procedure concorsuali [...] e l'assunzione dei vincitori può trascorrere anche un notevole lasso di tempo». In questo senso, il termine finale fissato dalla disposizione impugnata finisce per non essere certo, preciso e sicuro, in contraddizione con l'affermata temporaneità (sentenza n. 102 del 2013). La regola del pubblico concorso non è soddisfatta neppure dal rinvio che la norma impugnata opera all'art. 19, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale si limita a prevedere che l'amministrazione renda conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia di posti che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta, stabilendo, altresì, che siano acquisite e valutate le disponibilità dei funzionari interni interessati. I contratti non sono, dunque, assegnati attraverso il ricorso ad una procedura aperta e pubblica, conformemente a quanto richiesto dagli artt. 3, 51 e 97 Cost. Infine, in applicazione dell'articolo 27 della legge 87 del 1953, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale delle disposizioni che hanno permesso le proroghe dei termini, riconoscendo un rapporto di concatenazione tra dette norme e quella oggetto principale del giudizio.

6.2.1.3. L'attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale

La sentenza n. **180** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, nella parte in cui prevedeva la possibilità di attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, disponendo, altresì, che all'incaricato spettasse il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale. In particolare, la disposizione impugnata interveniva a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, non risultano riconducibili né al legittimo conferimento di mansioni, né all'istituto della reggenza, così come delineati dal d.lgs. n. 165 del 2000.

6.2.2. Il rapporto d'impiego

6.2.2.1. Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

La sentenza n. **178** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, per violazione della libertà sindacale di cui all'art. 39, primo comma, Cost. – ha ritenuto, invece, non fondata la censura basata su un'ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, nonché tra il lavoro pubblico assoggettato a una disciplina contrattuale e il lavoro pubblico escluso da tale disciplina. La Corte ha dichiarato non fondate queste censure, in quanto la disciplina persegue l'obiettivo di un risparmio di spesa, che «opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono» (sentenza n. 310 del 2013), e in quanto il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Tale eterogeneità non solo preclude ogni plausibile valutazione comparativa sul versante dell'art. 3, primo comma, Cost., ma anzi, valorizza una funzione solidaristica delle misure adottate, strettamente collegata all'eccezionalità della situazione economica generale, in piena armonia con il dettato dell'art. 2 Cost.

«È indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della “intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva” (sentenza n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale “ben può intervenire [...] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)” (sentenza n. 228 del 2013). Così la sentenza n. **180**.

6.2.2.2. L'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni

La Corte con la sentenza n. **180** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, nella parte in cui prevedeva la possibilità di attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, disponendo, altresì, che all'incaricato spettasse il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale. In particolare, la disposizione impugnata interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, non risultano riconducibili né al

legittimo conferimento di mansioni, né all'istituto della reggenza, così come delineati dal d.lgs. n. 165 del 2000. Il Collegio richiama poi la sentenza n. 17 del 2014 per riaffermare che l'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa delineando un mutamento provvisorio di mansioni. Pertanto, la relativa disciplina rientra nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014). In ogni caso, al di là della scarsa coerenza con la disciplina statale, la norma impugnata regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'ordinamento civile'.

6.2.2.3. L'esclusione retroattiva del compenso aggiuntivo in caso di coincidenza delle festività con la domenica

Con la sentenza n. 150 la Corte affronta una questione relativa alla retribuzione nelle festività civili nazionali ricadenti di domenica nell'ambito del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione. La questione – dichiarata non fondata – aveva ad oggetto l'art. 1, comma 224, della legge n. 266 del 2005, là dove prevedeva che «[t]ra le disposizioni riconosciute inapplicabili dall'articolo 69, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997, è ricompreso l'articolo 5, terzo comma, della legge 27 maggio 1949, n. 260, come sostituito dall'articolo 1 della legge 31 marzo 1954, n. 90, in materia di retribuzione nelle festività civili nazionali ricadenti di domenica. E' fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge». Tale norma era censurata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto escludendo il riconoscimento del diritto dei lavoratori pubblici ad un compenso aggiuntivo in caso di coincidenza delle festività con la domenica, anche con riguardo ai giudizi pendenti, avrebbe contenuto una norma retroattiva lesiva dei principi della preminenza del diritto e del processo equo di cui all'art. 6 della CEDU, in asserita carenza di motivi imperativi di interesse generale. La Corte ha escluso il contrasto con la norma convenzionale in quanto la disposizione censurata – che si inserisce nel processo di attuazione del principio della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico – si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, cosicché la portata retroattiva della medesima non si rivela irragionevole, né si pone in contrasto con altri interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*: sentenze n. 257 del 2011, n. 236 del 2009). A chiarimento di ciò, la Corte ricostruisce il percorso della riforma del rapporto di lavoro pubblico, anche attraverso le sue pronunce che ne hanno precisato le finalità. Ricorda che la riforma, introdotta con il d.lgs. n. 29 del 1993, è ispirata «alle finalità di “accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei paesi della Comunità europea”, di “razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica”, di “integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato” (v. art. 1)» (sentenza n. 359 del 1993)”. Ribadisce che tale riforma, profondamente innovando, ricostruisce l'intera materia intorno ai nuovi principi della “privatizzazione” e della “contrattualizzazione” enunciati nell'art. 2, primo comma, lett. a), della legge n. 421 del 1992 e attuati, nel decreto n. 29 del 1993, mediante l'inquadramento dei rapporti d'impiego pubblico nella cornice del diritto civile e nella contrattazione collettiva e individuale» (sentenza n. 359 del 1993). Riafferma che il d.lgs. n. 165 del 2001, seguito alla cosiddetta “seconda privatizzazione” del lavoro pubblico operata dalla legge delega n. 59 del 1997, ha confermato l'impianto della riforma del 1993, diretta a «valorizzare la distinzione tra organizzazione della pubblica amministrazione, la cui disciplina viene affidata in primo luogo alla legge, e rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, tendenzialmente demandato allo strumento della contrattazione collettiva» (sentenza n. 313 del 1996; sentenza n. 88 del 1996), in linea con la configurazione della contrattazione collettiva come strumento di partecipazione. Con riguardo alla norma all'esame, poi, la Corte – sulla scia della sentenza n. 146 del 2008 – osserva che essa si pone in armonia con l'obiettivo di attribuire alla sola fonte contrattuale il compito di definire il trattamento retributivo, eliminando tutte le voci *extra ordinem*, con la finalità del contenimento e della razionalizzazione della spesa per il settore del pubblico impiego. Alla luce di quanto sopra, la Corte

riconosce che il censurato art. 1, comma 224, della legge n. 266 del 2005 non ha fatto altro che dare attuazione ad uno dei principi ispiratori dell'intero d.lgs. n. 165 del 2001, ed ha chiarito – risolvendo una situazione di incertezza testimoniata dalla presenza di pronunce della Cassazione di segno contrastante – che l'art. 5, terzo comma, della legge n. 260 del 1949 ha carattere imperativo, ed è, pertanto, applicabile a tutti i lavoratori dipendenti dallo Stato, dagli enti pubblici e dai privati, rientrando fra le «norme generali [...] del pubblico impiego», di cui l'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce l'inapplicabilità a seguito della stipulazione dei contratti collettivi, in linea con il principio della onnicomprensività della retribuzione e del divieto di ulteriori corrisposizioni, diverse da quelle contrattualmente stabilite (sentenza n. 146 del 2008). La Corte, infine, riassume così i motivi che hanno condotto al rigetto della questione: "l'intervento interpretativo del legislatore non solo non contrasta con il principio di ragionevolezza «che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento» (sentenza n. 209 del 2010), escluse da questa Corte già nella sentenza n. 146 del 2008 in considerazione della peculiarità del regime del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni delineato dal d.lgs. n. 165 del 2001 e dai contratti collettivi ivi richiamati, ma neppure determina una lesione dell'affidamento. Il testo originario rendeva, sin dall'inizio, plausibile, come si è già rilevato, una lettura diversa da quella che i destinatari della norma interpretata hanno ritenuto di privilegiare (sentenza n. 170 del 2008), coerente con i principi ai quali è informato il rapporto di lavoro pubblico. Né si ravvisa una lesione delle attribuzioni del potere giudiziario. La norma in esame, infatti, avendo natura interpretativa, ha operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima (sentenza n. 170 del 2008), proprio al fine di assicurare la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 209 del 2010)".

6.2.2.4. Il principio di proporzione e adeguatezza della sanzione disciplinare al caso concreto e la tendenziale esclusione di presunzioni assolute

«La giurisprudenza di questa Corte è da tempo costante nell'affermare come il "principio di proporzione", fondamento della razionalità che domina "il principio di eguaglianza", postuli l'adeguatezza della sanzione al caso concreto; e come tale adeguatezza non possa essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito, valutazione che soltanto il procedimento disciplinare consente (sentenze n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988). Ferma, dunque, restando la discrezionalità del legislatore di prevedere l'inflessibile adozione di sanzioni accessorie, quando ciò sia giustificato dalla peculiarità della situazione fattuale generatrice dell'illecito, nonché dalla sussistente correlazione tra tale situazione e la gravità della sanzione (sentenza n. 112 del 2014), l'ordinamento è orientato verso la tendenziale esclusione di previsioni sanzionatorie rigide, la cui applicazione non sia conseguenza di un riscontrato confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto, e rispetto alle quali l'indispensabile gradualità applicativa non sia oggetto di specifica valutazione nel naturale contesto del procedimento giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012 e n. 363 del 1996) ovvero in quello disciplinare (*ex plurimis*, sentenze n. 329 del 2007, n. 212 e n. 195 del 1998, n. 363 del 1996)». Così la sentenza n. **170** secondo cui, «data la *ratio* di tale orientamento, non ci sono motivi per escluderne l'applicazione nei confronti dei magistrati; riguardo ai quali, peraltro, nei suoi interventi normativi, il legislatore (fermo il presupposto della spettanza del potere disciplinare al Consiglio superiore della magistratura, e l'attribuzione del suo esercizio alla sezione disciplinare) è stato indotto a configurare tale procedimento "secondo paradigmi di carattere giurisdizionale" (sentenza n. 497 del 2000) per l'esigenza precipua di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura (sentenze n. 87 del 2009 e n. 262 del 2003)».

6.2.2.5. Il principio di proporzione e adeguatezza della sanzione disciplinare della destituzione dal pubblico impiego

Nella sentenza n. **234**, investita di una questione di costituzionalità concernente il divieto di riabilitazione del notaio destituito per taluni reati, la Corte ha richiamato il consolidato principio «secondo cui la sanzione disciplinare della destituzione dall'impiego pubblico o dall'esercizio di una professione va graduata, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e

adeguatezza al caso concreto, e non può pertanto costituire l'effetto automatico e incondizionato di una condanna penale (sentenze n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 220 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 del 1990, n. 971 del 1988 e n. 270 del 1986)»; principio in forza del quale la sentenza n. 40 del 1990 ha dichiarato illegittima la disciplina che prevedeva la destituzione di diritto del notaio. Riguardo agli effetti preclusivi derivanti dalla destituzione, la Corte nel dichiarare non fondata la questione proposta ha, tra l'altro, preso in esame le sentenze n. 329 del 2007 e 408 del 1993, con le quali sono state dichiarate illegittime disposizioni legislative che impedivano la partecipazione a concorsi nel pubblico impiego a chi fosse stato in precedenza destituito dalla pubblica amministrazione, evidenziando l'eterogeneità di tali previsioni rispetto a quella oggetto di scrutinio e l'impossibilità di desumere da esse elementi a sostegno del prospettato dubbio di costituzionalità.

6.2.2.6. Il principio di proporzione e adeguatezza della sanzione accessoria (conferimento non autorizzato di incarichi retribuiti)

La sentenza n. **98** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., dell'art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001 nella parte in cui applicava una sanzione pecuniaria (pari al doppio degli emolumenti corrisposti a dipendenti pubblici) agli enti pubblici economici e ai privati che omettono di comunicare i compensi erogati relativamente ad incarichi retribuiti non preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. La Corte, dopo aver ripercorso la sua costante giurisprudenza in materia di delegazione legislativa secondo cui compete al Parlamento la disciplina delegante ed alla discrezionalità "circoscritta" del Governo la disciplina delegata, conclude che la disposizione impugnata risulta non riconducibile a principi o criteri direttivi enunciati nelle relative leggi di delega succedutesi nel tempo. In particolare i Giudici osservano che, «in una direttiva intesa a conferire al legislatore delegato il compito di prevedere come obbligatoria una determinata condotta», non è necessariamente ricompresa anche la facoltà di stabilire eventuali correlative sanzioni per l'inosservanza dell'obbligo, posto che, in linea di principio, una prescrizione «può naturalmente svolgere, di per sé, una propria autosufficiente funzione, richiedendo e ottenendo un'esauriente ed efficace osservanza» indipendentemente dalla presenza della relativa sanzione. Inoltre, nel caso di specie, la sanzione per l'omessa comunicazione dei compensi *de quibus* risulta particolarmente vessatoria, atteso che essa si somma a quella già prevista per il conferimento degli incarichi senza autorizzazione, «con un effetto moltiplicativo ricordato ad un inadempimento di carattere formale [...]. La sanzione, in altri termini, per la violazione di un obbligo che appare del tutto "servente" rispetto a quello relativo alla comunicazione del conferimento di un incarico [...] viene a sovrapporsi irragionevolmente [...] a quella prevista per la violazione di un obbligo di carattere sostanziale. Il che, fra l'altro, conferisce alla sanzione "accessoria" [...] un carattere di automatismo e di non graduabilità» che contrasta con i principi di proporzionalità ed adeguatezza delle sanzioni amministrative.

6.2.2.7. Il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014

La sentenza n. **178** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, viola la libertà sindacale di cui all'art. 39, primo comma, Cost. La Corte, preliminarmente, esclude la fondatezza delle censure che postulano l'illegittimità radicale dei provvedimenti legislativi restrittivi della dinamica contrattuale e salariale nel lavoro pubblico, senza annettere alcun rilievo al fattore della durata di tali misure. Si tratta delle censure che vedono nelle impugnate disposizioni un prelievo tributario a tutti gli effetti (prospettate in relazione agli artt. 53 e 2 Cost.) e delle censure di ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, nonché tra il lavoro pubblico assoggettato a una disciplina contrattuale e il lavoro pubblico escluso da tale disciplina. Ciò posto, la Corte esamina i due provvedimenti legislativi, il d.l. n. 78 del 2010 e il d.l. n. 98 del 2011, con riferimento a quelle censure – violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione e della libertà sindacale – per le quali assume rilievo il fattore della durata delle misure. Per prima cosa, cita la sentenza n. 245 del 1997

e l'ordinanza n. 299 del 1999, che hanno ritenuto non arbitraria una normativa di blocco retributivo, per l'anno 1993, in ragione delle finalità particolari di contenimento della spesa e della durata circoscritta entro un anno. Cita, altresì, la sentenza n. 361 del 1996, per la quale una siffatta valutazione "si incentra sul contenimento dei diritti, tutelati dagli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., con «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica», che deve essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica»", notando che tale esigenza è oggi più stringente, in seguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio. Sulla base di tali precedenti, la Corte valuta l'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, per la dichiarata finalità di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, preclude ogni incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti per gli anni 2011, 2012, 2013 (comma 1) e ogni efficacia economica delle progressioni di carriera (comma 21); vieta per il periodo che dal 1° gennaio 2011 giunge fino al 31 dicembre 2013 ogni incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale (comma 2-bis); sospende lo svolgimento delle procedure "contrattuali e negoziali" per il triennio 2010-2012 (comma 17). La Corte ricorda che queste disposizioni hanno già superato il vaglio di costituzionalità (sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013), sul rilievo che le politiche di bilancio devono essere valutate in una dimensione pluriennale, particolarmente dopo la riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Ricorda, altresì, la sentenza n. 189 del 2012 che ha riconosciuto la ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale, che escludeva in radice ogni possibilità di recupero delle procedure negoziali per il periodo di riferimento. Ne evince la Corte che la contrattazione collettiva deve essere inserita in una dimensione programmatica che è quella della manovra triennale di finanza pubblica: spetta, infatti, alla legge di stabilità indicare, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego (art. 11, comma 3, lettera g, della legge n. 196 del 2009, ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Oltre a ciò, la Corte riconosce la ragionevolezza del predetto art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 in quanto: a) si applica all'intero comparto pubblico imponendo limiti e restrizioni generali, in una dimensione già connotata in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013); b) è collegato alla particolare gravità della situazione economica e finanziaria; c) è conseguente alla valutazione della dinamica retributiva pubblica, ritenuta più sostenuta di quella dei settori privati dell'economia (fonti ufficiali: Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, giugno 2010; seduta della Quinta Commissione del Senato – Commissione Bilancio – del 16 giugno 2010; Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, e Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica). Sulla base di questi argomenti, la Corte dichiara che sono da disattendere le censure di violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., in quanto il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è né irragionevole né sproporzionato. Subito dopo, la Corte esamina le disposizioni introdotte dall'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, che estendevano fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni mirate a bloccare l'incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell'ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera. Anche in questo caso, riconosce infondata la censura riferita all'art. 36, primo comma, Cost. per i riflessi del prolungato blocco della dinamica negoziale sulla proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato. La Corte premette: "Si deve ribadire, in linea di principio, che l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del "blocco" delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991). Tale criterio è strettamente correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività (sentenza n. 154 del 2014)". Nel caso di specie, la Corte osserva che le misure restrittive si collocano in un orizzonte delimitato, e che, in secondo luogo, esse discendono dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica dovuta alla pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico attestatasi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori.

Aggiunge, inoltre, che non è dimostrato dai rimettenti un aumento, nel tempo, del carico di lavoro (a causa del “blocco” del turn over), che renda radicalmente sproporzionata la retribuzione percepita. Esclusa, dunque, l’illegittimità costituzionale delle misure di cui al d.l. n. 78 del 2010, in riferimento sia all’art. 36 che all’art. 39 Cost., nonché delle misure di cui al d.l. n. 98 del 2011 in relazione all’art. 36 Cost., la Corte passa ad esaminare le censure mosse al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali (realizzatosi attraverso il susseguirsi dei decreti legge censurati) in riferimento all’art. 39, primo comma, Cost. Ed è con riguardo a questa censura che la Corte riscontra l’illegittimità del protrarsi del blocco negoziale: “Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997). Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001), e «i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali» (art. 40, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001). In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001). Il contratto collettivo che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si ispira, proprio per queste peculiari caratteristiche che ne garantiscono l’efficacia soggettiva generalizzata, ai doveri di solidarietà fondati sull’art. 2 Cost. Tali elementi danno conto sia delle molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, 39 e 97 Cost.), in un quadro di tutele che si è visto essere presidiato anche da numerose fonti sovranazionali, sia delle disarmonie e delle criticità, che una protratta sospensione della dinamica negoziale rischia di produrre. Se i periodi di sospensione delle procedure “negoziali e contrattuali” non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti *ad libitum*. Su tale linea converge anche la Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha sottolineato l’esigenza di «un “giusto equilibrio” tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell’individuo» e ha salvaguardato le misure adottate dal legislatore portoghese – in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici – sulla scorta dell’elemento chiave del limite temporale che le contraddistingue (Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo, punti 23 e seguenti del Considerato in diritto). Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinata, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all’interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.). Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall’art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile”. Conclude la Corte dichiarando: “Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza”.

6.3. L’attività

6.3.1. La sanzione amministrativa della confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva

La sentenza n. 49 ha affrontato la questione della confisca urbanistica nella disciplina di cui all’art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui “La sentenza definitiva del giudice penale che accerta

che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite”. La confisca urbanistica è una sanzione amministrativa (ordinanza n. 187 del 1998), che per lungo tempo la giurisprudenza nazionale ha ritenuto di poter disporre sulla base del solo fatto obbiettivo costituito dal carattere abusivo dell’opera, e dunque senza che fosse necessario muovere un addebito di responsabilità nei confronti di chi subiva la misura. La situazione è mutata in seguito alla sentenza della Corte di Strasburgo 20 gennaio 2009, Sud Fondi srl e altri contro Italia, con la quale si è deciso che la confisca urbanistica costituisce sanzione penale ai sensi dell’art. 7 della CEDU e può pertanto venire disposta solo nei confronti di colui la cui responsabilità sia stata accertata in ragione di un legame intellettuale (coscienza e volontà) con i fatti (sentenza n. 239 del 2009). Si è aggiunto che, nel nostro ordinamento, l’accertamento ben può essere contenuto in una sentenza penale di proscioglimento dovuto a prescrizione del reato, la quale, pur non avendo condannato l’imputato, abbia comunque adeguatamente motivato in ordine alla responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa, sia esso l’autore del fatto, ovvero il terzo di mala fede acquirente del bene (sentenze n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008). Tale motivazione non costituisce una facoltà del giudice, ma un obbligo dal cui assolvimento dipende la legalità della confisca. Su questa situazione si innesta la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, la quale – a parere dei rimettenti – avrebbe enunciato un principio di diritto innovativo nella lettura dell’art. 7 della CEDU. La Corte europea, infatti, avrebbe affermato che, una volta qualificata una sanzione ai sensi dell’art. 7 della CEDU, e dunque dopo averla reputata entro questo ambito una “pena”, essa non potrebbe venire inflitta che dal giudice penale, attraverso la sentenza di condanna per un reato. Per effetto di ciò, la confisca urbanistica, che fino ad oggi continuava ad operare sul piano interno a titolo di sanzione amministrativa, irrogabile anzitutto dalla pubblica amministrazione, pur con l’arricchimento delle garanzie offerte dall’art. 7 della CEDU, sarebbe stata integralmente riassorbita nell’area del diritto penale, o, per dirlo in altri termini, alle tutele sostanziali assicurate dall’art. 7 si sarebbe aggiunto un ulteriore presidio formale, costituito dalla riserva di competenza del giudice penale in ordine all’applicazione della misura a titolo di “pena”, e perciò solo unitamente alla pronuncia di condanna. Ma la Corte esclude che la sentenza Varvara sia univocamente interpretabile nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva; al contrario, anche la sentenza Varvara pone un vincolo riferito non alla forma della pronuncia, ma alla sostanza dell’accertamento. Nella complessa motivazione, la Corte evidenzia, infatti, che la lettura datane dai rimettenti appare disarmonica sia nel contesto interno sia nel più ampio contesto della CEDU. Se così fosse, infatti, l’area del diritto penale sarebbe destinata ad allargarsi oltre gli apprezzamenti discrezionali dei legislatori, persino a fronte di sanzioni lievi, ma per altri versi pur sempre costituenti una “pena” ai sensi dell’art. 7 della CEDU, e si realizzerebbe una saldatura tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo. In realtà – al livello nazionale - l’autonomia dell’illecito amministrativo dal diritto penale, si radica nella discrezionalità che si riconosce al legislatore nel configurare gli strumenti più efficaci per perseguire la «effettività dell’imposizione di obblighi o di doveri» (ordinanza n. 159 del 1994; in seguito, sentenze n. 273 del 2010, n. 364 del 2004 e n. 317 del 1996; ordinanze n. 212 del 2004 e n. 177 del 2003), e corrisponde altresì, sul piano delle garanzie costituzionali, al «principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l’ultima ratio, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell’ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire» (sentenze n. 487 del 1989, n. 447 del 1998 e n. 317 del 1996). Difatti, «Le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella (eventuale) tutela penale, ben potendo invece essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni» (sentenza n. 447 del 1998). Per quanto riguarda il livello della giurisprudenza europea, la Corte ricorda lo sviluppo della giurisprudenza europea sull’autonomia dei criteri di valutazione della natura penale di una sanzione, ai fini dell’estensione delle garanzie offerte dall’art. 7 della CEDU, rispetto alla qualificazione che l’ordinamento nazionale offre della medesima sanzione (in particolare, ricorda le sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania, che hanno elaborato peculiari indici per qualificare una sanzione come una “pena” ai sensi dell’art. 7 della CEDU, proprio per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l’effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU). E aggiunge significativamente: “In questo doppio binario, ove da un lato scorrono senza opposizione le scelte di politica criminale dello Stato, ma dall’altro ne sono frenati gli effetti di detrimento delle garanzie individuali, si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a

superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività. È infatti principio consolidato che la "pena" può essere applicata anche da un'autorità amministrativa, sia pure a condizione che vi sia facoltà di impugnare la decisione innanzi ad un tribunale che offra le garanzie dell'art. 6 della CEDU, ma che non esercita necessariamente la giurisdizione penale (da ultimo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, con riferimento ad una sanzione reputata grave). Si è aggiunto che la "pena" può conseguire alla definizione di un procedimento amministrativo, pur in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte della giurisdizione penale (sentenza 11 gennaio 2007, Mamidakis contro Grecia)". In altri termini, il giudice europeo, quando ragiona espressamente in termini di "condanna", non ha a mente la forma del pronunciamento del giudice, ma la sostanza che necessariamente si accompagna a tale pronuncia, laddove essa infligga una sanzione criminale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, vale a dire l'accertamento della responsabilità. In conclusione, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate, per il mancato esperimento di una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della sentenza Varvara. Conforme l'ordinanza n. 187.

6.3.2. L'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico (la disciplina di cui all'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni)

La sentenza n. 71 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 (T.U. sulle espropriazioni), impugnato, in riferimento, tra gli altri, all'art. 42 Cost., in quanto – disciplinando l'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità – autorizzerebbe l'espropriazione in assenza di una predeterminazione degli ineludibili motivi d'interesse generale e, nell'ipotizzata carenza di termini certi di avvio e conclusione del procedimento, esporrebbe senza limiti di tempo il diritto di proprietà al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo. Preliminarmente il Collegio ha ricostruito il pertinente contesto giurisprudenziale e legislativo, richiamando gli istituti pretori dell'occupazione appropriativa ed usurpativa, come delineati dalla Corte di cassazione «in presenza di una serie di patologie rilevabili nei procedimenti amministrativi di espropriazione». La prima figura era caratterizzata da un'anomalia del procedimento espropriativo, che, pur supportato da una valida dichiarazione di pubblica utilità, non si era formalmente concluso con l'atto ablativo, mentre la seconda era collegata alla trasformazione del fondo di proprietà privata in carenza (originaria o sopravvenuta) di dichiarazione di pubblica utilità. Solo nel primo caso, l'acquisto della proprietà a titolo originario in capo all'ente pubblico e la contestuale estinzione del diritto di proprietà del privato conseguivano ad un'inversione della fattispecie civilistica dell'accessione, in considerazione della trasformazione irreversibile del fondo. Nel 2001, il legislatore aveva coniato l'istituto dell'acquisizione sanante (art. 43 del T.U.) che è stato, però, dichiarato illegittimo, per eccesso di delega, dalla sentenza n. 293 del 2010. Tale pronuncia ha rilevato come il legislatore delegato, andando oltre il descritto assetto giurisprudenziale, avesse previsto un «generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che aveva commesso l'illecito, addirittura a dispetto di un giudicato che avesse disposto il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato»; ed ha prospettato in termini dubitativi la compatibilità del censurato meccanismo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ostile all'espropriazione indiretta, la quale si pone in violazione del principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e permette all'amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da azioni illegali. Al pronunciamento del 2010 ha fatto seguito l'introduzione, ad opera del d.l. n. 98 del 2011, dell'istituto disciplinato dalla norma denunciata, il quale, a giudizio della Corte, rivela «significative differenze» rispetto a quello affine già espunto dall'ordinamento. L'art. 42-bis «ha certamente reintrodotto la possibilità, per l'amministrazione che utilizza senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato), attraverso un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile», che «sostituisce il regolare procedimento ablativo prefigurato dal T.U. sulle espropriazioni, e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato, che assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto di esproprio, e quindi sintetizza *uno actu* lo svolgimento dell'intero procedimento». Tuttavia, la nuova

disposizione prevede espressamente che «l'acquisto della proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione avvenga *ex nunc*, solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato). Essa, poi, «impone uno specifico obbligo motivazionale “rafforzato” in capo alla pubblica amministrazione procedente, che deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio. La motivazione, in particolare, deve esibire le “attuali ed eccezionali” ragioni di interesse pubblico che giustificano l'emanazione dell'atto, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, e deve, altresì, evidenziare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione. Ancora, nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore venale del bene. Ciò costituisce sicuramente un ristoro supplementare rispetto alla somma che sarebbe spettata nella vigenza della precedente disciplina. Il passaggio del diritto di proprietà, inoltre, è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, da effettuare entro 30 giorni dal provvedimento di acquisizione. La nuova disciplina si applica non solo quando manchi del tutto l'atto espropriativo, ma anche laddove sia stato annullato – o impugnato a tal fine, nel qual caso occorre il previo ritiro in autotutela da parte della medesima pubblica amministrazione – l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, oppure la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera oppure, ancora, il decreto di esproprio. Non è stata più riproposta la cosiddetta acquisizione in via giudiziaria (...) in virtù della quale l'acquisizione del bene in favore della pubblica amministrazione poteva realizzarsi anche per effetto dell'intervento di una pronuncia del giudice amministrativo, volta a paralizzare l'azione restitutoria proposta dal privato». Infine, «l'autorità che emana il provvedimento di acquisizione ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti». Appurata la diversità del nuovo istituto rispetto a quello dichiarato incostituzionale, i Giudici hanno rigettato le censure di violazione dell'art. 42 Cost., osservando che la norma in esame «delinea pur sempre una procedura espropriativa, che in quanto tale non può non presentare alcune caratteristiche essenziali», ma che ha carattere “eccezionale”, dovendo necessariamente confrontarsi «con la situazione fattuale chiamata a risolvere, in cui la previa dichiarazione di pubblica utilità dell'opera sarebbe distonica rispetto ad un'opera pubblica già realizzata». Il legislatore ha, infatti, presupposto una «già avvenuta modifica dell'immobile, utilizzato per scopi di pubblica utilità», sicché «non è congrua la pretesa che l'adozione del provvedimento di acquisizione consegua all'esito di un procedimento scandito in fasi logicamente e temporalmente distinte», come nella procedura espropriativa ordinaria. Invero, la procedura *de qua*, «sebbene necessariamente “semplificata” nelle forme, si presenta “complessa” negli esiti, prevedendosi l'adozione di un provvedimento “specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione”. L'adozione del provvedimento acquisitivo presuppone, appunto, una valutazione comparata degli interessi in conflitto, qualitativamente diversa da quella tipicamente effettuata nel normale procedimento espropriativo. E l'assenza di ragionevoli alternative all'adozione del provvedimento acquisitivo va intesa in senso pregnante, in stretta correlazione con le eccezionali ragioni di interesse pubblico (...), da considerare in comparazione con gli interessi del privato proprietario. Non si tratta, soltanto, di valutare genericamente una eccessiva difficoltà od onerosità delle alternative a disposizione dell'amministrazione, secondo un principio già previsto in generale dall'art. 2058 cod. civ. Per risultare conforme a Costituzione, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa va delimitata alla luce dell'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, la quale ultima non risulta mutata neppure a seguito di trasformazione irreversibile del fondo. Ne deriva che l'adozione dell'atto acquisitivo è consentita esclusivamente allorché costituisca l'*extrema ratio* per la soddisfazione di “attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico” (...), solo quando siano state escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita, e non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà». La riferita interpretazione consente di valorizzare, «pur in assenza di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità o in caso di suo annullamento o perdita di efficacia», «i “motivi di interesse generale” presupposti dall'art. 42 Cost., secondo il quale il diritto di proprietà può essere compresso “sol quando lo esiga il limite della funzione sociale”» che «esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del

diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione» (sentenza n. 108 del 1986). Adottando questa prospettiva ermeneutica, «l'attribuzione del potere ablatorio (in questa forma eccezionale) può essere ritenuta legittima, sulla scia della giurisprudenza costituzionale che impone alla legge ordinaria di indicare "elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'Amministrazione" (sentenza n. 38 del 1966)». Per il rigetto delle censure relative agli altri invocati parametri (artt. 3, 24, 97, 111, 113 e 117, primo comma, Cost.), si rinvia ai capitoli dedicati ai corrispondenti principi costituzionali.

6.3.3. Il rinnovo dei contratti di locazione di immobili stipulati da amministrazioni pubbliche condizionato al nulla osta dell'Agenzia del demanio

La sentenza n. 245 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 42, 117, 118 e 119 Cost., dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui ricollegava l'efficacia preclusiva al rinnovo dei contratti di locazione immobiliare stipulati dalle pubbliche amministrazioni al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio, anziché all'esplicito diniego di nulla osta, intervenuto 60 giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può recedere dal contratto. La Corte ha dapprima identificato nell'ordinamento civile l'ambito di pertinenza della disposizione impugnata, rigettando le doglianze formulate dalla Regione Veneto in base all'erroneo presupposto di un esercizio illegittimo del potere statale di coordinamento della finanza pubblica, asseritamente lesivo delle prerogative e dell'autonomia privata della Regione. I Giudici hanno poi riconosciuto che la norma persegue lo scopo di contenere la spesa pubblica, impedendo esborsi per canoni di locazione in presenza di immobili demaniali rispondenti al fabbisogno di spazio allocativo delle amministrazioni. Con riferimento alle «modalità procedurali e sanzionatorie con cui l'interesse pubblico viene perseguito», «l'individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta quale unico provvisto delle necessarie competenze, la struttura del procedimento e la sua tempistica, nonché l'eventuale sanzione» sono state ritenute esenti dalle censure della ricorrente. L'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione è stata reputata legittima «in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie», poiché essa, cui compete la gestione e la valorizzazione del demanio statale, «è l'unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso». Quanto al nulla osta, si è osservato che esso, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce le più ampie garanzie partecipative agli interlocutori dell'autorità decidente. Né il relativo *iter* procedimentale è risultato affetto dalla lamentata inadeguatezza temporale poiché «niente impone alla Regione di sottoporre la questione all'Agenzia nell'imminenza della scadenza» del termine per l'esercizio della facoltà di recesso, «essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo»; invero, la «logica di una corretta amministrazione» implica che «la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all'Agenzia del demanio gli elementi necessari per valutare gli aspetti specifici e concreti della situazione, e che quest'ultima a sua volta si esprima sulla disponibilità di un bene adeguato all'esigenza della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale». Anche la sanzione della nullità comminata in caso di rinnovo contrattuale non consentito è stata giudicata proporzionata perché la violazione di una norma imperativa «va colpita (...) con questa forma di invalidità radicale». La declaratoria di illegittimità si è, invece, indirizzata sulla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e sul connesso rischio che l'impedimento al rinnovo derivi non dall'accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dall'inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell'Agenzia del demanio. Il Collegio ha sostenuto che, se «le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale», tuttavia, «solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto»; ciò che «evidentemente non avviene quando l'Agenzia del demanio si limita a non provvedere». In una simile evenienza l'effetto preclusivo dell'esercizio dell'autonomia privata regionale avrebbe trovato il suo fondamento non nell'effettiva tutela dell'interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, «per di più contrastante con il principio generale enunciato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso». Il tradizionale rispetto serbato dalla giurisprudenza costituzionale nei confronti delle opzioni legislative non ha impedito di escludere, nella specie, la sussistenza di una

possibilità di scelta poiché «l'efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione: essa può derivare solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta».

6.3.4. L'acquisto di beni e servizi nell'ambito di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 97, 118 e 120 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze si avvalga di Consip Spa, come centrale di committenza, per lo svolgimento di procedure di gara per l'acquisizione di beni e servizi strumentali all'esercizio delle funzioni di gestione, certificazione e *audit* da parte delle autorità istituite presso ciascuna amministrazione titolare dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea. La Corte rileva anzitutto che la disposizione censurata - pur se inserita nel contesto di una regolamentazione più ampia, volta alla razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, con l'obiettivo del risparmio e della efficienza della spesa - è rivolta ad un ambito assolutamente peculiare, quale quello dei programmi di sviluppo cofinanziati con i fondi dell'Unione europea, in cui viene in rilievo principalmente la disciplina dettata da regolamenti comunitari in materia di fondi strutturali e di investimento. In tale ambito, caratterizzato dalla presenza di molteplici attori ai fini della realizzazione dei programmi cofinanziati, il legislatore nazionale «ha inteso supportare la disciplina eurounitaria attraverso la previsione di moduli di coordinamento e sostegno delle attività relative ai programmi cofinanziati con fondi dell'Unione europea, affidando le relative funzioni alla Presidenza del Consiglio (o ad un Ministro delegato), alla Agenzia per la coesione territoriale ed allo stesso Ministero dell'economia e delle finanze». Da ultimo, la Corte chiarisce che la disposizione impugnata non concreta un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo da parte degli organi centrali, di cui all'art. 120 Cost., in astratto ben possibile in materia di utilizzo dei fondi comunitari, ma altrove disciplinato (d.l. n. 69/2013 e n. 133/2014). Il potere sostitutivo infatti, lungi dal potere essere azionato *ad libitum*, si fonda su un presupposto, di solito da individuarsi nell'inerzia o nell'inadempimento da parte del sostituito, che nella fattispecie non ricorre, essendo la chiamata in sussidiarietà effettuata dallo Stato per questo tipo di funzioni amministrative sorretta da ragioni di efficienza e semplificazione.

6.3.5. L'autorizzazione della pubblica amministrazione per il deferimento ad arbitri di controversie in materia di contratti pubblici

Il deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici è subordinato dall'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012) alla preventiva autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione, in mancanza della quale sono colpiti da nullità l'inclusione della clausola compromissoria nel bando (o nell'avviso o nell'invito) e lo stesso ricorso all'arbitrato. Tale disciplina ha positivamente superato lo scrutinio di costituzionalità operato dalla sentenza n. 108 che ha rigettato le questioni sollevate, tra gli altri, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. In particolare, non è stata reputata irragionevole la scelta di «affidare all'organo di governo il compito di autorizzare motivatamente il ricorso all'arbitrato nei contratti pubblici», poiché l'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel concedere o negare l'autorizzazione, «non solo non è riducibile alla categoria dei semplici apprezzamenti tecnici, involgendo essa valutazioni di carattere politico-amministrativo sulla natura e sul diverso rilievo degli interessi caso per caso potenzialmente coinvolti nelle controversie derivanti dall'esecuzione di tali contratti, ma, per il suo stesso oggetto, si esprime in giudizi particolarmente delicati, in quanto connessi all'esigenza perseguita dalla disposizione censurata di prevenire e reprimere corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, e dunque non inopportunamente affidati all'organo di governo». Inoltre, i Giudici hanno sostenuto che la previsione dell'autorizzazione amministrativa, rivolta ad assicurare la «ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto», non esprime un ingiustificato sfavore per il ricorso all'arbitrato, ma si configura come un «mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali».

6.3.6. La remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione con il valore del materiale litoide estratto

La sentenza n. **38** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014 - sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - nella parte in cui autorizza la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori, la compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua con il valore del materiale litoide estratto riutilizzabile. La disposizione - secondo il ricorrente Governo - contrasterebbe con la disciplina in materia di «sottoprodotti» contenuta negli artt. 183, comma 1, lettera qq), e 184-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo). Così argomenta la Corte: "L'impugnato art. 19 non incide in alcun modo sulla disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo invocata dal ricorrente - recentemente oggetto di un intervento di semplificazione da parte del legislatore statale, mediante l'art. 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - e quindi non interferisce affatto con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (ribadita, con riferimento allo smaltimento delle terre, rocce e materiale da scavo, dalle sentenze n. 232, n. 181 e n. 70 del 2014, n. 300 del 2013). Essa si occupa, invece, del diverso problema della remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione, precisandone alcune modalità di computo e istituendo i necessari capitoli di bilancio. L'oggetto e la ratio della disposizione in esame sono di ordine finanziario-contabile e in questo ambito la norma impugnata deve pertanto ricondursi. Va infatti considerato che il sistema della remunerazione tramite compensazione con materiale da scavo è già previsto, sul piano della disciplina sostanziale, dall'art. 31, comma 2, della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche) - cui la disposizione impugnata espressamente si richiama -, che già consente al bando di gara di prevedere «l'utilizzazione di materiale da scavo recuperato dall'attività di realizzazione delle opere pubbliche», «[a] compensazione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto di appalto». L'impugnato art. 19 si limita a precisare che il meccanismo della compensazione si applica anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua e che in tal caso il valore del materiale estratto è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti."

6.3.7. Il concordato preventivo e la transazione fiscale

La sentenza n. **232** ha confermato l'esito della decisione n. 225 del 2014 che aveva dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost., degli 160 e 182-*ter* del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo risultante dalle modifiche successivamente intervenute. La disposizione censurata prevede che nell'ambito della procedura di concordato preventivo, la proposta di concordato contenente una transazione fiscale del credito IVA possa prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento e non anche la falciatura del debito fiscale. Anche in questo caso, il rimettente aveva reputato che tale previsione fosse lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di eguaglianza, in quanto non consente all'amministrazione finanziaria di valutare in concreto la convenienza del piano che proponga un importo superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore, a differenza di quanto consentito agli altri creditori.

6.3.8. La fede pubblica nella sicurezza stradale (affidabilità dell'apparecchiatura autovelox)

La sentenza n. **113** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del canone della ragionevolezza, dell'art. 45, comma 6, cod. strada, nella parte in cui, secondo la consolidata interpretazione della giurisprudenza di legittimità, non prevedeva che tutte le apparecchiature impiegate nell'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità fossero sottoposte a verifiche periodiche di

funzionalità e di taratura. L'affidabilità di tali apparecchiature – su cui poggia la fede pubblica «in un settore di significativa rilevanza sociale, quale quello della sicurezza stradale» – è il presupposto del valore probatorio riconosciuto alle relative risultanze nei procedimenti sanzionatori inerenti alle suddette infrazioni e giustifica il bilanciamento realizzato dall'art. 142 cod. strada tra «interessi pubblici e privati estremamente rilevanti quali la sicurezza della circolazione, la garanzia dell'ordine pubblico, la preservazione dell'integrità fisica degli individui, la conservazione dei beni», da un lato, e «valori altrettanto importanti quali la certezza dei rapporti giuridici ed il diritto di difesa del sanzionato», dall'altro. La Corte ha osservato che la tutela dei soggetti sottoposti alle verifiche «viene in qualche modo compressa per effetto della parziale inversione dell'onere della prova, dal momento che è il ricorrente contro l'applicazione della sanzione a dover eventualmente dimostrare – onere di difficile assolvimento a causa della irripetibilità dell'accertamento – il cattivo funzionamento dell'apparecchiatura. (...) detta limitazione trova una ragionevole spiegazione nel carattere di affidabilità che l'omologazione e la taratura dell'autovelox conferiscono alle prestazioni di quest'ultimo. In definitiva il bilanciamento (...) si concreta attraverso una sorta di presunzione, fondata sull'affidabilità dell'omologazione e della taratura dell'autovelox, che consente di non ritenere pregiudicata oltre un limite ragionevole la certezza della rilevazione e dei sottesi rapporti giuridici. Proprio la custodia e la conservazione di tale affidabilità costituisce il punto di estrema tensione entro il quale la certezza dei rapporti giuridici e il diritto di difesa del sanzionato non perdono la loro ineliminabile ragion d'essere. Il ragionevole affidamento che deriva dalla custodia e dalla permanenza della funzionalità delle apparecchiature, garantita (...) da verifiche periodiche conformi alle relative specifiche tecniche, degrada (...) in assoluta incertezza quando queste ultime non vengono effettuate». Ebbene, il denunciato diritto vivente, escludendo per le apparecchiature in questione la necessità di verifiche periodiche, ne ha pregiudicato l'attendibilità, alterando irragionevolmente l'assetto disegnato dal legislatore. In proposito, si è affermato che «qualsiasi strumento di misura, specie se elettronico, è soggetto a variazioni delle sue caratteristiche e quindi a variazioni dei valori misurati dovute ad invecchiamento delle proprie componenti e ad eventi quali urti, vibrazioni, *shock* meccanici e termici, variazioni della tensione di alimentazione. Si tratta di una tendenza disfunzionale naturale direttamente proporzionata all'elemento temporale». L'esonero da verifiche periodiche, o successive ad eventi di manutenzione, è perciò apparso «intrinsecamente irragionevole», tenuto conto degli inevitabili «fenomeni di obsolescenza e deterioramento» e della constatazione che un controllo di conformità alle prescrizioni tecniche «ha senso solo se esteso all'intero arco temporale di utilizzazione degli strumenti di misura, poiché la finalità dello stesso è strettamente diretta a garantire che il funzionamento e la precisione nelle misurazioni siano contestuali al momento in cui la velocità viene rilevata, momento che potrebbe essere distanziato in modo significativo dalla data di omologazione e di taratura». Pertanto, i Giudici hanno concluso che, se l'art. 142, «nella sua astratta formulazione», risulta immune da vizi di proporzionalità, la costante interpretazione dell'art. 45, comma 6, nel consentire alle amministrazioni preposte agli accertamenti di evitare ogni successiva taratura e verifica, «si colloca al di fuori del perimetro della ragionevolezza, finendo per comprimere in modo assolutamente ingiustificato la tutela dei soggetti sottoposti ad accertamento».

6.3.9. La revoca dell'incarico di commissario governativo della gestione commissariale della Ferrovia Circumetnea

L'ordinanza n. 72 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011, prospettata in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113, Cost. Tale disposizione prevede, per finalità di contenimento della spesa pubblica e con lo scopo di assicurare l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, che tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie siano attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e che, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge in cui la disposizione è inserita, i commissari governativi nominati cessino dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni. Ad avviso del rimettente, tale disposizione – nelle forme di una non rituale “legge-provvedimento”, disomogenea rispetto agli obiettivi del decreto-legge in cui è inserita, priva dei richiesti requisiti di necessità e urgenza – dietro il proclamato obbiettivo di consentire il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alle

ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, avrebbe lo scopo reale di determinare la decadenza del ricorrente dalle funzioni di commissario governativo della Ferrovia Circumetnea, con l'ulteriore traguardo di incidere sul giudizio in corso, evitando le imminenti decisioni cautelari e di merito, dalla amministrazione temute come presumibilmente sfavorevoli. La Corte osserva che la disposizione legislativa censurata, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, non si presenta affatto nelle forme della legge-provvedimento, secondo i caratteri enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, non mostrando un contenuto particolare e concreto (*ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2012 e n. 270 del 2010) né, perciò, producendo direttamente effetti nei confronti di destinatari determinati o di numero limitato (*ex multis*, sentenze n. 275 e n. 154 del 2013 e n. 94 del 2009); essa, invece, costituisce il tassello finale di un progetto riformatore di ampio respiro, di cui si cerca di favorire la definitiva e piena realizzazione con il superamento delle ferrovie in gestione commissariale governativa, e del quale la specifica norma censurata – che comporta la decadenza dei commissari governativi in carica – costituisce una mera e inevitabile conseguenza. Per questo stesso motivo, la Corte esclude anche la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, prospettata in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, e la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo (sentenza n. 64 del 2014).

6.4. La finanza pubblica

6.4.1. La necessaria corrispondenza tra risorse stanziare e obiettivi

Il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione. Una dotazione finanziaria radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione del principio in considerazione. In tal senso si è espressa la sentenza n. 188 che ha ritenuto lesive del suddetto principio disposizioni delle leggi piemontesi nn. 9 e 16 del 2013, di approvazione dei bilanci e di assestamento, nella parte in cui hanno ridotto, «in modo irragionevole e sproporzionato», «senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione», le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legislazione regionale, pregiudicandone lo svolgimento.

“Se l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le entrate tributarie, fermo restando il principio di tendenziale assegnazione del gettito su base territoriale, non siano esonerate da un ragionevole dimensionamento in conformità a criteri di utilizzazione ispirati all'economicità ed alla solidarietà finanziaria e se è già stato affermato che gli statuti non assicurano alle autonomie speciali «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013), le possibilità di dimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)”. Così la sentenza n. 155.

6.4.2. L'equilibrio di bilancio e il principio di gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale – auspicio

rivolto al legislatore

La sentenza n. 10 – con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, concernente la c.d. *Robin tax* – reca nel dispositivo la locuzione “a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”. In tal modo, la Corte ha ritenuto di intervenire espressamente sull’efficacia temporale della sua decisione, all’esito del bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame. Così la Corte spiega “le ragioni di stretta necessità” che sono a fondamento della sua scelta: “... l’applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell’equilibrio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost. Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio esige una gradualità nell’attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale *a fortiori* dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014). L’impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l’Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. Inoltre, l’indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell’applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell’ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost. La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell’equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame”.

6.4.3. Le finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti pensionistici

“Nel caso di specie, la norma censurata, nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie (sentenze n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 119 del 1991, che valorizzano, per il sistema pensionistico, la necessità di tale bilanciamento), non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori, che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato. In un disegno che persegue finalità perequative e di complessivo riequilibrio delle risorse, idonee a giustificare anche modificazioni sfavorevoli di trattamenti economici con esiti privilegiati (sentenza n. 74 del 2008, punto 4.5. del Considerato in diritto), il legislatore ha attuato un intervento di razionalizzazione della spesa pensionistica, che, inserito in una serie di misure di stabilizzazione finanziaria, non pregiudica l’adeguatezza del trattamento previdenziale per quanti abbiano beneficiato di un pensionamento

anticipato”. Così la sentenza n. 127.

La «salvaguardia degli equilibri di bilancio» ben può ispirare l’interpretazione autentica del legislatore in materia previdenziale, tenendo conto della «complessa riforma del sistema pensionistico in atto», dei suoi «effetti strutturali sulla spesa pubblica», nonché del «perseguimento della finalità di armonizzare e perequare tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati». È quanto ha stabilito l’ordinanza n. 274, che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma Cost. – dell’art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 2006, recante norme di interpretazione autentica in tema di pensioni di reversibilità, e che non preclude modificazioni sfavorevoli, tuttavia giustificate in quanto «finalizzate a riequilibrare il sistema».

6.4.4. L’interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica e il blocco delle retribuzioni

La sentenza n. 178 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell’art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, viola la libertà sindacale di cui all’art. 39, primo comma, Cost. La Corte respinge, invece, le censure riferite all’art. 36 Cost., affermando che non è arbitraria una normativa di blocco retributivo in ragione delle finalità particolari di contenimento della spesa (sentenza n. 245 del 1997 e ordinanza n. 299 del 1999). Cita, altresì, la sentenza n. 361 del 1996, sul temperamento dei diritti tutelati dagli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost. con «l’interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica», che deve essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica», notando che tale esigenza è oggi più stringente, in seguito all’introduzione nella Carta fondamentale dell’obbligo di pareggio di bilancio. Sulla base di tali precedenti, la Corte valuta l’art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 e ricorda che esso ha già superato il vaglio di costituzionalità (sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013), sul rilievo che le politiche di bilancio devono essere valutate in una dimensione pluriennale, particolarmente dopo la riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Ricorda, altresì, la sentenza n. 189 del 2012 che ha riconosciuto la ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale, che escludeva in radice ogni possibilità di recupero delle procedure negoziali per il periodo di riferimento. Ne evince la Corte che la contrattazione collettiva deve essere inserita in una dimensione programmatica che è quella della manovra triennale di finanza pubblica: spetta, infatti, alla legge di stabilità indicare, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, l’importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego (art. 11, comma 3, lettera g, della legge n. 196 del 2009, ai sensi dell’art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Oltre a ciò, la Corte riconosce la ragionevolezza del predetto art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 in quanto: a) si applica all’intero comparto pubblico imponendo limiti e restrizioni generali, in una dimensione già connotata in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013); b) è collegato alla particolare gravità della situazione economica e finanziaria; c) è conseguente alla valutazione della dinamica retributiva pubblica, ritenuta più sostenuta di quella dei settori privati dell’economia (fonti ufficiali: Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, giugno 2010; seduta della Quinta Commissione del Senato – Commissione Bilancio – del 16 giugno 2010; Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, e Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica). Subito dopo, la Corte esamina le disposizioni introdotte dall’art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, che estendevano fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni mirate a bloccare l’incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell’ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera. Anche in questo caso, riconosce infondata la censura riferita all’art. 36, primo comma, Cost. per i riflessi del prolungato blocco della dinamica negoziale sulla proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato. La Corte premette: “Si deve ribadire, in linea di principio, che l’emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del “blocco” delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991). Tale criterio è strettamente

correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività (sentenza n. 154 del 2014)". Nel caso di specie, la Corte osserva che le misure restrittive si collocano in un orizzonte delimitato, e che, in secondo luogo, esse discendono dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica dovuta alla pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico attestata su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori.

6.4.5. Il patto di stabilità, la "regola aurea" secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento e le deroghe per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche

Con la sentenza n. 181 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, della legge della Regione Piemonte n. 16 del 2013, nella parte spesa relativa alle UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e UPB DB20151 – capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; degli artt. 1 e 2 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2013, nella parte in cui hanno approvato gli Allegati A) e C) rispettivamente per la parte spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012», che ha previsto l'incremento delle dotazioni destinate a ridurre il disavanzo di amministrazione, e per la parte spesa UPB DB20151, che ha istituito il capitolo 156985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; delle citate leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l'inserimento nel Titolo III della spesa di una posta sterilizzante di pari importo delle somme dello Stato complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata dalla Regione. Le questioni erano state prospettate dalla sezione di controllo della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del bilancio della Regione Piemonte relativo all'esercizio finanziario del 2013. La sezione del controllo rimettente denunciava lo scostamento delle disposizioni regionali impugnate rispetto agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, che costituiscono – secondo l'esplicita affermazione della Corte - vere e proprie norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità. Detto d.l. n. 35 del 2013 ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di disposizioni espressamente «volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento» (art. 6, comma 1), che prevedono strumenti riconducibili a due fattispecie: l'allentamento del patto di stabilità interno (consistente nel riconoscimento di "spazi finanziari", ossia di importi finanziari che vengono esclusi dal computo del patto di stabilità interno) e la concessione di anticipazioni di liquidità. A tal riguardo, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013 dispone testualmente che le Regioni «che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti [...] a causa di carenza di liquidità [...] chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze [...] l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti»; il comma 1 del successivo art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni «al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale»; l'art. 1, comma 13, dello stesso decreto-legge prevede un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, sostanzialmente analoga a quelle previste per le regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, rispettivamente dai citati artt. 2 e 3, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa depositi e prestiti. Orbene, secondo la sezione di controllo rimettente il finanziamento attribuito alla Regione costituirebbe una mera anticipazione di liquidità, inidonea in quanto tale a garantire coperture di spesa o disavanzi, mentre secondo la Regione Piemonte si tratterebbe di un vero e proprio mutuo di scopo. La Corte – dopo aver ricostruito la genesi del decreto legge attraverso l'esame dei documenti provenienti dal Ministero dell'economia e dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché dei lavori parlamentari relativi alla conversione – accede alla tesi della sezione del controllo e afferma che il finanziamento attribuito alla Regione non può configurarsi come un vero e proprio prestito, un mutuo, che comporta un ampliamento di copertura finanziaria in termini di

competenza, ma costituisce una mera anticipazione di cassa per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, a fronte di coperture già individuate nei bilanci dei decorsi esercizi. La Corte così ricostruisce la *ratio* del provvedimento legislativo statale: riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione. Alla luce di queste premesse, la Corte esamina le partite di spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e DB20151 – capitolo 56981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013» e capitolo 56985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. 35/2013», costituenti l'oggetto delle sollevate questioni. La prima partita di spesa viene destinata dalla Regione a ripianare il disavanzo d'amministrazione del 2012; mentre la seconda partita viene destinata ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio 2013, precludendo l'adempimento delle obbligazioni pregresse che, per espressa previsione del legislatore, sono quelle iscritte nella parte del bilancio relativa agli esercizi pregressi. Afferma la Corte che in tal modo è stato pregiudicato sia l'equilibrio del bilancio – poiché l'illegittima destinazione viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie inevase – sia il rispetto dell'art. 119, sesto comma, Cost., perché la copertura della maggiore spesa di competenza viene fronteggiata con il prestito dello Stato, il cui impiego dovrebbe essere limitato a migliorare la situazione di cassa. La variazione di bilancio è altresì illegittima nella parte del Titolo III della spesa ove non sono previste partite speculari a quelle di entrata iscritte al Titolo V. La mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di “neutralizzare” gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza. In altri termini, il legislatore regionale ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio. Il simmetrico processo di rientro dal *deficit* di liquidità avrebbe dovuto essere accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione. Al contrario, il legislatore regionale, manipolando lo schema legislativo che si fonda sul parallelismo di tali delicati processi, ha contemporaneamente: a) alterato il futuro risultato di amministrazione, nella misura in cui ha considerato tra le risorse destinate alla copertura di nuove spese una mera anticipazione di liquidità (sulla incostituzionalità di norme creatrici di pratiche contabili finalizzate a consentire capacità apparente di spesa, si vedano le sentenze n. 266 e n. 138 del 2013 e n. 309 del 2012); b) omesso di impiegare le somme per l'adempimento degli obblighi pregressi, siano essi quelli previsti dall'art. 2 o dall'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 (in tema di squilibrio di bilancio originato da situazioni debitorie provocate dall'inerzia e dai ritardi del legislatore regionale, si veda la sentenza 250 del 2013); c) utilizzato per spese di competenza dell'esercizio 2013 l'anticipazione dello Stato, gestendola come un contratto di mutuo in patente contrasto con la “regola aurea” di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenze n. 188 del 2014 e n. 425 del 2004). Peraltro, la Corte ricorda che ha già avuto modo di affermare che «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014). In conclusione, la Corte afferma: “... una legge dello Stato, nata – dopo una complessa elaborazione caratterizzata dall'esigenza di conciliare i dialettici interessi di salvaguardia della “regola aurea” e dell'adempimento delle obbligazioni pregresse – per porre rimedio agli intollerabili ritardi nei pagamenti, ha subito, per effetto della non corretta attuazione da parte delle disposizioni regionali impugnate, una singolare eterogenesi dei fini, i cui più sorprendenti esiti sono costituiti dalla mancata spendita delle anticipazioni di cassa, dall'allargamento oltre i limiti di legge della spesa di competenza, dall'alterazione del risultato di amministrazione, dalla mancata copertura negli esercizi futuri del *deficit* antecedente alle erogazioni di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, dalla conseguente nomina di un Commissario straordinario di Governo”.

7. La Corte dei conti

7.1. Il controllo sulla finanza regionale a tutela dell'unità economica dello Stato (i componenti del Collegio dei revisori)

La sentenza n. **228** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria n. 2 del 2013, concernente le modalità di scelta dei componenti del Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale, in quanto in contrasto con l'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011, che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede che i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere determinati requisiti, escludendo ogni discrezionalità. La Corte così motiva: "L'istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell'unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. È alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'Adunanza dell'8 febbraio 2012). La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale."

7.2. Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni ordinarie quale controllo esterno, neutrale e a tutela del diritto oggettivo, analogo alla funzione giurisdizionale ai fini del sindacato di costituzionalità

La sentenza n. 181 ha esaminato alcune questioni prospettate dalla Corte dei conti in sede di parificazione del bilancio della Regione Piemonte relativo all'esercizio finanziario del 2013. Infatti, fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali, ma per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, unitamente alla conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Ciò posto, la Corte ricorda il risalente e costante orientamento secondo cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995). In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali la Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo, cosicché «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» (sentenza n. 226 del 1976). Si può pertanto ribadire anche per il procedimento di parifica davanti alla sezione di controllo che lo stesso «non è un giudizio in senso tecnico-processuale [ma] ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato [...]. Deve soggiungersi che non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. [...] In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

7.3. I rapporti tra attività giurisdizionale in sede di responsabilità e attività di controllo sulla gestione dei gruppi consiliari

«Questa Corte, con la sentenza n. 29 del 1995, ha affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: «è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili «diritti della difesa», garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)». Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del

contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, «non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 263 del 2014)». Così la sentenza n. **235** che ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, inviare la nota n. 3660 del 10 luglio 2013 alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari.

La medesima sentenza n. **235** ha, invece, dichiarato che spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive, nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i fatti accertati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (nella specie deliberazione n. 249 del 2013). Secondo la Regione ricorrente gli atti di citazione sarebbero stati lesivi del principio di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni. La Corte non accoglie la censura rimarcando che gli atti di citazione erano stati emanati nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa e contabile, diverso e distinto dalla giurisdizione di conto. Così argomenta la Corte: «Questa Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, «restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)» (sentenza n. 107 del 2015). Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla garanzia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), «non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)» (sentenza n. 332 del 2011), e «non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sentenza n. 289 del 1997). Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguardi l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce *ex ante* il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese. Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali. Tale conclusione, peraltro, «comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali» (sentenza n. 235 del 2007), «in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)» (sentenza n. 69 del 1985)».

7.4. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

La sentenza n. **107** ha deciso il conflitto di attribuzione, promosso dalle Regioni Toscana e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, ai decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, del 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e al decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, con cui si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte. La Corte, accogliendo la censura delle Regioni ricorrenti, ravvisa la mancanza in capo ai presidenti dei gruppi consiliari della qualifica di agente contabile, presupposto soggettivo necessario per l'esercizio della giurisdizione di conto. In via preliminare, i giudici ribadiscono la propria costante giurisprudenza secondo la quale «i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica» (sentenza n. 187 del 1990)». Viene, altresì, ricordato che «I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014)». Risulta evidente, pertanto, che l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è «meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di “concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale” (sentenza n. 1130 del 1988)». Da questo quadro emerge che i presidenti dei gruppi consiliari, anche per come disciplinati dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizzano come figura avente forte rilievo politico, costituendo «l'eventuale attività materiale di maneggio del denaro (...), in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale) » che non «muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile». In termini analoghi si sono espresse anche le sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti che con la sentenza n. 30 del 2014, sopravvenuta alla proposizione dei ricorsi per conflitto di attribuzione, hanno ravvisato il difetto della giurisdizione di conto per assenza, in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, della qualifica soggettiva di agente contabile. Tale pronuncia - oltre a richiamare il nuovo sistema di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari introdotto dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 che mira proprio a porre rimedio a un vuoto di attribuzioni in materia della magistratura contabile, in quanto «la prassi non ha mai conosciuto l'esercizio della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari» - chiarisce, comunque, che questi ultimi «anche se non tenuti alla resa del conto giudiziale in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)».

La sentenza n. **143** ha deciso il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Liguria nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché a quella della sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012. La Corte ha dichiarato in parte inammissibile, per mancanza dell'interesse ad agire, il ricorso in quanto le deliberazioni della sezione delle autonomie erano già state annullate al momento della proposizione del ricorso con la sentenza n. 130 del 2014. La Corte, poi, riprendendo gran parte delle considerazioni fatte in tale ultima pronuncia, ha dichiarato fondato il ricorso con riferimento alla deliberazione della sezione

regionale di controllo ribadendo che la Corte dei Conti ha esercitato un potere non attribuitole dalla legge perché il controllo delineato dal decreto menzionato può operare solo a partire dall'anno 2013, cioè solo a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con d.P.C.m. 21 dicembre 2012. È, infatti, lo stesso dettato normativo a prevedere che il rendiconto in esame sia strutturato secondo le suddette linee guida deliberate dalla Conferenza permanente, spettando alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi ai criteri contenuti nelle stesse, le quali, pertanto, risultano essere indispensabili.

La sentenza n. 235 ha deciso due conflitti di attribuzione tra enti promossi dalla Regione Emilia-Romagna avverso diversi atti della Corte dei conti – specificamente della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti Presidente e della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti - adottati nell'ambito del controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012. Una prima pronuncia riguarda la nota n. 3660 del 10 luglio 2013 con la quale il Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna aveva trasmesso la deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti della medesima Regione. La Regione ricorrente lamentava la lesione della sua autonomia organizzativa e contabile, in quanto l'attività censurata comportava un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo già censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014. La Corte riconosce che la censura è fondata, in quanto la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un'attività di controllo dichiarata illegittima già dalla sentenza n. 130 del 2014, e la nota di trasmissione, funzionalmente collegata alla deliberazione di controllo annullata, non può che seguirne le sorti. Chiarisce la Corte: “Con la sentenza in parola [n. 130 del 2014] è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente. La deliberazione annullata, del resto, conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima «alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza», ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva”.

Una seconda pronuncia ha ad oggetto tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i fatti di cui alla deliberazione n. 249 del 2013 della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La ricorrente Regione, lamenta, in primo luogo, che gli atti di citazione sarebbero affetti da invalidità derivata dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della deliberazione di controllo, la cui trasmissione, ad iniziativa del Presidente della sezione regionale, darebbe luogo a una non consentita interferenza tra le due fondamentali funzioni della Corte dei conti. La Corte respinge la censura riconoscendo che l'attività d'indagine della Procura regionale e le sue determinazioni finali si fondavano non già sulla deliberazione annullata dalla Corte costituzionale ma sulla documentazione contabile autonomamente acquisita, sicché l'istruttoria contabile non poteva ritenersi una mera derivazione della deliberazione annullata, il che rende gli atti di citazione insensibili ai vizi di quest'ultime. La Corte respinge altresì la seconda censura della Regione ricorrente, ovvero sia l'illegittimità degli atti di citazione per violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni. La censura si radica nella affermazione che gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in “voti” e “opinioni” sia da parte dei gruppi che da parte dell'ufficio di presidenza. La Corte respinge l'argomento così motivando: “Questa Corte

recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, «restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)» (sentenza n. 107 del 2015). Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), «non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)» (sentenza n. 332 del 2011), e «non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sentenza n. 289 del 1997). Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguardi l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce *ex ante* il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese. Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali. Tale conclusione, peraltro, «comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali» (sentenza n. 235 del 2007), «in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)» (sentenza n. 69 del 1985)".

Una terza pronuncia ha ad oggetto la nota n. 5190 del 9 luglio 2014 del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme. La Corte dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota impugnata, e così argomenta: "Questa Corte, con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all'amministrazione «l'attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni. In quell'occasione si è affermato che, «ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti "in possesso" di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie»: quest'ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull'autonomia organizzativa della Regione. Le medesime argomentazioni non possono che valere, a fortiori, in relazione a una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità".

8. L'ordinamento giurisdizionale

8.1. Il concorso della Cassazione, in sede di nomofilachia, alla legalità costituzionale

Con la sentenza n. 119 la Corte ha ritenuto l'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite civili in sede di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ. La questione aveva ad oggetto l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, nella parte in cui, prevedendo il requisito della cittadinanza italiana, escludeva gli

stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile nazionale. Il Collegio innanzi tutto chiariva la natura del procedimento nell'interesse della legge: la Corte di cassazione in base a tale disposizione è investita del potere di enunciare, qualora la ritenga di interesse generale, il principio di diritto, ossia una regola di giudizio che – pur quando non sia influente nella concreta vicenda processuale – serva tuttavia come criterio di decisione di casi futuri; il potere conferito dall'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., esalta il ruolo nomofilattico che è proprio della Corte di cassazione; l'istituto delinea un tipo di giudizio svincolato dall'esigenza di composizione degli interessi delle parti, ed interamente rivolto alla soddisfazione dell'interesse – generale ed oggettivo – all'esatta interpretazione della legge. Successivamente riconosceva la sussistenza della rilevanza constatando: a) l'esistenza del rapporto di pregiudizialità tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio c.d. nell'interesse della legge; b) la non ostatività, invece, del carattere di astrattezza del giudizio nell'interesse della legge, in quanto il giudizio di legittimità costituzionale si svolge oltre che nell'interesse privato, anche e in primo luogo in quello pubblico; c) l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità; d) la conferma del modello incidentale del controllo di legittimità costituzionale. Specificamente su questo ultimo punto, la Corte afferma: “L'incidentalità, infatti, discende dal compito della Corte di cassazione di enunciare il principio di diritto sulla base della norma che potrà risultare dalla pronuncia di illegittimità costituzionale e che sarà, in ogni caso, “altro” rispetto ad essa. È in tal modo che si realizza l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale attraverso l'incontro ed il dialogo di due giurisdizioni che concorrono sempre – e ancor più in questo caso – alla definizione del diritto oggettivo. Ed è un dialogo che si rivela particolarmente proficuo, specie laddove sia in gioco l'estensione della tutela di un diritto fondamentale”.

8.2. L'attività ermeneutica del giudice

8.2.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi

La sentenza n. 3 – nel dichiarare non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 133, commi primo e secondo, e 327, primo comma, cod. proc. civ. - ha rammentato la costante giurisprudenza secondo cui «nessuna norma di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo perché è suscettibile di essere interpretata in senso contrastante con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex multis*, sentenza n. 17 del 2010)».

“Ai fini dell'ammissibilità della questione, è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e, come avviene nel caso di specie, la escluda consapevolmente (sentenza n. 221 del 2015, punto 3.3. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. 262.

8.2.2. Il giudice comune, l'interpretazione conforme alla CEDU e il divieto di disapplicazione

“... il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007). Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana”. Così la sentenza n. 49.

“Questa Corte ha più volte affermato che l'onere dell'interpretazione conforme grava sul giudice «entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme» (sentenza n. 349 del 2007). Qualora ciò non sia possibile, ove cioè la verifica della praticabilità di una interpretazione della norma interna in senso conforme alla CEDU, realizzata dal giudice comune avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione, dia esito negativo, questi non può far altro che sollevare questione di legittimità

costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009.). Questa soluzione si collega all'impossibilità di disapplicare la norma ritenuta in contrasto con la norma convenzionale, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (fra le altre, sentenze n. 80 del 2011 e n. 349 del 2007)". Così la sentenza n. **150**.

"I giudici *a quibus*, nel valutare il contrasto tra la normativa nazionale e la norma interposta, costituita dall'art. 6 della CEDU, hanno proceduto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, sia ad escludere la disapplicazione della prima (sentenze n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007), sia ad assegnare alla seconda il significato che si trae dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, dalla quale soltanto non è permesso di discostarsi nell'esercizio del potere interpretativo garantito al giudice nazionale dall'art. 101, secondo comma, Cost. (sentenza n. 49 del 2015)". Così la sentenza n. **184**.

8.2.3. Il limite all'esegesi correttiva

L'"univoco e non superabile tenore letterale" di una disposizione osta alla praticabilità di una esegesi correttiva. Così la sentenza n. **96** che, nel condividere la lettura del giudice rimettente, ha escluso la praticabilità di una esegesi correttiva in senso estensivo dell'accesso alle tecniche di PMA, anche in favore delle coppie ricorrenti.

"Questa Corte ha più volte affermato che l'onere dell'interpretazione conforme grava sul giudice «entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme» (sentenza n. 349 del 2007)". Così la sentenza n. **150**.

8.2.4. Il diritto vivente

Con la sentenza n. **11** la Corte ha ribadito, in punto di ammissibilità, che non può addebitarsi al giudice *a quo* di non aver previamente verificato la possibilità di una interpretazione della normativa censurata, conforme ai parametri costituzionali da lui evocati quando si è in presenza di una interpretazione del dato normativo consolidata – come nella specie si assume – in termini di "diritto vivente". Difatti, il rimettente ha la facoltà di uniformarsi o meno (sentenze n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004), restando quindi libero, nel secondo caso, di assumere proprio quel "diritto vivente" ad oggetto delle proprie censure (ordinanza n. 253 del 2012). L'obbligo di una siffatta verifica è, infatti, ineludibile per il giudice *a quo* solo «in assenza di un diritto vivente» (sentenze n. 190 del 2000, n. 427 del 1999, per tutte).

Gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sui poteri ermeneutici riconosciuti al giudice rimettente, specie al cospetto di un "diritto vivente", sono stati ribaditi dalla sentenza n. **113** che ha sanzionato come irragionevole l'art. 45, comma 6, cod. strada – come costantemente interpretato dalla Corte di cassazione – nella parte in cui non prevedeva che tutte le apparecchiature impiegate nell'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità fossero sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura. Il Collegio ha, innanzitutto, richiamato il fondamentale canone della doverosa interpretazione adeguatrice secondo cui, in linea di principio, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali» (*ex multis*, sentenza n. 356 del 1996), sicché, «di fronte ad alternative ermeneutiche di questo tipo», deve essere privilegiata quella che il giudice ritiene conforme a Costituzione. Tuttavia, la prospettiva per il rimettente è diversa quando la norma sospettata di illegittimità è assunta al rango di diritto vivente. Infatti, come ha già affermato la sentenza n. 350 del 1997, pur non sussistendo nel vigente sistema «un obbligo [...] di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza – al punto da acquisire i connotati del "diritto vivente" – è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore» o della Corte costituzionale. «In altre parole, in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure – adeguandosi al diritto vivente – la proposizione della questione» di costituzionalità, mentre «è in assenza di un contrario diritto

vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali» (*ex plurimis* sentenze nn. 226 del 1994, 296 del 1995 e 307 del 1996).

8.3. L'interpretazione autentica e l'interferenza sull'esercizio della funzione giudiziaria

La funzione giurisdizionale non può dirsi violata «per il sol fatto che il legislatore intervenga con una disposizione destinata a muoversi sul piano generale ed astratto delle fonti e a costruire il modello normativo, cui la decisione del giudice si deve attenere (sentenza n. 432 del 1997). La legge interpretativa, difatti, nel porre una disciplina generale ed astratta, opera su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale della regola di diritto a singole fattispecie (sentenza n. 15 del 2012)». I riferiti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **127** per respingere le censure mosse avverso una norma interpretativa incidente sul meccanismo di calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per le pensioni anticipate (art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011). I Giudici hanno sottolineato che la legge «vale a porre rimedio ad una situazione di oggettiva incertezza, propiziata dal susseguirsi nello stesso anno (1983) di modifiche normative non sempre facili da coordinare e dimostrata» da non sopiti «contrast giurisprudenziali»; e «non sovverte il giudicato che, nei singoli contenziosi, abbia già definito i rapporti tra le parti». Tali caratteristiche hanno consentito di escludere un'interferenza indebita sull'esercizio della funzione giudiziaria, idonea a violare il principio di parità nello specifico processo e a scardinare la forza della cosa giudicata, «limite invalicabile di ogni legge di interpretazione autentica e di ogni legge retroattiva (sentenza n. 118 del 1957, che inaugura un orientamento costante)».

“Data l'obiettivo incertezza della disposizione interpretata e la plausibilità dell'interpretazione recata dalla norma censurata, non risulta lesa alcun affidamento dei contribuenti, né risultano violati gli artt. 101, 102 e 108 Cost., poiché la normativa impugnata «ha posto una disciplina generale e astratta sull'interpretazione di una disposizione anteriore, operando su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme (ordinanza n. 428 del 2006)».” Così l'ordinanza n. **21**.

In tema di norme di interpretazione autentica, «non si può configurare un'ingerenza arbitraria nell'autonomo esercizio delle funzioni giurisdizionali, sol perché la norma impugnata trova applicazione nei giudizi in corso», dal momento che l'incidenza su di essi «è connaturata alle norme interpretative, con efficacia retroattiva (sentenza n. 227 del 2014)». È quanto ha stabilito l'ordinanza n. **274**, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma Cost. – dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006, che interpreta le norme sul calcolo delle pensioni di reversibilità nel senso che l'indennità integrativa speciale fa parte del trattamento pensionistico complessivo per tutte quelle liquidate dopo il 31 dicembre 1994, stabilendo altresì che la suddetta interpretazione si applichi a tutti i trattamenti pensionistici in corso di definizione, con esclusione quindi di quelli già definiti in via contenziosa.

8.4. *Gli illeciti disciplinari dei magistrati e la sanzione del trasferimento ad altra sede o ufficio*

In tema di illeciti disciplinari dei magistrati, con la sentenza n. **170** la Corte ha dichiarato, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo n. 109 del 2006 – il quale prevede che «Il trasferimento è sempre disposto quando ricorre una delle violazioni previste dall'articolo 2, comma 1, lettera a), nonché nel caso in cui è inflitta la sanzione della sospensione dalle funzioni» – limitatamente alle parole da «quando ricorre» a «nonché». Premesso il richiamo alla giurisprudenza costituzionale sulla necessaria adeguatezza della sanzione al caso concreto (quale postulato del “principio di proporzione”) e sulla tendenziale esclusione nell'ordinamento di «previsioni sanzionatorie rigide», la Corte ha accolto le censure proposte sottolineando come la disciplina censurata, nel prevedere l'obbligatorio trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio nelle ipotesi previste dal citato art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 109 del 2006, risulti «basata su una presunzione assoluta, del tutto svincolata – oltre che dal controllo di proporzionalità da parte del giudice disciplinare – anche dalla verifica della sua concreta congruità con il fine (ulteriore e diverso rispetto a quello repressivo dello specifico illecito disciplinare) di evitare che, data la condotta tenuta dal magistrato, la sua permanenza nella stessa sede o ufficio appaia in contrasto con il buon andamento della amministrazione della giustizia (come, invece previsto dalla regola generale disciplinata dal primo periodo del comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 109 del 2006)». L'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 109 del 2006 stabilisce, infatti, che costituiscono illeciti disciplinari i comportamenti che, violando i doveri di cui all'art. 1 del medesimo decreto (di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio, rispetto della dignità della persona), «arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti». L'illecito in questione – ha evidenziato la Corte – secondo la giurisprudenza di legittimità «si configura come una “norma di parziale chiusura” del sistema disciplinare in cui la compatibilità tra la previsione di un precetto cosiddetto “a condotta libera” ed il principio informatore di tipicità della riforma risulta assicurata dallo specifico riferimento dei “comportamenti” sanzionabili ai doveri» cui il magistrato deve improntare la propria condotta nell'esercizio delle proprie funzioni. Le ipotesi trasgressive sono delineate, inoltre, come «fattispecie di illecito “di evento”», in cui «la consumazione non si esaurisce con la condotta tipica, ma esige che si verifichi un “ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti”, ossia un concreto accadimento lesivo, in danno del soggetto passivo, che costituisca la conseguenza diretta dell'azione o omissione vietata». Sono pertanto perseguibili a norma della lettera a), comma 1, dell'art. 2 del decreto violazioni dei doveri del magistrato che, pur non traducendosi in gravi violazioni di legge determinate da ignoranza o negligenza inescusabile, tuttavia arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio a una delle parti. Orbene, ha rilevato la Corte, «nonostante l'ampio ventaglio dei possibili “comportamenti” caratterizzati da siffatti requisiti, la cui configurabilità in termini di illecito disciplinare non richiede una particolare connotazione di gravità, né uno specifico grado di colpa, quella di cui alla lettera a) costituisce l'unica ipotesi, tra le molteplici, di illecito funzionale (tutte tipizzate dall'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006) alla quale consegue – come ulteriore sanzione imposta dalla norma censurata – l'obbligatorio trasferimento ad altra sede o ad altro ufficio del magistrato condannato». Ne deriva che la disciplina censurata viola l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo del «diverso (e più grave) trattamento sanzionatorio riservato (senza alcun concreto riferimento alla gravità dell'elemento materiale ovvero di quello psicologico) al solo illecito funzionale *de quo*», sia per «l'irragionevolezza della deroga alla regola posta dal primo periodo del comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 109 del 2006, giacché la *ratio* della soluzione normativa scrutinata non sembra potersi rinvenire neppure in una particolare gravità dell'illecito, desumibile dalla peculiarità della condotta, dalla misura della pena o dal rango dell'interesse protetto»; parametri questi da ritenersi «significativi (quali indici di adeguatezza dell'intervento repressivo della condotta illecita) non solo in sede di giudizio di colpevolezza e irrogazione della pena principale, ma anche nella determinazione della sanzione accessoria». E ciò tanto più – ha rimarcato significativamente la Corte – in quanto «tale sanzione comporta un effetto molto gravoso per il magistrato, giacché concreta una eccezione alla regola della inamovibilità, che incide direttamente sul prestigio e sulla credibilità dello stesso»; non senza considerare che «la misura del trasferimento, ove non congruamente supportata da valide ragioni che la rendano “funzionalmente” giustificata, potrebbe finire per profilare aspetti di dubbia compatibilità con lo stesso principio di inamovibilità dei giudici costituzionalmente sancito dall'art. 107 Cost.».

8.5. La soppressione di tribunali ordinari

L'ordinanza n. 200 ha reputato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, secondo comma, Cost., del d.l. n. 138 del 2011 e dell'art. 1, comma 2, della legge di conversione n. 148 del 2011 con cui il Governo è stato delegato a riorganizzare la distribuzione territoriale degli uffici giudiziari. In proposito, la Corte ha così ripreso gli argomenti già sviluppati nella sentenza n. 237 del 2013: «[...] la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 – contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado – non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione; [...] la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; [...] l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato [...]» atteso che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa». Lo stesso esito di manifesta infondatezza è stato riservato alla questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 155 del 2012 (con l'allegata tabella A), censurato, in riferimento anche all'art. 76 Cost., nella parte in cui sopprime il Tribunale ordinario di Pinerolo e la corrispondente Procura della Repubblica. Ugualmente ripetendo le motivazioni del precedente pronunciamento, i Giudici hanno affermato che, «da una parte, risulta *per tabulas* che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega (...), dall'altra, la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi». In particolare, è stato sottolineato che la disciplina *de qua* «ha ad oggetto una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza, e tale valutazione è stata effettuata sulla base di un'articolata attività istruttoria», come si desume dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. e dalle schede tecniche allegate, nonché dalle relazioni e dai pareri delle competenti commissioni parlamentari.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. La diversa condizione delle autonomie ordinarie e speciali

“... Si rivela così una utilizzazione impropria del giudizio in via principale, diretto non già alla definizione degli assetti e dei rapporti competenziali degli enti territoriali coinvolti, bensì alla manifestazione, squisitamente politica, di una generale insoddisfazione della ricorrente per la differenza tra la condizione di essa Regione a statuto ordinario (fiscalmente soggetta alle regole di cui all’art. 119 Cost.) e quella delle Province autonome a statuto speciale, con autonomia fortemente differenziata. Ciò, tuttavia, senza considerare (né argomentare) in ordine al fatto che tale differente situazione (lungi dal contrastarvi) è frutto di una specifica scelta costituzionale, dettata dal primo comma dell’art. 116 Cost., per la quale, in ultima analisi, la potestà primaria delle Regioni a statuto speciale ne costituisce elemento caratterizzante, che non si trasforma, per ciò solo, in elemento di rottura del sistema nazionale unitario”. Così la sentenza n. **251**, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 518, della legge n. 147 del 2013 - proposta dalla Regione Veneto nei confronti del Governo, della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano - sulla competenza in materia tributaria delle Province autonome.

2. L’organizzazione delle Regioni

2.1. Gli organi regionali

2.1.1. La natura eminentemente politica e rappresentativa del presidente del gruppo consiliare

“Questa Corte ha affermato che «i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell’ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all’attività dell’assemblea, assicurando l’elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica» (sentenza n. 187 del 1990). Più di recente si è ricordato che «I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014). La figura dei presidenti dei gruppi consiliari, delineata dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizza, a sua volta, per il forte rilievo politico e per l’importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite”; e ancora “L’attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è, dunque, meramente funzionale all’esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di «concorrere all’espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all’elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all’acquisizione di informazioni sull’attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale» (sentenza n. 1130 del 1988)”. Così la sentenza n. **107**.

2.1.2. I limiti ai poteri del Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio

Con la sentenza n. 44 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2014 (nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 323 del 2014), recante "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo", in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto regionale. La legge regionale, infatti, è stata approvata dopo la scadenza della legislatura, in assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa, in tal modo violando l'art. 123 Cost. Preliminarmente la Corte ricorda i principi già enunciati in tema di *prorogatio*: "Anche prima dell'adozione della richiamata norma statutaria e della riforma del Titolo V della Costituzione, questa Corte ha chiarito che l'istituto della *prorogatio* riguarda fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, ed in particolare ai consigli regionali, è stato affermato che «[l']istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003; nello stesso senso, sentenza n. 181 del 2014). Ne consegue che detto esercizio non può che essere limitato ai poteri "necessari", come definiti dallo statuto regionale in conformità all'art. 123 Cost. Tale esercizio va inteso come necessariamente limitato all'esigenza di «rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010)." Successivamente - affermato che gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto - esamina lo statuto della Regione Abruzzo, il quale dispone che «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità» e, dunque, osserva che esso non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio* poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (sentenza n. 68 del 2010). Conclusivamente, la Corte considera che la legge impugnata non presenta elementi idonei a far ritenere che sia stata adottata - neppure parzialmente - in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente previsto dall'evocata disposizione statutaria.

Con la sentenza n. 55 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi della Regione Abruzzo n. 23 e n. 32 del 2014, in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto regionale. Le leggi regionali, infatti, erano state approvate dopo la scadenza della legislatura, in assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa, in tal modo violando l'art. 123 Cost. A fondamento della decisione, la Corte, preliminarmente, ricorda di aver già chiarito che «L'istituto della *prorogatio* [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003); e, più di recente, che «È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere *prorogatio*» (sentenza n. 181 del 2014). Successivamente, dopo aver constatato che le due leggi impuginate sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di *prorogatio*, ribadisce in via generale che "In questa fase, i Consigli regionali «dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e

urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili». Essi, inoltre, devono «comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010)”. Ciò posto, con specifico riferimento alla Regione Abruzzo rileva che “Lo statuto regionale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo), reca ora un’esplicita limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla scadenza del mandato, circoscrivendoli ai soli «interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità» (art. 86, comma 3, lettera a)” e che “Con riguardo a quest’ultima tipologia di interventi, [...] il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale richiede ulteriormente che l’urgenza e la necessità siano «espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate» (art. 141, comma 2, della delibera del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2)”. Proprio sulla base di tali ultime previsioni, la Corte ha dichiarato, invece, non fondate le medesime censure rivolte nei confronti dell’art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014 e dell’art. 11 della legge regionale n. 32 del 2014. Infatti, entrambe le disposizioni contengono l’espressa dichiarazione di urgenza dell’intervento normativo. Diverso è, infine, il caso dell’art. 9 della legge regionale n. 32 del 2014, che – pur essendo stato legittimamente adottato durante il regime di *prorogatio* – viene, tuttavia, dichiarato costituzionalmente illegittimo per lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, poiché detta una disciplina delle sanzioni, per le violazioni in materia di emissioni nell’atmosfera, difforme da quanto previsto dall’art. 278 del codice dell’ambiente.

La sentenza n. 64 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo nei confronti dell’intera legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014, per l’asserita carenza nel provvedimento legislativo dei presupposti di indifferibilità ed urgenza ritenuti necessari per il legittimo esercizio da parte del Consiglio regionale della funzione legislativa in regime di *prorogatio*. La Corte preliminarmente ricorda di aver già affrontato questioni relative alla proroga dei poteri dei Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria nel periodo successivo al loro scioglimento. Specificamente, ricorda il precedente di cui alla sentenza n. 68 del 2010, la quale ha sottolineato come il quadro normativo ed applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l’enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.); e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.). Cosicché – anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale n. 3 del 2001 – la Corte ha affermato che «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell’attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale»; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell’art. 123, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002). Ribadisce, inoltre, la Corte che l’istituto della *prorogatio* riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all’insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992); che, con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, esso attiene solo all’«esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003); e che l’istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato dell’organo, non potendovi logicamente esservi *prorogatio* prima di tale scadenza (sentenze n. 181 del 2014 e n. 68 del 2010). Detto esercizio va inteso come necessariamente limitato alle esigenze di rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività e il principio di continuità funzionale (sentenze n. 55 e n. 44 del 2015). Ciò premesso in termini generali, la Corte, nel caso di specie, oppone alle censure del Governo che le condizioni fissate dalla norma statutaria per consentire l’esercizio delle funzioni legislative del Consiglio regionale in periodo di *prorogatio* non sono limitate ai soli casi di interventi che presentino i caratteri dell’urgenza e della necessità. Infatti, l’art.

86, comma 3, lettera a), dello statuto della Regione Abruzzo si riferisce agli interventi «che, comunque, presentano il carattere dell'urgenza e necessità», come ad una ipotesi autonoma ed aggiuntiva rispetto «agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali». Questi interventi dunque non devono essere necessariamente connotati nei fatti dalla configurabilità dei presupposti della necessità e urgenza, che, viceversa, giustificano la legittimità di interventi diversi da quelli tipizzati. Pertanto, l'enfatizzazione del requisito della necessità ed urgenza, quale unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in periodo di *prorogatio*, è frutto di un erroneo presupposto interpretativo in cui è incorso il ricorrente, fermo restando che la *prorogatio* comporta che non possa essere invaso il campo delle scelte normative connaturate al pieno esercizio del mandato elettorale (sentenze n. 55 e n. 44 del 2015). Nel caso di specie, la Corte riconosce che il provvedimento legislativo impugnato è da ricomprendersi nel novero degli interventi che si rendono comunque dovuti in base a disposizioni costituzionali e/o legislative statali, e dunque consentiti dalla norma statutaria.

Con la sentenza n. **81** la Corte, pronunciandosi nuovamente sull'esercizio della funzione legislativa di un Consiglio regionale in regime di *prorogatio*, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014 - approvata nel periodo compreso fra la scadenza del mandato del Consiglio e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni - per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost. La Corte ricorda innanzitutto la propria giurisprudenza sull'istituto in questione: "l'istituto della *prorogatio* riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2015)"; con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, "«[l]istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2015 e n. 181 del 2014)"; "«È pacifico [...] che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere *prorogatio*» (sentenze n. 55 del 2015, n. 181 del 2014)". Successivamente, la Corte riporta passaggi significativi delle più recenti decisioni riguardanti analoghe questioni, relative a leggi della Regione Abruzzo approvate dal Consiglio regionale nel medesimo periodo: la sentenza n. 55 del 2015 («In questa fase, i Consigli regionali "dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza" (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al "solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili". Essi, inoltre, devono "comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori" (sentenza n. 68 del 2010)»); la sentenza n. 64 del 2015 ("una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali [legge costituzionale n. 1 del 1999 e nuovo Titolo V, Cost.] conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale"; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti "dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002)»); la sentenza n. 44 del 2015 («[...] gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto»). La Corte ricorda, poi, che «[...] lo statuto della Regione Abruzzo, disponendo che "le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità", non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della *prorogatio* poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli "atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili" (sentenza n. 68 del 2010)». Tutto ciò premesso, la Corte verifica che, nel caso di specie, il Consiglio regionale non è intervenuto con un atto che

costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità - come previsto dall'art. 86 dello statuto - e, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge censurata. In termini del tutto analoghi, infine, anche la sentenza n. **158**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2014.

2.1.3. Il sistema elettorale regionale (la soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi)

La sentenza n. **193** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in via incidentale - dell'art. 1, comma 30, lettera d), della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2012, per l'asserita violazione degli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004. La disposizione impugnata - in tema di soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi - prevede che, ai fini della ripartizione dei seggi, sono escluse le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento. La Corte - nel respingere le censure di irragionevolezza e incoerenza del sistema in relazione alla possibilità di esprimere un voto disgiunto, nonché di violazione del principio dell'eguaglianza del voto - ha così argomentato: «La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità. Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l'art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio. Quanto al censurato collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*. D'altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010)».

2.2. L'amministrazione

2.2.1. Il passaggio automatico di personale di società in house all'amministrazione pubblica

La sentenza n. **7** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2014, per la violazione del principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost. La disposizione prevedeva il trasferimento del personale a tempo indeterminato della soppressa società *in house* "Interventi Geo Ambientali spa (IGEA spa)" alla neoistituita Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM), costituente amministrazione pubblica in senso proprio, in quanto «struttura tecnico-operativa della Regione autonoma della Sardegna», avente «personalità giuridica di diritto pubblico ed [...] autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale». La Corte - dopo aver ricordato la copiosa giurisprudenza secondo cui il pubblico concorso è forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (sul punto si rinvia a *L'accesso ai pubblici uffici*, alla voce *La pubblica amministrazione*) - afferma che il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società *in house*, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica, in quanto «il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i

soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. » (sentenze n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 del 2011, n. 299 del 2011, n. 267 del 2010), e che, d'altro canto, la necessità di risorse umane da parte dell'ARBAM, derivante dall'assunzione di funzioni della soppressa società *in house*, non costituisce valido motivo per disattendere il principio del concorso pubblico (sentenza n. 227 del 2013), non potendo essa configurare una peculiare e straordinaria esigenza di interesse pubblico.

2.2.2. Il limite retributivo del trattamento economico annuo onnicomprensivo

La sentenza n. 153 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4 del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui impone alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo del trattamento economico annuo onnicomprensivo già stabilito per i dipendenti pubblici statali. Alle censure prospettate dalla ricorrente Regione Campania – che lamentava la lesione della propria sfera di competenze legislative, amministrative e finanziarie – la Corte oppone che “La spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), sicché disposizioni dirette al suo contenimento attraverso l'individuazione di limiti generali ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, costituiscono legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»” e che “La previsione impugnata [...] si colloca nel contesto di un più ampio intervento di revisione della spesa pubblica, concorrendo, quale misura di razionalizzazione e trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali (dello Stato e delle autonomie territoriali), alla stabilizzazione della finanza pubblica complessiva. Questa «scelta di fondo» del legislatore statale (sentenza n. 151 del 2012) va qualificata dunque come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, idoneo, in quanto tale, ad attrarre alla stessa competenza legislativa dello Stato la definizione delle particolari regole che ne costituiscono il necessario svolgimento tecnico. All'accertata natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di quanto previsto nella disposizione censurata, consegue che la lamentata violazione dell'autonomia di spesa delle Regioni non sussiste (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014, n. 52 del 2010, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 36 del 2004). Né è ravvisabile alcuna violazione della potestà legislativa residuale delle regioni in materia di organizzazione amministrativa, in quanto quest'ultima recede a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012)”.

2.2.3. L'attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale

«È indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della “intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva” (sentenza n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale “ben può intervenire [...] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)” (sentenza n. 228 del 2013). In altri termini, “la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia ‘ordinamento civile’, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)” (sentenza n. 77 del 2013)». In tal senso la Corte si è nuovamente espressa con la sentenza n. 180, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, nella parte in cui prevedeva la possibilità di attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo

dell'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, disponendo, altresì, che all'incaricato spettasse il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale. In particolare, la disposizione impugnata interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, non risultano riconducibili né al legittimo conferimento di mansioni, né all'istituto della reggenza, così come delineati dal d.lgs. n. 165 del 2000. Il Collegio richiama poi la sentenza n. 17 del 2014 per riaffermare che l'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa delineando un mutamento provvisorio di mansioni. Pertanto, la relativa disciplina rientra nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014). In ogni caso, al di là della scarsa coerenza con la disciplina statale, la norma impugnata regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'ordinamento civile».

2.2.4. Il ritardo nel pagamento dei debiti scaduti sanzionato con il divieto di assunzioni di personale

La sentenza n. 272 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, secondo cui le amministrazioni pubbliche che nelle loro transazioni commerciali avessero superato i prescritti tempi medi di pagamento dei debiti (90 giorni nel 2014 e 60 giorni a decorrere dal 2015) erano sanzionate con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello della violazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è motivata dal difetto di proporzionalità fra la violazione e la sanzione, lesivo dell'autonomia legislativa regionale nella materia residuale della organizzazione amministrativa e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Così motiva la Corte: «La soluzione in concreto adottata dal legislatore statale nella norma censurata dalla Regione Veneto [, tuttavia,] si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, il quale, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004)». Specificamente, l'art. 41, comma 2, impugnato – caratterizzato da rigidità sia nella previsione della violazione sia nell'entità della sanzione - non supera il *test* di proporzionalità, il quale «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» (sentenza n. 1 del 2014). La Corte afferma, infatti, che la violazione della proporzionalità si manifesta innanzitutto nell'inidoneità della previsione a raggiungere i fini che persegue, non costituendo essa un adeguato deterrente. Inoltre, non viene in considerazione il ritardo non imputabile all'amministrazione - e a riprova della complessità della situazione la Corte ricorda che il legislatore, con il d.l. n. 35 del 2013, cercò di far fronte al problema del pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche prevedendo, fra l'altro, «l'allentamento del patto di stabilità interno» (sentenza n. 181 del 2015) – evenienza nella quale la minaccia del blocco delle assunzioni o la sua concretizzazione non potrebbe sortire l'effetto auspicato. La previsione impugnata non supera il *test* di proporzionalità nemmeno da un altro punto di vista, potendosi ritenere che l'obiettivo perseguito potrebbe essere raggiunto con un sacrificio minore – più precisamente con un sacrificio opportunamente graduato – degli interessi costituzionalmente protetti delle regioni e delle relative comunità. In questo stesso contesto non può essere trascurato nemmeno il fatto che la norma non tiene conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale. A seconda di tale situazione, l'afflittività della sanzione in essa prevista può variare imprevedibilmente e risultare eccessiva (e, dunque, sproporzionata) proprio per quelle regioni che, negli ultimi anni, hanno ridotto la propria spesa

per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale.

2.2.5. La compressione dell'autonomia privata delle Regioni

La sentenza n. 245 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 42, 117, 118 e 119 Cost., dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui ricollegava l'efficacia preclusiva al rinnovo dei contratti di locazione immobiliare stipulati dalle pubbliche amministrazioni al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio, anziché all'espresso diniego di nulla osta, intervenuto 60 giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può recedere dal contratto. La Corte ha dapprima identificato nell'ordinamento civile l'ambito di pertinenza della disposizione impugnata, rigettando le doglianze formulate dalla Regione Veneto in base all'erroneo presupposto di un esercizio illegittimo del potere statale di coordinamento della finanza pubblica, asseritamente lesivo delle prerogative e dell'autonomia privata della Regione. I Giudici hanno poi riconosciuto che la norma persegue lo scopo di contenere la spesa pubblica, impedendo esborsi per canoni di locazione in presenza di immobili demaniali rispondenti al fabbisogno di spazio allocativo delle amministrazioni. Con riferimento alle «modalità procedurali e sanzionatorie con cui l'interesse pubblico viene perseguito», «l'individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta quale unico provvisto delle necessarie competenze, la struttura del procedimento e la sua tempistica, nonché l'eventuale sanzione» sono state ritenute esenti dalle censure della ricorrente. L'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione è stata reputata legittima «in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie», poiché essa, cui compete la gestione e la valorizzazione del demanio statale, «è l'unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso». Quanto al nulla osta, si è osservato che esso, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce le più ampie garanzie partecipative agli interlocutori dell'autorità decidente. Né il relativo *iter* procedimentale è risultato affetto dalla lamentata inadeguatezza temporale poiché «niente impone alla Regione di sottoporre la questione all'Agenzia nell'imminenza della scadenza» del termine per l'esercizio della facoltà di recesso, «essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo»; invero, la «logica di una corretta amministrazione» implica che «la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all'Agenzia del demanio gli elementi necessari per valutare gli aspetti specifici e concreti della situazione, e che quest'ultima a sua volta si esprima sulla disponibilità di un bene adeguato all'esigenza della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale». Anche la sanzione della nullità comminata in caso di rinnovo contrattuale non consentito è stata giudicata proporzionata perché la violazione di una norma imperativa «va colpita (...) con questa forma di invalidità radicale». La declaratoria di illegittimità si è, invece, indirizzata sulla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e sul connesso rischio che l'impedimento al rinnovo derivi non dall'accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dall'inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell'Agenzia del demanio. Il Collegio ha sostenuto che, se «le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale», tuttavia, «solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto»; ciò che «evidentemente non avviene quando l'Agenzia del demanio si limita a non provvedere». In una simile evenienza l'effetto preclusivo dell'esercizio dell'autonomia privata regionale avrebbe trovato il suo fondamento non nell'effettiva tutela dell'interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, «per di più contrastante con il principio generale enunciato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso». Il tradizionale rispetto serbato dalla giurisprudenza costituzionale nei confronti delle opzioni legislative non ha impedito di escludere, nella specie, la sussistenza di una possibilità di scelta poiché «l'efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione: essa può derivare solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta».

2.3. I controlli

2.3.1. Il giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari

La sentenza n. **107** ha deciso il conflitto di attribuzione, promosso dalle Regioni Toscana e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, ai decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, del 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e al decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, con cui si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte. La Corte, accogliendo la censura delle Regioni ricorrenti, ravvisa la mancanza in capo ai presidenti dei gruppi consiliari della qualifica di agente contabile, presupposto soggettivo necessario per l'esercizio della giurisdizione di conto. In via preliminare, i giudici ribadiscono la propria costante giurisprudenza secondo la quale «“i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica” (sentenza n. 187 del 1990)». Viene, altresì, ricordato che «“I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)” (sentenza n. 39 del 2014)». Risulta evidente, pertanto, che l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è «meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di “concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale” (sentenza n. 1130 del 1988)». Da questo quadro emerge che i presidenti dei gruppi consiliari, anche per come disciplinati dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizzano come figura avente forte rilievo politico, costituendo «l'eventuale attività materiale di maneggio del denaro (...), in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale)» che non «muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile».

2.3.2. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

La sentenza n. **143** ha deciso il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Liguria nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché a quella della sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012. La Corte ha dichiarato in parte inammissibile, per mancanza dell'interesse ad agire, il ricorso in quanto le deliberazioni della sezione delle autonomie erano già state annullate al momento della proposizione del ricorso con la sentenza n. 130 del 2014. La Corte, poi, riprendendo gran parte delle considerazioni fatte in tale ultima pronuncia, ha dichiarato fondato il ricorso con riferimento alla deliberazione della sezione regionale di controllo ribadendo che la Corte dei Conti ha esercitato un potere non attribuitole dalla legge perché il controllo delineato dal decreto menzionato può operare solo a partire dall'anno 2013, cioè solo a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con d.P.C.m. 21 dicembre 2012. È, infatti, lo stesso dettato normativo a prevedere che il rendiconto in esame sia strutturato secondo le suddette linee guida deliberate dalla Conferenza permanente, spettando alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi ai criteri contenuti nelle stesse, le quali, pertanto,

risultano essere indispensabili.

La sentenza n. **235** ha deciso due conflitti di attribuzione tra enti promossi dalla Regione Emilia-Romagna avverso diversi atti della Corte dei conti – specificamente della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti Presidente e della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti - adottati nell'ambito del controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012. Una prima pronuncia riguarda la nota n. 3660 del 10 luglio 2013 con la quale il Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna aveva trasmesso la deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti della medesima Regione. La Regione ricorrente lamentava la lesione della sua autonomia organizzativa e contabile, in quanto l'attività censurata comportava un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo già censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014. La Corte riconosce che la censura è fondata, in quanto la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un'attività di controllo dichiarata illegittima già dalla sentenza n. 130 del 2014, e la nota di trasmissione, funzionalmente collegata alla deliberazione di controllo annullata, non può che seguirne le sorti. Chiarisce la Corte: “Con la sentenza in parola [n. 130 del 2014] è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente. La deliberazione annullata, del resto, conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima «alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza», ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva”.

Una seconda pronuncia ha ad oggetto tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i fatti di cui alla deliberazione n. 249 del 2013 della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La ricorrente Regione, lamenta, in primo luogo, che gli atti di citazione sarebbero affetti da invalidità derivata dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della deliberazione di controllo, la cui trasmissione, ad iniziativa del Presidente della sezione regionale, darebbe luogo a una non consentita interferenza tra le due fondamentali funzioni della Corte dei conti. La Corte respinge la censura riconoscendo che l'attività d'indagine della Procura regionale e le sue determinazioni finali si fondavano non già sulla deliberazione annullata dalla Corte costituzionale ma sulla documentazione contabile autonomamente acquisita, sicché l'istruttoria contabile non poteva ritenersi una mera derivazione della deliberazione annullata, il che rende gli atti di citazione insensibili ai vizi di quest'ultime. La Corte respinge altresì la seconda censura della Regione ricorrente, ovvero sia l'illegittimità degli atti di citazione per violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni. La censura si radica nella affermazione che gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in “voti” e “opinioni” sia da parte dei gruppi che da parte dell'ufficio di presidenza. La Corte respinge l'argomento così motivando: “Questa Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, «restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)» (sentenza n. 107 del 2015). Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla garanzia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), «non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le

determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)» (sentenza n. 332 del 2011), e «non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sentenza n. 289 del 1997). Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguardi l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce *ex ante* il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese. Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali. Tale conclusione, peraltro, «comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali» (sentenza n. 235 del 2007), «in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)» (sentenza n. 69 del 1985)».

Una terza pronuncia ha ad oggetto la nota n. 5190 del 9 luglio 2014 del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme. La Corte dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota impugnata, e così argomenta: «Questa Corte, con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all'amministrazione «l'attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni. In quell'occasione si è affermato che, «ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie»: quest'ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull'autonomia organizzativa della Regione. Le medesime argomentazioni non possono che valere, *a fortiori*, in relazione a una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità».

2.3.3. Il collegio dei revisori presso le Regioni

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria n. 2 del 2013, concernente le modalità di scelta dei componenti del Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale, in quanto in contrasto con l'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011, che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede che i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere determinati requisiti, escludendo ogni discrezionalità. La Corte così motiva: «L'istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell'unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. È alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi

dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'Adunanza dell'8 febbraio 2012). La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale.”

2.4. Il referendum consultivo

2.4.1. La consultazione popolare quale istituto tipizzato

“... non v'è dubbio che le questioni di interesse della comunità regionale, su cui la Regione può attivare la partecipazione delle popolazioni del proprio territorio tramite *referendum* consultivo, possono riguardare anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale (sentenze n. 496 del 2000, n. 470 del 1992, n. 256 del 1989). Tuttavia, l'esistenza di un tale interesse qualificato non abilita la Regione ad assumere iniziative – anche di consultazione popolare – libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti in virtù di previsioni costituzionali. Contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, è giuridicamente erroneo equiparare il *referendum* consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. Il *referendum* è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di *referendum* regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il *referendum* assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i *referendum* popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa”. Così la sentenza n. **118**.

2.4.2. La disciplina e i limiti

“La disciplina dei *referendum* regionali ha la propria sede nello statuto regionale, secondo quanto previsto dall'art. 123 Cost. Nell'esercizio dell'autonomia politica a essa accordata da tale disposizione (sentenza n. 81 del 2012), da svolgere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione (*ex multis*, sentenze n. 81 e n. 64 del 2015), ciascuna Regione può stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; può introdurre tipologie di *referendum* anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione (sentenza n. 372 del 2004); può pure coinvolgere in tali consultazioni i soggetti che prendano parte consapevolmente e stabilmente alla vita della comunità, ancorché non titolari del diritto di voto e della cittadinanza italiana (sentenza n. 379 del 2004). Naturalmente, una volta che siano state formalizzate, le scelte statutarie si impongono alla successiva attività regionale, anche legislativa, atteso il carattere fondamentale dello statuto regionale (sentenza n. 4 del 2010) e il suo rapporto con le leggi regionali, disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, sia di competenza (sentenza n. 188 del 2011)”... È costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte che i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 496 del 2000, n. 470 del 1992). Così la sentenza n. **118**.

2.4.3. I referendum della Regione Veneto per l'autodeterminazione e/o il conseguimento di ulteriori forme di autonomia

La sentenza n. **118** ha esaminato le leggi della Regione Veneto nn. 15 e 16 del 2014, concernenti, rispettivamente, un *referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto e un *referendum* consultivo sull'indipendenza del Veneto. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 5

Cost., dell'intera legge n. 16, relativa al quesito sul "diritto del popolo veneto all'autodeterminazione", in quanto si tratta di scelta fondamentale di livello costituzionale, preclusa ai *referendum* regionali e in quanto il quesito persegue una finalità sovversiva incompatibile con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica. Afferma testualmente la Corte: "Il *referendum* consultivo previsto all'art. 1 [della legge della Regione Veneto n. 16 del 2014] non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai *referendum* regionali secondo la giurisprudenza costituzionale sopra citata, ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*". In relazione ai quesiti referendari contenuti nella legge n.15, concernenti il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: a) dei quesiti diretti a realizzare un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione, e nella parte incamerata dall'erario dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale "in termini di beni e servizi" (art. 2, comma 1, numeri 2) e 3); b) del quesito diretto a realizzare un assetto finanziario in cui "il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione" (art. 2, comma 1, numero 4); c) del quesito diretto a interrogare gli elettori in ordine alla trasformazione del Veneto da regione ordinaria a regione a statuto speciale (art. 2, comma 1, numero 5). Ha, invece, dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa al quesito sulla volontà "che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 2, comma 1, numero 1). Con riguardo ai quesiti di cui al punto a), la Corte ha rilevato che i due quesiti interferiscono palesemente con la materia tributaria e perciò contrastano con gli artt. 26, comma 4, lettera a), e 27, comma 3, dello statuto, i quali non ammettono *referendum* consultivi che attengano a leggi tributarie; che non meno incisiva è la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte in tema di *referendum ex art. 75 Cost.*, valevole come canone interpretativo anche dell'analoga clausola statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 12 del 2014, n. 12 del 1995 e n. 2 del 1994); e che "I quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette *referendum*, nemmeno consultivi". Con riguardo al quesito di cui al punto b), la Corte ha rilevato che l'unico significato plausibile del quesito referendario è che esso riguardi la rimozione di tutti i vincoli di destinazione ancora gravanti su risorse finanziarie spettanti alla Regione. In tal modo, però, il quesito finisce per investire la stessa previsione costituzionale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. e dunque non è legittimo, anche perché non rispetta lo statuto regionale, i cui artt. 26, comma 4, lettera b), e 27, comma 3, dispongono che i *referendum* regionali siano di tenore tale da rispettare gli «obblighi costituzionali». Esso inoltre contrasta con la giurisprudenza costituzionale che ha costantemente sottolineato che i *referendum* regionali non possono rivolgersi ai cittadini quesiti che involgano scelte di livello costituzionale. Infine, con riferimento al quesito

di cui al punto c), la Corte ha osservato che il quesito – volto a includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a statuto speciale, tassativamente enumerate nell’art. 116 Cost. - incide su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di *referendum* regionali, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, e si pone in irrimediabile contrasto con lo statuto regionale, i cui artt. 26, comma 4, lettera b), e 27, comma 3, dispongono che i *referendum* regionali siano di tenore tale da rispettare gli «obblighi costituzionali».

2.5. Il Servizio Sanitario Regionale

2.5.1. Il divieto di ostacolare l’attuazione del piano di rientro e l’esecuzione del mandato commissariale

“Come da tempo questa Corte ha chiarito, l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della tutela della salute, in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti imposti dalle esigenze della finanza pubblica al fine di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenza n. 193 del 2007). In particolare, è stato ripetutamente affermato che 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 le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi di cui all’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (*ex plurimis*, sentenze n. 278, n. 110 e n. 85 del 2014, n. 180 e n. 104 del 2013). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall’altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, 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 (art. 32 Cost.). A tal fine 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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L’illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014). Così la sentenza n. **227**.

2.5.2. L’agenzia regionale sanitaria (ARSAN) della Regione Campania

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 44, lett. a), della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che, nel modificare il comma 244 dell’art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, prevede l’adozione di un regolamento regionale di disciplina dell’ARSAN (Agenzia regionale sanitaria) quale ente di supporto all’attività della Giunta stessa e del Consiglio regionale in materia sanitaria, strumentale ai fini dell’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi per la prosecuzione dello stesso. Con la precedente sentenza n. 141 del 2014 è stata dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto comma 244 proprio per il carattere satisfattivo (delle ragioni dello Stato) riconosciuto alle modifiche apportate a detta norma proprio dalla successiva disposizione di cui al comma 44, lett. a), dell’art. 1, della legge regionale n. 5 del 2013. Tale ultima disposizione, infatti, conformemente alla richiesta del ricorrente, ha previsto che l’ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate (quelle, cioè, di ufficio strumentale ai fini dell’attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario) fino all’entrata in vigore del regolamento suddetto.

2.5.3. L'accreditamento istituzionale delle strutture che erogano prestazioni sanitarie poste "a carico" del servizio sanitario nazionale

La sentenza n. **124** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevedeva un finanziamento alle attività assistenziali senza il previo accreditamento istituzionale (rimesso alla mera scelta dell'ente) a favore del CEINGE (Biotecnologie avanzate società consortile srl), centro regionale riconducibile alla categoria degli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS). La Corte, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo riguardante gli IRCCS (in particolare la legge n. 833 del 1978 e il d.lgs. n. 288 del 2003), evidenzia che, al pari delle strutture pubbliche e strutture ad esse equiparate, anche i suddetti istituti di nuova istituzione e quelli confermati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 288 del 2003 sono tenuti a richiedere ed ottenere l'accreditamento istituzionale ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. Ne consegue che anche il CEINGE, in ragione del suo inquadramento tra gli IRCCS, è tenuto a conseguire l'accreditamento istituzionale e, sulla base di tale accreditamento, è altresì abilitato alla stipula di accordi contrattuali che consentano la remunerazione delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.). La disciplina regionale censurata, pertanto, viola la competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute in quanto contrasta con i principi fondamentali evocati dal ricorrente desumibili dagli artt. da 8-*bis* ad 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, in forza dei quali «le strutture che erogano prestazioni sanitarie possono essere poste "a carico" del servizio sanitario nazionale solo dopo stipulazione di appositi accordi contrattuali con le strutture interessate, i quali, a loro volta, presuppongono che le stesse siano state previamente accreditate».

2.5.4. L'autorizzazione obbligatoria per gli studi professionali che erogano prestazioni chirurgiche ambulatoriali

La sentenza n. **59** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 21 del 2014, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione censurata prevedeva l'esenzione, per gli studi professionali privati, dalla autorizzazione obbligatoria per l'esecuzione di prestazioni chirurgiche ambulatoriali non comprese nella lista di cui all'allegato A della medesima legge regionale. La Corte dichiara che la legge regionale, nel ridurre il novero delle prestazioni chirurgiche per le quali gli studi medici ed odontoiatrici sono tenuti a munirsi di autorizzazione obbligatoria, si pone in contrasto gli artt. 8 e 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie (sentenza n. 292 del 2012), ed esprimono principi fondamentali nella materia della tutela della salute (sentenze n. 245 del 2010 e n. 150 del 2010). Specificamente, la Corte afferma che: "la normativa statale di riferimento – nel tracciato applicativo desunto dalle richiamate pronunce di questa Corte – configura la disciplina di principio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie in riferimento non soltanto alla tipologia delle strutture ma anche alle caratteristiche intrinseche delle prestazioni (di chirurgia ambulatoriale, diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità, a rischio di sicurezza per il paziente), pur se erogate da soggetti – quali gli studi medici e odontoiatrici attrezzati – diversi dalle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate."

2.5.5. La disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria

Con la sentenza n. **124** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lett. e), ultimo periodo, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevede la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie della Regione Campania «In caso di mancato rispetto del termine di centoquaranta giorni per la verifica del possesso dei requisiti ulteriori previsti dalla normativa e richiesti per l'accreditamento istituzionale». Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la disposizione regionale censurata non viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui all'art. 3-*bis*, comma 7, del d. lgs. n. 502 del 1992, che individua specifiche cause di decadenza del direttore generale (gravi motivi, situazione di grave disavanzo, violazione di leggi o del principio di buon

andamento e di imparzialità dell'amministrazione). Infatti, posto che la disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria è riconducibile alla materia «tutela della salute» (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), tuttavia, «la decadenza per inutile decorso del termine di centoquaranta giorni, per provvedere all'accreditamento definitivo delle strutture provvisoriamente accreditate – in quanto ricollegabile, come sostenuto dalla Regione, all'inerzia dei direttori generali delle ASL relativamente al rispetto del termine anzidetto – è pianamente riconducibile ad una delle ipotesi tipiche di decadenza previste dalla norma statale interposta di riferimento, quella cioè, della “violazione [...] del principio di buon andamento [...] dell'amministrazione”».

2.5.6. L'attività libero-professionale intramuraria per le professioni sanitarie non mediche

La sentenza n. 54 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt.1, 2 e 3 della legge della Regione Liguria n. 6 del 2014, che autorizzavano il personale del Servizio sanitario regionale esercente le professioni sanitarie non mediche (professioni infermieristiche, tecniche della riabilitazione e della prevenzione, ostetricia) e operante con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, ad esercitare attività libero professionale, al di fuori dell'orario di servizio, in forma intramuraria allargata. La Corte – dopo aver ricondotto la disciplina censurata alla materia della tutela della salute – afferma che essa si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e in particolare con il principio che riserva esclusivamente ai medici lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Osserva la Corte 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, e i veterinari del servizio pubblico. Tale circostanza assume il preciso significato di circoscrivere a tali categorie il riconoscimento del diritto in questione. Ribadisce, inoltre, che le disposizioni che disciplinano l'attività intramuraria «rappresentano un elemento tra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del Servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria» (sentenza n. 50 del 2007), e che, perciò, hanno la natura di principio fondamentale (sentenza n. 50 del 2007; sentenza n. 371 del 2008). In questo quadro, anche la disciplina del profilo soggettivo dell'attività *intra moenia* riveste la natura di principio fondamentale della materia, in quanto volta a definire uno degli aspetti più qualificanti della organizzazione sanitaria, ovverosia quello della individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la libera professione all'interno della struttura sanitaria, il quale richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Conseguentemente, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2014, nell'estendere al personale sanitario non medico di cui alla legge n. 251 del 2000 la facoltà di svolgere tale attività, ha esorbitato dall'ambito riservato alla legislazione regionale, violando l'art. 117, terzo comma, Cost. L'accoglimento della prima questione implica, quale diretta conseguenza, che anche le questioni promosse con riguardo alle altre disposizioni regionali che disciplinano tutto lo svolgimento dell'attività *intra moenia* da parte del personale sanitario non medico, sono fondate.

3. La funzione legislativa

3.1. Il riparto delle competenze

3.1.1. Il contesto emergenziale e l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa

Con la sentenza n. 77 la Corte ha chiarito che, “in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i

parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa”.

3.1.2. Il ruolo della particolare contingenza economica e delle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee

La sentenza n. **82** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia aventi ad oggetto l'art. 28, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito unilateralmente la misura del contributo richiesto alle autonomie speciali, nonché ai Comuni ricompresi nel territorio di alcune Regioni speciali, quale concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica. La Corte ha riconosciuto la legittimità della modalità unilaterale in quanto “la disposizione impugnata si configura [, dunque,] come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee”.

3.1.3. Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenze

“La norma di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012 – oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost. – riveste anche il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale – teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio”. Così la sentenza n. **124**.

“La spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), sicché disposizioni dirette al suo contenimento attraverso l'individuazione di limiti generali ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, costituiscono legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Come questa Corte ha ripetutamente affermato, anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali *sub-statali*», possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). A questa stregua, sono state qualificate come principi fondamentali di coordinamento finanziario norme che ponevano limiti a singole voci della spesa relativa al personale (in tal senso, recentemente le sentenze n. 61 e n. 23 del 2014), sul presupposto che «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento che si può realizzare anche tramite norme finanziarie le quali non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, si è affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010). “... La previsione impugnata, con la quale è stato imposto alle Regioni di estendere al proprio personale il vincolo del tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo, già introdotto per il personale statale, si colloca nel contesto di un più ampio intervento di revisione della spesa pubblica, concorrendo, quale misura di razionalizzazione e trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali (dello Stato e delle autonomie territoriali), alla stabilizzazione della finanza pubblica complessiva. Questa «scelta di fondo» del legislatore statale (sentenza n. 151 del 2012) va qualificata dunque come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, idoneo, in quanto tale, ad attrarre alla stessa competenza legislativa dello Stato la definizione delle particolari regole che ne

costituiscono il necessario svolgimento tecnico.” ... “A quanto appena esposto, deve comunque aggiungersi che l’impugnata misura di contenimento finanziario non ricadrebbe in alcun caso, come invece reputa la Regione, in una materia di competenza regionale. Questa Corte ha più volte statuito che il trattamento economico dei dipendenti pubblici va ricondotto alla materia dell’«ordinamento civile», prevalendo quest’ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni, e quindi anche sulle attribuzioni fatte valere, nella sua impugnazione, dalla Regione ricorrente in materia di organizzazione amministrativa (sentenza n. 19 del 2013), nonché in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 225 del 2013). Si perviene così, anche per questa diversa via, alla medesima conclusione di infondatezza di tutte le censure di asserita lesione delle competenze legislative regionali invocate dalla ricorrente.” Così la sentenza n. **153**.

“Sin dalle prime decisioni rese all’indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull’assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall’inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (sentenza n. 36 del 2004)”. Così la sentenza n. **218**.

“Il suo esame [questione riferita all’art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013] implica l’individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina censurata, individuazione, che deve avvenire – secondo la giurisprudenza di questa Corte – tenendo conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell’oggetto della disciplina stessa (tra le ultime, sentenze n. 167 e n. 121 del 2014)”. Così la sentenza n. **245**.

3.1.4. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva

“Come questa Corte ha più volte ribadito, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005). La legge regionale che pur si limiti sostanzialmente a ripetere il contenuto della disciplina statale determina la violazione dei parametri invocati, derivando la sua illegittimità costituzionale non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Né rileva il fatto che la procedura semplificata di manifestazione della volontà presso l'ufficio anagrafe permarrrebbe nell'ordinamento giuridico in virtù della vigente normativa statale, anche a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata. Il giudizio promosso in via principale, infatti, colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti. La pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è dunque «di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 45 del 2011)”. Così la sentenza n. **195**.

3.1.5. La natura oggettiva della lesione del riparto costituzionale di competenze

“... Il giudizio promosso in via principale, infatti, colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti. La pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è dunque «di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 45 del 2011)”. Così la sentenza n. **195**.

“... Né rileva l'argomento sollevato dalla Regione Veneto, secondo cui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale farebbe comunque rivivere la norma previgente avente il medesimo contenuto precettivo taciuto oggi di illegittimità. Il giudizio promosso in via principale, infatti, «colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti» (sentenza n. 195 del 2015)”. Così la sentenza n. **215**.

3.1.6. L'impossibilità di individuare un ambito materiale prevalente giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione

“... Nella specie, va dunque ravvisata una situazione di “concorrenza di competenze”, comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all'incrocio di diverse competenze («tutela dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali», «commercio», «artigianato») attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che (in termini “qualitativi” o “quantitativi”) sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri (sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005). Orbene, in tale contesto, l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 273 del 2013 e n. 50 del 2008)”. Così la sentenza n. **140**.

3.1.7. La nozione di principio fondamentale di coordinamento finanziario

“... sono state qualificate come principi fondamentali di coordinamento finanziario norme che ponevano limiti a singole voci della spesa relativa al personale (in tal senso, recentemente le sentenze n. 61 e n. 23 del 2014), sul presupposto che «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere

crystallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento che si può realizzare anche tramite norme finanziarie le quali non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, si è affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010)”. Così la sentenza n. **153**.

Gli interventi normativi in tema di coordinamento della finanza pubblica, materia a competenza concorrente, non devono essere invasivi delle attribuzioni delle Regioni nella materia stessa, e devono essere proporzionali al fine perseguito. È quanto ha ribadito la Corte con sentenza n. **189**, la quale, confermando quando già affermato in altre pronunce, ha dichiarato incostituzionale l'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, per violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., che vincolava le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Il contestato vincolo infatti «non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste» dalla giurisprudenza costituzionale «in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica», dal momento che per indirizzo costante il Collegio ritiene che «“norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008)». Alla luce della pronuncia, nonché delle altre richiamate, la Corte ha ribadito che in tema di coordinamento della finanza pubblica occorre valutare il rispetto di principi come la proporzionalità e la transitorietà dell'intervento (fino al raggiungimento di un riequilibrio complessivo), nonché la non esaustività della disciplina statale.

“... perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, occorre, in primo luogo, «che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della [stessa], intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente»; in secondo luogo, che «non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 169 del 2007)”. Così la sentenza n. **218**.

“La materia del «coordinamento della finanza pubblica» [, infatti,] non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica (come nel caso dell'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014), per una complessiva maggiore efficienza del sistema. Questa Corte ha giustificato una norma statale che introduceva una misura premiale (concernente il rispetto del patto di stabilità) a favore delle regioni che sviluppavano «adeguate politiche di crescita economica» (nella specie, attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività economiche), rilevando che la crescita economica giova anche alla finanza pubblica (sentenza n. 8 del 2013)”. Così la sentenza n. **272**.

3.1.8. Le competenze statutarie delle autonomie speciali e il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica

“Tale competenza [organizzazione del servizio idrico], in quanto spettante alla Regione [Valle d'Aosta] in base alla normativa statutaria e di attuazione statutaria preesistente alla riforma del Titolo V Cost., a seguito di quest'ultima non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia» già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale (sentenza n. 357 del 2010, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento)”... “Non coglie nel segno, infine, la tesi del Governo secondo cui la legge

regionale valdostana avrebbe comunque violato i limiti generali che lo stesso statuto speciale appone alle competenze regionali anche primarie (art. 2, comma 1), e in particolare il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nel cui novero, secondo lo Stato, andrebbero ricondotte le disposizioni statali che riservano all’Autorità per l’energia il gas e il sistema idrico, non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario. Sul punto, è sufficiente osservare che la norma regionale impugnata si limita a precisare che la competenza regolatoria in materia tariffaria (già prevista in capo alla Regione nella formulazione originaria della legge regionale n. 27 del 1999) deve essere esercitata dalla Giunta «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia». L’organo regionale è dunque tenuto a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale, con la conseguenza che, per tale via, risulta salvaguardato l’interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali”. Così la sentenza n. **142**.

3.1.9. Le clausole di salvaguardia

“Emerge dalla giurisprudenza costituzionale che le clausole di salvaguardia costituiscono una garanzia del rispetto del sistema delle fonti e, in particolare, del potere legislativo delle Regioni a statuto speciale. Si tratta di un’esigenza incontestabile, essendo espressione di un principio fondante del rapporto Stato - Regioni a statuto speciale, alla cui stregua è da escludere l’esistenza, in capo alle Regioni, di una situazione di doverosità di attuazione di norme puntuali quali quelle in esame. Questo, tuttavia, non toglie che sia ravvisabile, comunque, un vincolo comportamentale, atteso che, come è dato desumere dalla stessa giurisprudenza sopra richiamata, il fatto che le disposizioni statali non siano “immediatamente applicabili” non comporta che esse non si rivolgano anche a queste Regioni “mediatamente”. Del rispetto di tale vincolo è garante lo Stato, a cui compete il potere di avvio delle procedure di attuazione alle quali le Regioni non possono sottrarsi: e il dialogo che anche in questo caso deve svilupparsi tra le istituzioni si basa su di un rapporto tra soggetti che non sono in posizione di assoluta parità, sicché, sperimentati inutilmente tutti i tentativi per pervenire alla stesura di un testo condiviso, alla mancata attuazione può far seguito la perdita di finanziamenti, di cui ovviamente lo Stato abbia la disponibilità (sentenza n. 23 del 2014)...”. Così la sentenza n. **141**.

“L’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa «non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorquando tale clausola entri “in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome” (sentenza n. 133 del 2010)»”. Così la sentenza n. **156**.

“È pur vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una clausola di tale tenore «non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la “precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano ‘rispettati’ gli statuti speciali” (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi» (sentenza n. 236 del 2013). Tuttavia, la riserva all’erario introdotta dalle disposizioni impuginate rinviene il proprio fondamento direttamente nell’art. 36 dello statuto siciliano e nell’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, che consentono al legislatore statale – a determinate condizioni – di destinare a specifiche esigenze dell’erario il gettito dei propri tributi riscossi sul territorio siciliano. Ciò significa che, a prescindere da ogni altra considerazione, la clausola di salvaguardia non esime questa Corte dall’esame nel merito del ricorso promosso dalla Regione siciliana, il quale verte proprio sul rispetto delle norme statutarie da parte della norma statale impugnata”. Così la sentenza n. **273**.

3.1.10. La potestà legislativa residuale recessiva a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull’intero territorio nazionale

“... Né è ravvisabile alcuna violazione della potestà legislativa residuale delle regioni in materia di organizzazione amministrativa, in quanto quest’ultima recede a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull’intero territorio nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012)”. Così la sentenza n. **153** che ha dichiarato la non fondatezza della questione di

legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4 del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui impone alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo del trattamento economico annuo onnicomprensivo già stabilito per i dipendenti pubblici statali.

3.1.11. La potestà legislativa residuale (turismo) recessiva a fronte del rilievo economico nazionale dell'interesse sottostante

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5 e 6, del decreto legge n. 83 del 2014, concernente la trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico e, particolarmente, la disciplina per l'adozione e l'approvazione del nuovo statuto dell'ente nonché l'individuazione di alcuni contenuti dello statuto medesimo. La disposizione era stata censurata dalla Regione Campania per l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, stante l'assenza di intesa con le Regioni e le Province autonome, nonché per l'asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di turismo. La Corte però rigetta le censure riconoscendo che la disciplina in questione deve essere ascritta alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, di competenza esclusiva statale. Osserva la Corte a tal proposito: "... rispetto alla denunciata violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di «turismo», va innanzitutto ribadito che l'intervento del legislatore statale appare giustificato in virtù del rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dell'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, la cui valorizzazione presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

3.1.12. L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza giustificato dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale

“Il quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa in esame determina una inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni (potestà impositiva di tributi propri), ovvero concorrenti (tutela della salute, governo del territorio). Tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, cui questa Corte ha fatto più volte ricorso, quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ovvero quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 67 del 2014)”. Così la sentenza n. **58**.

3.1.13. L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze di Regioni e Province autonome

“Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 58 del 2015)”. Così la sentenza n. **180**.

“L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della «tutela ambientale» (sentenze n. 234 e n. 225 del 2009), e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di

protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la «produzione», il «trasporto» e la «distribuzione nazionale dell'energia» (sentenza n. 88 del 2009)”. Così la sentenza n. 215.

3.1.14. L'intreccio delle competenze nelle materie della tutela dei beni culturali, della valorizzazione del patrimonio culturale, del commercio e dell'artigianato

“... va riaffermato come la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera s), tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia materia dotata di un proprio ambito, ma nel contempo contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce quindi una materia-attività (sentenza n. 26 del 2004), in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina (sentenza n. 232 del 2005). D'altro canto, è però significativo come lo stesso art. 1 del codice dei beni culturali, nel dettare i principi della relativa disciplina, sancisca (al comma 2) che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Ciò implica, per un verso, il riferimento a un “patrimonio” intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della “Repubblica”; per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” di questo “patrimonio” medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito competenziale fissato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2013). All'interno di questo sistema, appare indubbio che “tutela” e “valorizzazione” esprimano – per esplicito dettato costituzionale e per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6, secondo anche quanto riconosciuto sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) – aree di intervento diversificate. E che, rispetto ad esse, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'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, spettino la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013). Tuttavia, nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità (come nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni. Inoltre, nella specie, il legislatore statale – sempre per i menzionati fini di tutela e valorizzazione – ha fatto ricorso anche ad ulteriori previsioni riguardanti le concrete modalità di individuazione dei locali di artigianato e commercio tradizionali da parte dei Comuni, sentito il sovrintendente, ovvero l'adozione da parte dei competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, di apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché il rilascio di concessioni di occupazione di suolo pubblico; previsioni tutte che incidono direttamente sulla regolamentazione di attività riconducibili alle materie del «commercio» ed «artigianato», appartenenti alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 49 del 2014, n. 251 del 2013 e n. 203 del 2012). Rispetto alle quali (con specifico riguardo alla attività del commercio in forma itinerante) questa Corte ha sottolineato come vada ricompresa anche la possibilità per il legislatore regionale di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane, di modo che l'esercizio del commercio stesso avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali, allo scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte a forte vocazione turistica (sentenza n. 247 del 2010). Contrariamente, dunque, a quanto affermato dalla difesa dello Stato, le indiscutibili ricadute della normativa censurata sulle predette materie di competenza residuale non costituiscono meri riflessi della predisposta disciplina di tutela del bene culturale. Le previsioni *de quibus* posseggono, infatti, un

contenuto strumentale per il conseguimento degli specifici fini di tutela e di valorizzazione, predisponendo (nel dettaglio) i mezzi per il conseguimento degli stessi, attraverso limitazioni aventi ricadute dirette su attività e su rapporti, anche concessorii, altrimenti oggetto della competenza residuale delle Regioni”. Così la sentenza n. **140**.

3.2. Le materie

3.2.1. Qualificazione e individuazione della materia

“... occorre, in primo luogo, individuare l’ambito materiale nel quale ascrivere la complessa disciplina in esame. Ciò nel rispetto del consolidato orientamento di questa Corte, secondo cui l’identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all’oggetto e alla disciplina stabiliti dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 167 e n. 119 del 2014)”. Così la sentenza n. **140**.

“Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, l’attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta [...] un’attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica. Ne consegue che i problemi di costituzionalità sollevati [...] devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 401 del 2007). Ciò soprattutto «alla luce della *ratio* dell’intervento legislativo [...] così da identificare correttamente anche l’interesse tutelato» (*ex plurimis*, sentenza n. 69 del 2011)”. Così la sentenza n. **33**.

“... questa Corte ha già avuto modo più volte di chiarire che le disposizioni concernenti l’attività sanitaria intramuraria debbono essere ricondotte alla materia della «tutela della salute». Infatti, «il “nuovo quadro costituzionale”, delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce (...) una nozione della materia ‘tutela della salute’ “assai più ampia rispetto alla precedente materia ‘assistenza sanitaria e ospedaliera’”, con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell’attività professionale intramuraria, “sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti ‘non statali e non nazionali’”, vanno “comunque ascritte, con prevalenza, a quella della ‘tutela della salute’”. Rileva, in tale prospettiva, “la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l’organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all’utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall’impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale” (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (così la sentenza n. 371 del 2008. Negli stessi termini, da ultimo, sentenza n. 301 del 2013). Questa Corte ha, invece, escluso che le disposizioni attinenti alla disciplina dell’attività intramuraria, ivi comprese quelle concernenti la predisposizione delle strutture a tal fine necessarie, possano essere ricondotte alla materia della “organizzazione sanitaria” dal momento che tale ambito «neppure può essere invocato come “materia” a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l’organizzazione sanitaria è parte integrante della “materia” costituita dalla “tutela della salute” di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.» (sentenza n. 371 del 2008).” Così la sentenza n. **54**.

“... questa Corte ha evidenziato come «la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz’altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005)» (sentenza n. 292 del 2012, e, nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2012). Ne consegue che, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., le scelte del legislatore regionale devono svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato (sentenze n. 162 del 2004 e n. 282 del 2002, ordinanza n. 323 del 2010)”. Così la sentenza n. **59**.

“... non può che essere la legge dello Stato ad identificare le spese delle Regioni che concorrono alla definizione del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, in quanto esso coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall’appartenenza

dell'Italia all'Unione europea e dai vincoli che ne conseguono. Le norme statali che disciplinano il patto, infatti, si riconnettono essenzialmente a tali vincoli e, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (*ex multis*, sentenze n. 28 del 2013 e n. 155 del 2011)". Così la sentenza n. **130**.

Con la sentenza n. **140** la Corte definisce il quadro delle relazioni intercorrenti tra la materia della tutela dei beni culturali e quella della valorizzazione del patrimonio culturale: "...va riaffermato come la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera s), tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia materia dotata di un proprio ambito, ma nel contempo contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce quindi una materia-attività (sentenza n. 26 del 2004), in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina (sentenza n. 232 del 2005). D'altro canto, è però significativo come lo stesso art. 1 del codice dei beni culturali, nel dettare i principi della relativa disciplina, sancisca (al comma 2) che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Ciò implica, per un verso, il riferimento a un "patrimonio" intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della "Repubblica"; per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di "tutela" e di "valorizzazione" di questo "patrimonio" medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito competenziale fissato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2013). All'interno di questo sistema, appare indubbio che "tutela" e "valorizzazione" esprimano – per esplicito dettato costituzionale e per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6, secondo anche quanto riconosciuto sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) – aree di intervento diversificate. E che, rispetto ad esse, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'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, spettino la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013). Tuttavia, nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità (come nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni".

La sentenza n. **140** – che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5 e 6, del decreto legge n. 83 del 2014, concernente la trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico e, particolarmente, la disciplina per l'adozione e l'approvazione del nuovo statuto dell'ente nonché l'individuazione di alcuni contenuti dello statuto medesimo – ha riconosciuto che la disciplina in questione deve essere ascritta alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, di competenza esclusiva statale, e non alla materia del turismo, di competenza regionale residuale. Osserva la Corte a tal proposito: "... rispetto alla denunciata violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di «turismo», va innanzitutto ribadito che l'intervento del legislatore statale appare giustificato in virtù del rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dell'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, la cui valorizzazione presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Inoltre, la preminenza della portata prettamente ordinamentale e organizzativa della modifica della personalità e struttura dell'Ente (espressamente finalizzata, oltre che a «migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015», anche ad «assicurare risparmi della spesa pubblica») porta a ritenere che alla natura pubblica di esso se ne accompagni il carattere nazionale (sentenza n. 153 del 2011). Pertanto, rispetto alla non contestata esigenza promozionale unitaria del turismo, interventi di riassetto ed organizzativi del tipo di quello prefigurato – incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato – devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera g), Cost.".

“La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, come più volte statuito da questa Corte, «è ascrivibile alla materia della tutela dell’ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenze n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009)”. Così la sentenza n. **142**.

“Il suo esame [questione riferita all’art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013] implica l’individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina censurata, individuazione, che deve avvenire – secondo la giurisprudenza di questa Corte – tenendo conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell’oggetto della disciplina stessa (tra le ultime, sentenze n. 167 e n. 121 del 2014). Nel caso di specie, la disposizione riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verifica delle stesse: l’ambito, pertanto, è quello proprio dell’ordinamento civile, trattandosi di una disciplina dell’attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all’autonomia privata dei soggetti pubblici individuati dalla norma. La circostanza, poi, che le condizioni ricordate si sostanzino in un nulla osta dell’Agenzia del demanio non è certo incompatibile con l’esercizio di un’attività *jure privatorum*, non diversamente dallo schema ben noto dei contratti ad evidenza pubblica. Va soggiunto che, nella specifica prospettiva della competenza qui esaminata, non viene in rilievo la finalità dell’intervento legislativo, che dunque non è correttamente valorizzata a questo fine dalla Regione. Il fatto che il legislatore persegua la tutela di un superiore interesse pubblico può essere – come si vedrà – 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. La norma è dunque riconducibile all’«ordinamento civile» di cui alla lettera l) del secondo comma dell’art. 117 Cost., e quindi alla competenza esclusiva dello Stato”. Così la sentenza n. **245**.

3.2.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali

3.2.2.1. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

“La Corte ha già avuto modo di precisare che questo titolo di legittimazione dell’intervento dello Stato [livelli essenziali di assistenza (LEA), *ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.*] riguarda fattispecie per le quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione delle prestazioni destinate ai fruitori dei vari servizi sociali. Nella prospettiva della loro tutela la Costituzione assegna «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 111 del 2014). Si tratta, dunque, «non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 207 del 2012). I LEA rappresentano quindi degli «*standard minimi*» (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 207 del 2010), «ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni» (sentenza n. 200 del 2009)”. Così la sentenza n. **125**, che ha escluso che l’art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, possa essere ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), *ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.*, in quanto la norma disponendo una riduzione dello *standard* dei posti letto, non tende a garantire un *minimum* intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa.

3.2.2.2. Il coordinamento della finanza pubblica

“La norma di cui all’art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del

2012 – oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost. – riveste anche il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale – teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio”. Così la sentenza n. **124**.

“La spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), sicché disposizioni dirette al suo contenimento attraverso l'individuazione di limiti generali ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, costituiscono legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Come questa Corte ha ripetutamente affermato, anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali *sub-statali*», possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). A questa stregua, sono state qualificate come principi fondamentali di coordinamento finanziario norme che ponevano limiti a singole voci della spesa relativa al personale (in tal senso, recentemente le sentenze n. 61 e n. 23 del 2014), sul presupposto che «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento che si può realizzare anche tramite norme finanziarie le quali non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, si è affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010). ” ... “La previsione impugnata, con la quale è stato imposto alle Regioni di estendere al proprio personale il vincolo del tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo, già introdotto per il personale statale, si colloca nel contesto di un più ampio intervento di revisione della spesa pubblica, concorrendo, quale misura di razionalizzazione e trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali (dello Stato e delle autonomie territoriali), alla stabilizzazione della finanza pubblica complessiva. Questa «scelta di fondo» del legislatore statale (sentenza n. 151 del 2012) va qualificata dunque come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, idoneo, in quanto tale, ad attrarre alla stessa competenza legislativa dello Stato la definizione delle particolari regole che ne costituiscono il necessario svolgimento tecnico.” ... “A quanto appena esposto, deve comunque aggiungersi che l'impugnata misura di contenimento finanziario non ricadrebbe in alcun caso, come invece reputa la Regione, in una materia di competenza regionale. Questa Corte ha più volte statuito che il trattamento economico dei dipendenti pubblici va ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni, e quindi anche sulle attribuzioni fatte valere, nella sua impugnazione, dalla Regione ricorrente in materia di organizzazione amministrativa (sentenza n. 19 del 2013), nonché in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 225 del 2013). Si perviene così, anche per questa diversa via, alla medesima conclusione di infondatezza di tutte le censure di asserita lesione delle competenze legislative regionali invocate dalla ricorrente.” Così la sentenza n. **153**.

3.2.2.3. La tutela dei beni culturali

“... va riaffermato come la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera s), tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia materia dotata di un proprio ambito, ma nel contempo contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce quindi una materia-attività (sentenza n. 26 del 2004), in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina (sentenza n. 232 del 2005)”. Così la sentenza n. **140**.

3.2.2.4. *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*

“Secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* sentenze n. 285 del 2013, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009, n. 62 del 2008), la disciplina dei rifiuti «si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (così, in particolare, la sentenza n. 249 del 2009)» (sentenza n. 259 del 2014). Quindi, «“non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente”, anche se le Regioni possono stabilire “per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati”, pur sempre nel rispetto “della normativa statale di tutela dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009)» (sentenza n. 285 del 2013). Le Regioni sono dunque legittimate ad intervenire in tale ambito solo a condizione che perseguano finalità proprie attinenti a competenze regionali e, comunque, garantendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale”. Così la sentenza n. **149**.

“Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 58 del 2015)”. Così la sentenza n. **180**.

“L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della «tutela ambientale» (sentenze n. 234 e n. 225 del 2009), e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la «produzione», il «trasporto» e la «distribuzione nazionale dell'energia» (sentenza n. 88 del 2009)”. Così la sentenza n. **215**.

3.3. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

3.3.1. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)

3.3.1.1. L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili “IRESA”

Con la sentenza n. **13** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA). La Regione ricorrente lamenta, in particolare, che la disposizione censurata, intervenendo nella materia del coordinamento del sistema tributario, non sarebbe volta a stabilire un principio fondamentale di coordinamento ma detterebbe una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni. La Corte, per contro, ne riconosce la natura di norma di coordinamento del sistema tributario, desumibile dal fatto che essa non prevede un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni sulla base dei criteri legislativamente indicati. La legittimità della disposizione è, poi, rafforzata anche in considerazione delle molteplici finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire. Da un lato, infatti, mira ad evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e a promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, conformemente a quanto richiesto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'atto di segnalazione n. 1071 del 2013. Dall'altro lato, continua a mantenere uno scopo originario specifico volto alla tutela dell'ambiente *ex* art. 117 Cost. poiché si prevede che il gettito vada, prioritariamente, destinato al completamento di sistemi di monitoraggio e disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle vicinanze della sede aeroportuale. Conclude la Corte: “L'intersezione delle molteplici finalità della disposizione impugnata, tutte rientranti nella competenza legislativa statale, sorregge la legittimità dell'intervento normativo in esame e conduce alla declaratoria di infondatezza delle censure”.

3.3.1.2. Le detrazioni addizionali regionali sulle basi imponibili dei tributi erariali

Non lede la competenza legislativa della Regione in materia tributaria né la sua autonomia finanziaria l'art. 1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, il quale differisce di un anno la possibilità per le Regioni di disporre con propria legge detrazioni all'IRPEF in favore delle famiglie o in luogo dell'erogazione diretta di altre misure di sostegno sociale. Infatti, «la disciplina delle addizionali regionali, istituite con leggi statali sulle basi imponibili di tributi erariali, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. allo Stato – salvo comunque il limite di non alterare il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte – con l'ulteriore conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e che, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenza n. 121 del 2013)». Pertanto, “con riferimento ai parametri evocati, legittimamente la norma censurata, adottata in un ambito di competenza esclusiva dello Stato, limita la potestà legislativa regionale, differendo nel tempo la possibilità per le Regioni di prevedere le detrazioni in considerazione”. Così la sentenza n. **253**.

3.3.1.3. La gestione dei pagamenti dei dipendenti delle amministrazioni statali

Con la sentenza n. **89** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla Regione siciliana – che prevede l'estensione del sistema “Service Personale Tesoro” (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), fino a quel momento escluse. La disposizione impugnata comporta che la riscossione del tributo erariale, oggetto della relativa ritenuta alla fonte, non avviene più a livello locale ma a livello centrale, rilevando a tal fine «soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la

localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa» (sentenza n. 116 del 2010). La conseguente sottrazione alla Regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione, pur incidendo negativamente sulle finanze regionali, è solo l'effetto indiretto della norma impugnata. Quest'ultima, infatti, non ha come oggetto l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello Stato, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile e sua organizzazione di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. Quanto alla asserita lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, la Corte, non condividendo le argomentazioni della Regione, ribadisce che in caso di modifica di tributi erariali non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione siciliana poiché «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)» (sentenza n. 241 del 2012). Ad ogni modo, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, è auspicabile che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». La Corte, infine, mette in evidenza come molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965.

3.3.1.4. Il collegio dei revisori presso le Regioni

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria n. 2 del 2013, concernente le modalità di scelta dei componenti del Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale, in quanto in contrasto con l'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011, che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede che i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere determinati requisiti, escludendo ogni discrezionalità. La Corte così motiva: «L'istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell'unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. È alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'Adunanza dell'8 febbraio 2012). La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale.»

3.3.2. "Tutela della concorrenza" (lett. e)

3.3.2.1. La gestione del servizio idrico integrato

In tema di gestione del servizio idrico, la sentenza n. 32 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 1 del 2014, che attribuiva ai Comuni - già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, ferma

restando la loro partecipazione all'ambito territoriale ottimale (ATO) - la facoltà di gestire autonomamente il Servizio idrico integrato, in forma singola o associata. La Corte afferma che la norma censurata si pone in contrasto con la normativa statale che ha razionalizzato la gestione del servizio idrico, ed in particolare con il principio di unitarietà e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost. Il principio predetto è stato attuato dal legislatore statale consentendo alle Regioni di definire gli ambiti territoriali ottimali ed istituire strutture diversamente denominate (enti, comitati, autorità) alle quali sono trasferite le competenze degli enti locali che necessariamente vi fanno parte (sentenze n. 307 e n. 246 del 2009). Più precisamente – come già affermato con la sentenza n. 62 del 2012 - ai sensi del terzo periodo del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 «alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), “nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato. Da ciò deriva, in particolare, che, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO» poiché «la normativa statale non consente che la legge regionale individui direttamente il soggetto affidatario della gestione del SII e che stabilisca i requisiti generali dei soggetti affidatari di tale gestione (così determinando, indirettamente, anche le forme di gestione)». Il legislatore ligure, invece, esulando dall'ambito di competenza tracciato dal legislatore statale, ha direttamente disposto in ordine ad una modalità di gestione «autonoma» del servizio idrico escludendo, in relazione all'ipotesi contemplata, «che l'ente individuato dalla Regione come successore delle competenze dell'AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio» (sentenza n. 228 del 2013). Tale essendo la questione decisa, la sentenza in esame è di interesse in quanto ripercorre i passaggi fondamentali della materia dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. La Corte preliminarmente descrive l'assetto competenziale della materia: “Deve premettersi che il servizio idrico integrato è stato qualificato come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011) e che la disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali – inclusa la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso – rientra nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza «trattandosi di regole “dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima”» (sentenza n. 325 del 2010). L'affidamento della gestione del SII attiene, altresì, alla materia della tutela dell'ambiente, parimenti riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2012 e n. 187 del 2011). Ne consegue che nell'alveo della ricostruita disciplina statale devono svolgersi le competenze regionali in materia di servizi pubblici locali (sentenze n. 270 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009), e che sono ammissibili «effetti pro-concorrenziali» degli interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale «purché [...] “siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza” (da ultimo, sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009)» (sentenza n. 43 del 2011).” Passa, poi, a descrivere gli effetti di alcuni interventi normativi: “All'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 – che disciplinava anche l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica «in deroga» all'affidamento in via ordinaria (cosiddetta gestione *in house*) – ha fatto seguito l'adozione del d.l. n. 138 del 2011, che all'art. 4 recava le disposizioni in materia di adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea. A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 in esame (sentenza n. 199 del 2012) si è prodotto l'effetto, come rimarcato da questa Corte, di «“escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)” (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente» (così la citata sentenza n. 199 del 2012)”. Infine, ricostruisce il complesso quadro normativo: “Pur essendosi quindi ritenuto che, a seguito delle vicende abrogative, alla materia dell'affidamento *in house* «si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie [...] senza alcun riferimento a leggi interne» (sentenza n. 50 del 2013), non può sfuggire che «la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale»

(sentenza n. 325 del 2010).” Esclude, peraltro, che l’applicabilità diretta del diritto comunitario non porrebbe limiti all’affidamento *in house* del servizio idrico, giacché, “secondo l’insegnamento di questa Corte, il sistema normativo interno basato sull’art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), come modificato dall’art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, induce a ritenere che «i casi di affidamento in house, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell’ente pubblico, debbono ritenersi eccezionali e tassativamente previsti» (sentenza n. 325 del 2010).” Osserva, da ultimo, che: “Tale conclusione ben si armonizza con l’ambito di competenza specifico disegnato, come si è detto, dal comma 186-*bis* dell’art. 2 della legge n. 191 del 2009, in forza del quale il legislatore statale ha consentito alla legge regionale unicamente di individuare gli enti successori delle soppresse Autorità d’ambito territoriale ottimale, ai quali spetterà di deliberare, nel rispetto dei principi indicati, la forma di gestione del servizio idrico integrato (sentenza n. 228 del 2013).”

Con la sentenza n. 117 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 88, 89 e 93, lett. b), della legge regionale campana n. 16 del 2014, che prevedeva che la Regione affidasse la gestione provvisoria dei servizi idrici integrati ancora gestiti dalla Regione stessa ad uno o più soggetti gestori del servizio tra quelli operanti nei rispettivi ambiti territoriali ottimali di competenza, ed attribuiva alla cosiddetta "Struttura" lo svolgimento delle attività di competenza della Regione finalizzate alla determinazione delle tariffe, invadendo le competenze statali in materia di tutela della concorrenza e dell’ambiente. I Giudici hanno ribadito che «il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, in relazione al quale spetta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell’ambiente stabilire, sia le forme di gestione, sia le modalità di affidamento al soggetto gestore, sia il procedimento di determinazione della tariffa (sentenza n. 246 del 2009)». Hanno poi richiamato la normativa statale in materia per chiarire che «non rientra tra le competenze regionali individuare direttamente il soggetto gestore del servizio idrico integrato (sentenze n. 228 del 2013 e n. 62 del 2012), in quanto [...] tale funzione è attribuita all’ente di governo istituito o designato dalla Regione». Inoltre, non può avere alcun rilievo la circostanza che la Regione Campania è ancora gestore in via di fatto di parte del servizio: l’inerzia regionale nella individuazione dell’ente di governo non può giustificare l’ulteriore esercizio di una competenza legislativa che non spetta alla Regione. Infine, con riferimento alla determinazione delle tariffe, la Corte chiarisce che la competenza a partecipare al relativo procedimento «è di spettanza dell’ente di governo, che è subentrato alle Autorità d’ambito, e deve predisporre la tariffa di base da sottoporre all’approvazione dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico. [...] In forza di tale opzione normativa, appartenente alla sfera di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2010), è inibito al legislatore regionale riservare alla Regione una funzione che non le spetta, ed il cui esercizio in via di fatto ancora una volta non giustifica l’alterazione delle sfere di competenza legislativa».

3.3.2.2. Gli impianti di comunicazione e il divieto di oneri autorizzativi non stabiliti dalla legge statale

La sentenza n. 47 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dell’art. 14 della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2004, che, con riguardo all’installazione o modifica di impianti per teleradiocomunicazioni, prevedeva che gli oneri concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni fossero a carico dei gestori o dei proprietari degli impianti nella misura determinata con provvedimenti della Giunta regionale. La disposizione, infatti, si poneva in contrasto con l’art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche secondo il quale “Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l’impianto di reti o per l’esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge”. Tale disposizione costituisce, secondo la sentenza n. 336 del 2005, principio fondamentale della materia ordinamento della comunicazione «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni», e in quanto, in mancanza di un tale principio, ogni Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad

operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». La natura di principio fondamentale dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche è stata più volte ribadita, tra l'altro con le sentenze n. 450 del 2006 e n. 272 del 2010, con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali dal contenuto analogo a quello del censurato art. 14. Nella prima delle sentenze citate, in particolare, la Corte ha affermato che «La previsione [...] di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA [...] è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale». Con la sentenza n. 272 del 2010, poi, la Corte, con riferimento alla censura relativa all'art. 7, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000, che riguardava – come nel caso in esame – gli oneri istruttori, ha poi precisato che «la sentenza n. 450 del 2006 di questa Corte assume valore di precedente specifico, giacché anche le disposizioni allora dichiarate costituzionalmente illegittime riguardavano proprio le spese per l'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori».

3.3.2.3. La proroga delle concessioni termominerali

La sentenza n. 117 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 104, lett. a), e 105, della legge regionale campana n. 16 del 2014, che, in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore, prorogava per un periodo massimo di cinque anni le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione, ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge. Ad avviso della Corte la proroga automatica contrasta con la libertà di stabilimento sancita all'art. 49 del Tfeue nonché con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza, vigenti nell'ordinamento dell'Unione (con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.); elude, inoltre, l'obbligo della gara pubblica, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sancita all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. Il Collegio chiarisce che l'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010 (sentenza n. 235 del 2011). L'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impugnate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta con l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che per l'ipotesi in cui l'attività debba essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente. «Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque». La disposizione statale succitata è espressiva del diritto dell'Unione europea e propria della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.3.2.4. L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili "IRESA"

Con la sentenza n. 13 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145 del 2013, che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA). La Corte, riconoscendone la natura di norma di coordinamento del sistema tributario, desumibile dal fatto che essa non prevede un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni sulla base dei criteri legislativamente indicati, afferma che la legittimità della disposizione è, poi, rafforzata anche in considerazione delle molteplici finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire. Da un lato, infatti, mira ad evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e a promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, conformemente a quanto richiesto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'atto di segnalazione n. 1071 del 2013. Dall'altro lato, continua a mantenere uno scopo originario specifico volto alla tutela dell'ambiente ex art. 117 Cost. poiché si prevede che il gettito vada, prioritariamente, destinato al completamento di sistemi di

monitoraggio e inquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle vicinanze della sede aeroportuale. Conclude la Corte: "L'intersezione delle molteplici finalità della disposizione impugnata, tutte rientranti nella competenza legislativa statale, sorregge la legittimità dell'intervento normativo in esame e conduce alla declaratoria di infondatezza delle censure".

3.3.3. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett.g)

3.3.3.1. La gestione dei pagamenti dei dipendenti delle amministrazioni statali

Con la sentenza n. **89** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla Regione siciliana - che prevede l'estensione del sistema "Service Personale Tesoro" (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), fino a quel momento escluse. La disposizione impugnata comporta che la riscossione del tributo erariale, oggetto della relativa ritenuta alla fonte, non avviene più a livello locale ma a livello centrale, rilevando a tal fine «soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa» (sentenza n. 116 del 2010). La conseguente sottrazione alla Regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione, pur incidendo negativamente sulle finanze regionali, è solo l'effetto indiretto della norma impugnata. Quest'ultima, infatti, non ha come oggetto l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello Stato, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile e sua organizzazione di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. Quanto alla asserita lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, la Corte, non condividendo le argomentazioni della Regione, ribadisce che in caso di modifica di tributi erariali non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione siciliana poiché «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)» (sentenza n. 241 del 2012). Ad ogni modo, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, è auspicabile che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». La Corte, infine, mette in evidenza come molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965.

3.3.3.2. La trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5 e 6, del decreto legge n. 83 del 2014, concernente la trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico e, particolarmente, la disciplina per l'adozione e l'approvazione del nuovo statuto dell'ente nonché l'individuazione di alcuni contenuti dello statuto medesimo. La disposizione era stata censurata dalla Regione Campania per l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, stante l'assenza di

intesa con le Regioni e le Province autonome, nonché per l'asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di turismo. La Corte però rigetta le censure riconoscendo che la disciplina in questione deve essere ascritta alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, di competenza esclusiva statale. Osserva la Corte a tal proposito: "...rispetto alla denunciata violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di «turismo», va innanzitutto ribadito che l'intervento del legislatore statale appare giustificato in virtù del rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dell'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, la cui valorizzazione presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Inoltre, la preminenza della portata prettamente ordinamentale e organizzativa della modifica della personalità e struttura dell'Ente (espressamente finalizzata, oltre che a «migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015», anche ad «assicurare risparmi della spesa pubblica») porta a ritenere che alla natura pubblica di esso se ne accompagni il carattere nazionale (sentenza n. 153 del 2011). Pertanto, rispetto alla non contestata esigenza promozionale unitaria del turismo, interventi di riassetto ed organizzativi del tipo di quello prefigurato – incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato – devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.*”.

3.3.3.3. La disciplina per la dichiarazione in ordine alla donazione di organi e tessuti post mortem

La sentenza n. 195 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 27 del 2014, che nel disciplinare la materia della donazione di organi e tessuti aveva previsto che l'ufficiale dell'anagrafe acquisisse, al momento del rilascio o del rinnovo del documento d'identità, il consenso o il diniego del cittadino maggiorenne alla donazione di organi o tessuti *post mortem*. La Corte, preliminarmente, ricostruisce la normativa statale in materia di donazione di organi e tessuti *post mortem* (legge n. 91 del 1999 e relativo decreto di attuazione del Ministro della sanità 8 aprile 2000; decreto del Ministro della salute 11 marzo 2008; art. 3, comma 8-*bis*, del d.l. n. 194 del 2009, come convertito; art. 43, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito), rilevando che essa attualmente prevede una modalità di manifestazione e raccolta del consenso o del diniego alla donazione di organi e tessuti *post mortem*, attraverso una procedura uniforme sul territorio nazionale secondo la quale: il donante deve aver compiuto la maggiore età; il modulo di dichiarazione di consenso o diniego alla donazione di organi e tessuti *post mortem* deve essere predisposto dal Ministero della salute; tutti i dati raccolti devono essere registrati dall'ufficiale dell'anagrafe nel Sistema informativo trapianti (SIT), così da consentirne l'immediata consultazione ai Centri di coordinamento regionale dei trapianti; la dichiarazione di consenso o diniego può essere riportata sul documento d'identità solo su espressa richiesta del cittadino; la dichiarazione di volontà registrata nel SIT può essere modificata in ogni momento presso l'azienda unità sanitaria locale di competenza territoriale oppure, in sede di rinnovo del documento d'identità, presso l'ufficio anagrafe; il Centro nazionale trapianti, con i Centri regionali per i trapianti, cura la formazione degli ufficiali dell'anagrafe in merito alle funzioni loro spettanti in materia di donazione di organi. Ciò posto, la Corte osserva che l'impugnata disciplina regionale riproduce nella sostanza la disciplina già prevista a livello statale, invadendo, così, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.) e di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.). Ricorda, a tal proposito, la Corte il suo insegnamento secondo cui: "...a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005). La legge regionale che pur si limiti sostanzialmente a ripetere il contenuto della disciplina statale determina la violazione dei parametri invocati, derivando la sua illegittimità costituzionale non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato”. Ribadisce, altresì, che non ha rilievo il fatto che gli effetti della legge regionale permarrebbero comunque nell'ordinamento giuridico in virtù della vigente normativa statale, in quanto la pubblicazione

di una legge regionale adottata in violazione del riparto costituzionale di competenze, è «di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 45 del 2011)”.

3.3.4. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)

3.3.4.1. La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici

La sentenza n. 33 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2008, che, con riferimento agli appalti pubblici di importo superiore a centomila euro, introduceva una propria disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari (obbligo di un numero di conto corrente unico sul quale far confluire tutte le somme relative all’appalto, nonché risoluzione del contratto in ipotesi di rinvio a giudizio, per favoreggiamento nell’ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata, del legale rappresentante o di un dirigente dell’impresa aggiudicataria). La Corte, per la finalità delle norme impugnate, l’oggetto materiale su cui incidono e gli strumenti normativi impiegati, riconduce la disciplina alla materia, di esclusiva competenza statale, «ordine pubblico e sicurezza» - che, per costante giurisprudenza, ha per oggetto le «misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico» (*ex plurimis*, sentenza n. 118 del 2013) - e conseguentemente, dichiara l’estraneità del legislatore regionale rispetto a tale competenza (sentenza n. 35 del 2012), senza che possa essere invocata l’autonomia speciale statutariamente accordata alla Regione siciliana (sentenza n. 55 del 2001). D’altra parte, sottolinea la Corte, si tratta di misure specifiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, il cui carattere fondamentale consiste proprio nella conformazione uniforme su tutto il territorio dello Stato e nella coerenza sistematica con l’intero impianto della legislazione nazionale, finalizzata a combattere la penetrazione della malavita nelle commesse pubbliche. Osserva aggiuntivamente la Corte che la legislazione statale – oltre a contemplare cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di concessioni ed appalti e di divieto di stipulazione dei contratti (art. 38 del Codice dei contratti pubblici) – diversamente prevede con riferimento ad evenienze analoghe a quella di cui alla norma censurata, per il tramite dell’informazione antimafia interdittiva, l’inibizione alla stipulazione, approvazione o autorizzazione del contratto ed il potere di recederne, nel caso sia stato concluso (artt. 84, comma 4, lettera a, e 94 del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione). Infine, in ragione della stretta ed inscindibile connessione con le norme dichiarate incostituzionali, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale in via consequenziale dell’art. 2, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008.

3.3.5. “Anagrafi” (lett. i)

3.3.5.1. La disciplina per la dichiarazione in ordine alla donazione di organi e tessuti post mortem

Sentenza n. 195, v. analoga voce in 3.3.3.3. “*Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*” (lett. g).

3.3.6. “Ordinamento civile”(lett. l)

3.3.6.1. Il trattamento economico del personale provinciale trasferito ex lege n. 56 del 2014

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni nei confronti della legge n. 56 del 2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Fra le altre, la Corte ha ritenuto che non presenta profili di incostituzionalità la previsione statale riferita al mantenimento del trattamento economico in atto, per il personale provinciale trasferito al nuovo ente trattandosi di una previsione transitoria riconducibile alla materia statale dell’ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, Cost.

3.3.6.2. L’attribuzione temporanea di funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo

dell'amministrazione regionale

«È indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della “intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva” (sentenza n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale “ben può intervenire [...] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)” (sentenza n. 228 del 2013). In altri termini, “la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia ‘ordinamento civile’, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)” (sentenza n. 77 del 2013)». In tal senso la Corte si è nuovamente espressa con la sentenza n. **180**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, nella parte in cui prevedeva la possibilità di attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali a dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, disponendo, altresì, che all'incaricato spettasse il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale. In particolare, la disposizione impugnata interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, non risultano riconducibili né al legittimo conferimento di mansioni, né all'istituto della reggenza, così come delineati dal d.lgs. n. 165 del 2000. Il Collegio richiama poi la sentenza n. 17 del 2014 per riaffermare che l'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa delineando un mutamento provvisorio di mansioni. Pertanto, la relativa disciplina rientra nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014). In ogni caso, al di là della scarsa coerenza con la disciplina statale, la norma impugnata regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'ordinamento civile’.

3.3.6.3. L'indennizzo per l'utilizzazione senza titolo di beni del demanio marittimo

La sentenza n. **124** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, comma 127, lett. b) e c), della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevedeva la destinazione alla Regione di un indennizzo, variamente parametrato, in relazione ai casi di utilizzazione di beni del demanio marittimo senza titolo ovvero in modo da questo difforme. Per la Corte tale indennizzo - avente carattere risarcitorio in quanto quantificazione predeterminata di un danno subito dall'Ente regionale - ha natura innegabilmente civilistica, che rimanda agli istituti tipici della responsabilità civile e della forfetizzazione del danno. La disciplina censurata, pertanto, vista la sua inerenza alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

3.3.6.4. I contratti di locazione di immobili stipulati da amministrazioni pubbliche e il nulla osta dell'Agenzia del demanio

La sentenza n. **245** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119, Cost., in quanto - vietando, a pena di nullità, il rinnovo dei contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni pubbliche in difetto di nulla osta dell'Agenzia del demanio - avrebbe concretato un esercizio illegittimo del potere statale di coordinamento della finanza pubblica, lesivo delle

prerogative regionali. La Corte ha replicato alle censure della ricorrente che la norma *de qua* è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva del legislatore nazionale poiché disciplina l'«attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all'autonomia privata dei soggetti pubblici»; in particolare, essa «riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verifica delle stesse». Inoltre, la circostanza che le dette condizioni si sostanzino in un nulla osta dell'Agenzia del demanio non è stata ritenuta incompatibile con l'esercizio di un'attività *jure privatorum*, non diversamente dallo schema dei contratti ad evidenza pubblica; e la definizione del pertinente ambito materiale non è risultata incisa dalla finalità dell'intervento legislativo di tutela di un superiore interesse pubblico (quale la valorizzazione del patrimonio pubblico), connaturata ad ogni limitazione dell'autonomia privata, in quanto condizione della sua legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 41 e 42 Cost. Il Collegio ha così rilevato l'«erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione» e, in conformità ad un suo costante orientamento (*ex plurimis*, sentenze nn. 36 del 2014, 121 del 2013, 372 e 222 del 2008), ha altresì giudicato infondata la censura relativa all'assenza dell'intesa con la Regione o del parere della Conferenza unificata, trattandosi di adempimenti che, «in quanto riferiti alle modalità di adozione della norma, non sono necessari, (...) tanto più (...) in presenza di una competenza esclusiva dello Stato». La stessa decisione, nello scrutinare la disciplina in esame alla stregua dei canoni della ragionevolezza e proporzionalità, ha poi, da un lato, rigettato le doglianze riguardanti l'individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta, la struttura e la tempistica del procedimento, nonché l'eventuale sanzione; e, dall'altro, ha reputato illegittima la previsione che ricollegava l'efficacia preclusiva al rinnovo del contratto al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio, anziché ad un espresso e motivato diniego di nulla osta.

3.3.7. “Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p)

3.3.7.1. L'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, il riordino delle Province e la riallocazione delle relative funzioni, le unioni e fusioni dei Comuni

Con la sentenza n. 50 la Corte ha dichiarato non fondate molteplici questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni nei confronti di numerose disposizioni della legge n. 56 del 2014, relative all'istituzione e disciplina delle Città metropolitane, al riordino delle Province e la riallocazione delle relative funzioni, alle unioni e fusioni dei Comuni. Le ricorrenti deducono un difetto del titolo competenziale in capo allo Stato, ravvisando in molti casi la automatica sussistenza della competenza regionale residuale in relazione al disposto dell'art. 117, quarto comma, Cost. Con specifico riferimento ad un primo gruppo di norme censurate, relative alla istituzione e disciplina delle Città metropolitane, la Corte ha innanzitutto precisato che la materia in questione «non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale» perché la Città metropolitana è un “ente a rilevanza nazionale”, oltre che a rilevanza “sovrana nazionale” in quanto ammesso all'accesso ai fondi di provenienza europea. I Giudici rilevano, poi, che il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno l'ente territoriale “Città metropolitana”, «ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione». Su tale esigenza costituzionale, oltre che sull'esigenza di una disciplina uniforme dei livelli di governo, si fonda la competenza esclusiva statale relativa alla istituzione del nuovo ente. D'altronde, «le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale». Anche le disposizioni concernenti le «unioni di comuni», nonché quelle inerenti il processo di fusione di più Comuni in un nuovo Comune e di incorporazione di un Comune in altro contiguo superano il vaglio di costituzionalità. Secondo la Corte, infatti, la materia rientra nell'ambito applicativo dell'art. 117, secondo comma, lett. p) in quanto le Unioni sono associazioni di Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituiscono, perciò, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto al Comune. Allo stesso modo la disposizione «relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda [...] relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia “ordinamento degli enti locali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Ed infatti, l'estinzione di un Comune e la sua

incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile».

3.3.8. “Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)

3.3.8.1. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell’ambiente

i) la valutazione di incidenza ambientale (VINCA) in relazione alla rete ecologica regionale “Natura 2000”

La sentenza n. **38** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 65 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014, per violazione dell’art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione, in attesa di un’organica disciplina in materia di tutela della biodiversità, dettava una serie di misure a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000», in particolare stabilendo che la Giunta regionale doveva definire specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l’attuazione di una serie di interventi (realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica con tecniche di ingegneria naturalistica; pianificazione e gestione forestale sostenibile; interventi di natura agro ambientale, produttivi e non, finanziati con la programmazione comunitaria; lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in regime di somma urgenza; interventi di difesa fitosanitaria e lotta attiva agli incendi boschivi) non fosse assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA). Così argomenta la Corte “Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell’art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», rientrante nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni «non possono reclamare un loro coinvolgimento nell’esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva» (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l’obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l’intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, «neppure con l’argomento dell’assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell’ambiente» (sentenza n. 67 del 2011). Alla luce di tali orientamenti giurisprudenziali deve, a maggior ragione, escludersi che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Infatti, l’art. 6, paragrafo 3, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE del Consiglio – attuata dall’art. 5, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997 – stabilisce che deve formare oggetto di valutazione di incidenza ambientale «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti». A fronte di tale previsione, che richiede che siano assoggettati a VINCA tutti i progetti e i piani che possano avere incidenza significativa sulle aree in questione, per una valutazione in concreto, il legislatore regionale non può esonerare determinate tipologie di interventi – tanto meno se di pianificazione – in via generale e astratta, senza incorrere in un contrasto con le normative statale ed europea”.

ii) la VAS e i piani di gestione forestale all’interno della Rete Natura 2000

La sentenza n. **219** ha dichiarato non fondata, per erronea premessa interpretativa, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all’art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., dell’art. 3, comma 1, lett. d), della legge della Regione Calabria n. 20 del 2014, nella parte in cui esonera dalla valutazione ambientale strategica (VAS) i piani di gestione forestale ed i piani poliennali nelle aree facenti parte della Rete Natura 2000. Secondo il ricorrente, la normativa censurata si sarebbe posta in contrasto con entrambi i parametri costituzionali richiamati sia perché sottraeva a VAS tutti i piani di gestione forestale all’interno della Rete Natura 2000, anziché, come previsto dall’art. 6, comma 4, lett. c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006, i soli piani di carattere locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile; sia perché precludeva per tali piani una valutazione «caso per caso» riferita

all'impatto da essi prodotto sull'ambiente, così come richiesto dall'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE. In via preliminare, la Corte ricorda che la richiamata normativa statale non permette alla legislazione regionale di sottrarre «a VAS i piani che vi sono soggetti sulla base della normativa statale, a sua volta largamente condizionata dal diritto dell'Unione (sentenza n. 58 del 2013). Non vi è dubbio, in particolare, che la VAS attenga alla materia “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”, riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 197 e n. 46 del 2014, n. 178 del 2013, n. 227 del 2011, n. 221 del 2010 e n. 398 del 2006)». Ciò detto, per la Corte la disposizione regionale censurata - diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente sulla base di una erronea premessa interpretativa - si conforma alla menzionata normativa nazionale a sua volta rispettosa del diritto dell'Unione in quanto si è limitata a rilevare che «la legislazione statale esclude la VAS per i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati».

iii) l'autorizzazione alla movimentazione di materiali in ambiente marino

La sentenza n. 84 ha deciso il conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Abruzzo, in relazione alla delibera 28 marzo 2013, n. 218 adottata dalla Giunta che, nel ripartire tra le Direzioni regionali le competenze afferenti al mare, ha mantenuto la necessità della previa autorizzazione da parte della competente Autorità regionale solo per la movimentazione di materiali in ambiente marino oltre la soglia di 25.000 metri cubi, prevedendo una mera comunicazione alla stessa Autorità per le movimentazioni inferiori a tale soglia-limite. In via preliminare occorre ricordare che la disciplina delle attività di immersione di materiali da escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché di movimentazione di sedimenti marini deve ricondursi alla competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» che l'art. 117, secondo comma, lett. s), attribuisce allo Stato, al quale solo spetta definire i criteri e gli ambiti di applicazione del regime di autorizzazione all'immersione in mare, nonché di movimentazione di sedimenti marini. La Corte ricorda che il riconoscimento di una tale competenza non renderebbe «incompatibile, con riferimento alle predette attività, interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze e che siano, pertanto, rispettosi degli *standard* di tutela dell'ambiente predisposti dal legislatore statale, mediante la prescrizione dell'autorizzazione allo svolgimento delle stesse (sentenza n. 259 del 2004; in tal senso, anche sentenza n. 44 del 2011)». Nel caso di specie, tuttavia, la Regione ha invaso la ricordata competenza dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» poiché la delibera impugnata riduce gli *standard* di tutela dell'ambiente marino posti dal d. lgs. n. 152 del 2006.

iv) la realizzazione di strutture di ricovero per animali d'affezione in generica deroga agli strumenti ambientali previsti dalla legislazione statale

La sentenza n. **99** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 8, comma 6-ter, della legge della Regione Veneto n. 60 del 1993 (aggiunto dall'art. 2 della legge regionale n. 17 del 2014), nella parte in cui prevedeva che le strutture e le recinzioni volte al ricovero degli animali d'affezione, realizzate secondo le indicazioni tecniche assunte dalla Giunta regionale ai sensi del precedente comma 6-bis, fossero sempre consentite, anche in deroga agli strumenti ambientali. Il legislatore veneto ha, infatti, prodotto, per via della generica deroga ai predetti strumenti, un «evidente effetto di riduzione delle soglie di tutela nella materia ambientale, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato», poiché é intervenuto direttamente in quest'ambito «dettando disposizioni volte a stabilire, in via generale ed astratta, quali interventi dovrebbero essere sottratti agli ordinari strumenti di tutela ambientale, ciò che deve ritenersi comunque precluso alla legislazione delle Regioni (*ex multis*, sentenze n. 303 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 325 del 2011)». Privi di pregio sono stati pertanto reputati gli argomenti addotti in contrario dalla difesa regionale. In primo luogo, la Corte ha osservato che le indicazioni tecniche della Giunta, benché finalizzate a garantire che gli animali d'affezione non siano legati alla catena o ad altri strumenti di contenzione, salvo casi eccezionali, perseguono, in realtà, un obiettivo che riguarda chiunque (commercianti, privati, enti pubblici) custodisca gli animali, a qualsiasi fine, e caratterizza sia le stabili ed ordinarie condizioni di custodia, sia la detenzione temporanea. Perciò, qualunque struttura di ricovero (ivi comprese quelle pubbliche, quali canili e rifugi) è tenuta a conformarsi a tale obiettivo, anche attraverso un tendenziale ampliamento degli spazi. In secondo luogo, il Collegio ha rigettato il tentativo di interpretazione conforme della censurata disposizione, che avrebbe introdotto un regime derogatorio limitato alla legislazione regionale ed ai relativi piani e strumenti, nei termini consentiti dalla normazione statale. In proposito, è stato confutato l'argomento secondo cui sarebbe inutile che le leggi regionali elenchino espressamente le disposizioni statali non derogabili, dovendosi ogni volta considerare implicito che le stesse abbiano inteso rispettare i propri limiti di competenza. Infatti, un simile ragionamento condurrebbe ad eliminare, «facilmente e in radice, la grande maggioranza dei conflitti di competenza, i quali resterebbero confinati alle ipotesi (residuali) di deliberata, esplicita e non superabile regolazione di fattispecie o materie riservate alla legislazione dello Stato». Non sono stati così considerati pertinenti i casi (da ultimo, sentenze nn. 300 del 2013, 278 e 171 del 2012, 168 del 2010) in cui l'impugnativa statale è stata rigettata a seguito del riconoscimento, in via interpretativa, di una limitazione della disciplina regionale ad ambiti materiali di competenza corrispondente, poiché si trattava di fattispecie nelle quali la legge regionale adottava esplicite formule di coordinamento con la disciplina statale, o nelle quali, almeno, mancavano disposizioni derogatorie, implicite o esplicite, analoghe a quella invece presente nella denunciata normativa veneta.

v) la VIA e la VINCA nella proroga automatica delle concessioni termominerali

La sentenza n. **117** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, lett. a), della legge regionale campana n. 16 del 2014 - che consentiva l'esercizio della concessione termominerale, purché fossero state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza ambientale (VINCA), e perciò anche prima che esse fossero concluse favorevolmente - per contrasto con la normativa statale di recepimento di quella dell'Unione, nonché per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Dopo aver ribadito la riconducibilità della disciplina di entrambi gli istituti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche con riferimento agli effetti connessi al rilascio di concessioni relative alle acque minerali e termali (sentenza n. 1 del 2010), la Corte ha precisato che sia il diritto dell'Unione (direttive 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, e 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE) sia la normativa statale di recepimento (art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 5, comma 8, del d.P.R. n. 357 del 1997), prevedono che VIA e VINCA debbano precedere l'avvio dell'attività. Conseguentemente, «una volta postulata la necessità di procedere a VIA e VINCA, [...] non vi è alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011)».

vi) la sospensione dei lavori in assenza di VIA

La sentenza n. 124 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevedeva l'attribuzione all'autorità competente in materia di VIA della facoltà (anziché dell'obbligo) di sospendere i lavori nel caso di realizzazione di opere e interventi in assenza della sottoposizione alle fasi di verifica di assoggettabilità o di valutazione (in violazione dei commi 138 e 139). Per la Corte la disciplina censurata comporta un'inevitabile invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «È pur vero, infatti, che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono aumentare lo *standard* di tutela dell'ambiente (sentenze n. 92 del 2013 e n. 225 del 2009, per tutte), ma tale principio (su cui evidentemente fa leva la resistente) non è utilmente invocato nel caso di specie, nel quale non è dato ravvisare – e neppure è dedotto – quale maggior grado di tutela ambientale apporti la disciplina regionale, che oggettivamente privilegia, invece, le esigenze dell'utilizzatore rispetto a quelle del bene tutelato dalla Costituzione».

vii) l'esenzione dalla procedura di VIA per le varianti di tracciato di elettrodotti fino a 500 metri

Un'indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina statale in materia di valutazione di impatto ambientale è stata riscontrata dalla sentenza n. 215 nell'art. 1, comma 1, della legge veneta n. 30 del 2014, giudicato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole «le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 m.,»), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, con riguardo alle opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt, escludeva dall'obbligo di autorizzazione le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 metri. Preliminarmente, la Corte ha ricordato che l'«obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale” (sentenze n. 234 e n. 225 del 2009), e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale», comprese la “produzione”, il “trasporto” e la “distribuzione nazionale dell'energia” (sentenze nn. 120 del 2010, 249 e 88 del 2009, 62 del 2008). Il Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) annovera, tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità che sono attribuiti alla competenza di Regioni e Province autonome, anche le “modifiche o estensioni di progetti” di cui all'Allegato III o IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, suscettibili di avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente. Nella logica del legislatore statale, dunque, la modifica del tracciato degli elettrodotti, anche di scarsa entità, non è aprioristicamente esclusa da qualsiasi forma di controllo preventivo, bensì è assoggettata ad una prognosi da effettuare di volta in volta sulle ripercussioni negative che possano nuocere allo specifico contesto territoriale interessato dall'opera. L'impugnata legge regionale, invece, contemplando tra gli interventi esenti da preventiva autorizzazione o da denuncia tutte le varianti di tracciato degli impianti elettrici esistenti inferiori a 500 metri, a prescindere dal loro concreto impatto sui valori ambientali, produceva l'inammissibile effetto di «sottrarre automaticamente tali opere anche alla valutazione d'impatto ambientale», la quale costituisce un subprocedimento che necessariamente si innesta, quale suo presupposto o parte integrante, nel procedimento (principale) di autorizzazione o approvazione.

3.3.8.2. La gestione dei rifiuti

i) l'abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura

Rientra nella «“tutela dell'ambiente”, di competenza esclusiva dello Stato, la definizione degli ambiti di applicazione della normativa sui rifiuti, oltre i quali può legittimamente dispiegarsi la competenza regionale nella materia “agricoltura e foreste”», con i vincoli posti dal comma 6-*bis* dell'art. 182 del codice dell'ambiente «al fine di assicurare che l'abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura – in conformità del resto a quanto stabilito dalla normativa dell'Unione europea – non danneggi l'ambiente o metta in pericolo la salute umana». Così la sentenza n. 16.

ii) il contributo comunale dovuto dai gestori degli impianti di trattamento di scarti animali

La sentenza n. 58 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 24 del 2002, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione prevedeva l'obbligo per i gestori di impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE nonché di impianti di riutilizzo di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE, di corrispondere ai Comuni un contributo minimo annuo. La Corte - accertata la natura tributaria, e non commutativa, del contributo, alla luce dei criteri enucleati dalla giurisprudenza costituzionale - osserva che la norma denunciata interviene in una materia, quale il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, rientrante nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A tal proposito, la Corte enuncia: «Gli scarti animali ricadono nella nozione di rifiuto, che viene definito, dall'art. 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». Correlativamente, l'attività di trattamento e trasformazione costituisce modalità di «gestione» dei rifiuti, secondo la definizione normativa che vi ricomprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento (art. 183, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 152 del 2006). Va precisato che, ai sensi dell'art. 185, comma 2, lettera b), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e sottoposti alla disciplina contenuta nel regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio Reg. (CE) 3 ottobre 2002, 1774 (recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano), solo se qualificabili come sottoprodotti (ed «eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio»). In ogni altro caso, in cui il produttore intenda destinarli allo smaltimento, essi restano pertanto sottoposti alla disciplina sui rifiuti dettata dal codice dell'ambiente, vertendo il citato regolamento comunitario solo sui profili sanitari e di polizia veterinaria. La stessa giurisprudenza penale ha più volte rimarcato come, fra la disciplina comunitaria di cui al Regolamento (CE) n. 1774/2002 e la disciplina nazionale in materia di rifiuti di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, esista un rapporto di complementarità e non di specialità, se non limitatamente ai rifiuti di origine animale qualificabili come sottoprodotti (Corte di cassazione penale, sentenze 23 gennaio 2012, n. 2710, 4 dicembre 2008, n. 45057 e 4 giugno 2007, n. 21676). D'altro canto, è escluso che alla categoria dei sottoprodotti (i cui caratteri essenziali, in base all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, consistono nell'originare la sostanza da un processo di produzione di cui non costituisce scopo primario e nella certezza, al momento della sua produzione, della sua riutilizzazione senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale) appartengano gli scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE che debbano essere necessariamente inceneriti o «coinceneriti».» Ricordati, dunque, gli scarti animali alla nozione di rifiuto e alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la Corte ribadisce il potere dello Stato di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011, n. 225 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). E specificamente con riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti, ribadisce che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007). In conclusione del suo percorso argomentativo, la Corte dichiara che «nell'ipotesi all'esame, in cui la Regione ha istituito un tributo gravante sul presupposto dello svolgimento di attività rientrante nella gestione dei rifiuti, la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell'accezione che consenta di preservare il bene giuridico «ambiente» dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione. E, in questo caso, una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all'evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell'influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti «effetti allocativi») sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l'oggetto stesso dell'attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali. »

iii) la remunerazione degli appalti tramite compensazione con il valore del materiale litoide estratto

La sentenza n. **38** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014 - sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - nella parte in cui autorizza la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori, la compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua con il valore del materiale litoide estratto riutilizzabile. La disposizione - secondo il ricorrente Governo - contrasterebbe con la disciplina in materia di «sottoprodotti» contenuta negli artt. 183, comma 1, lettera qq), e 184-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo). Così argomenta la Corte: "L'impugnato art. 19 non incide in alcun modo sulla disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo invocata dal ricorrente - recentemente oggetto di un intervento di semplificazione da parte del legislatore statale, mediante l'art. 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - e quindi non interferisce affatto con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (ribadita, con riferimento allo smaltimento delle terre, rocce e materiale da scavo, dalle sentenze n. 232, n. 181 e n. 70 del 2014, n. 300 del 2013). Essa si occupa, invece, del diverso problema della remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione, precisandone alcune modalità di computo e istituendo i necessari capitoli di bilancio. L'oggetto e la *ratio* della disposizione in esame sono di ordine finanziario-contabile e in questo ambito la norma impugnata deve pertanto ricondursi. Va infatti considerato che il sistema della remunerazione tramite compensazione con materiale da scavo è già previsto, sul piano della disciplina sostanziale, dall'art. 31, comma 2, della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche) - cui la disposizione impugnata espressamente si richiama -, che già consente al bando di gara di prevedere «l'utilizzazione di materiale da scavo recuperato dall'attività di realizzazione delle opere pubbliche», «[a] compensazione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto di appalto». L'impugnato art. 19 si limita a precisare che il meccanismo della compensazione si applica anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua e che in tal caso il valore del materiale estratto è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti."

iv) il conferimento in discarica

La gestione dei rifiuti rientra nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., e dunque nella potestà legislativa esclusiva dello Stato; conseguentemente, in tale ambito l'autonomia normativa degli enti territoriali può manifestarsi solo «a condizione che perseguano finalità proprie attinenti a competenze regionali e, comunque, garantendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale» (in tal senso, anche: sent. 285 del 2013)». È quanto affermato dalla sentenza n. **149** della Corte, con la quale è stato giudicato illegittimo l'art. 5 della legge della Regione Liguria n. 21 del 2014, che procrastinava fino al 31 dicembre 2014 (e, presentando un crono programma di realizzazione degli interventi di adeguamento, fino al 31 dicembre 2015), l'obbligo dei Comuni di collocare in discarica solo rifiuti trattati, consentendo conseguentemente prima di quella data di conferire in discarica i rifiuti indifferenziati. La norma impugnata derogava così da quella nazionale (art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2003, attuativo della direttiva 1999/31/CE), che permetteva il trattamento indifferenziato fino al 31 dicembre 2006 e che, a seguito delle novelle intervenute (art. 5, comma 1-*bis*, del d.l. n. 208 del 2008), ha fissato invece l'obbligo suddetto improrogabilmente al 30 giugno 2009. Come dunque ha chiarito la Corte, 388

richiamando sue precedenti decisioni, la disciplina dei rifiuti è di competenza esclusiva statale, «anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (così, in

particolare, la sentenza n. 249 del 2009)».

v) il trattamento di rifiuti urbani

«[L]a disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (cfr. sent. n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale “costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)” (sent. n. 58 del 2015)». Così la sentenza n. **180** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, per invasione della sfera di competenza statale in materia di “tutela dell’ambiente” e riduzione del livello di tutela garantito dallo Stato, in quanto rinviava al 31 dicembre 2015 l’entrata in vigore dell’obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentiva il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che avessero subito un, non meglio specificato, trattamento parziale. Ad avviso della Corte, infatti, la citata disposizione contrasta con il d.lgs. n. 36 del 2003, che ha recepito la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «assicurare un’elevata protezione dell’ambiente e controlli efficaci». In tale decreto, oltre a stabilirsi nell’art. 7 che “i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento”, si è anche disposto, all’art. 17, che “[l]e discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 16 luglio 2005, i rifiuti per cui sono state autorizzate”. Tale termine è stato poi prorogato varie volte e da ultimo fissato al 31 dicembre 2009 dal d.l. n. 208 del 2008. Sul punto la disposizione denunciata, in aperto contrasto con la normativa statale, detta una disciplina *ad hoc* a distanza di quasi cinque anni dalla scadenza del termine e dopo circa undici anni dall’originaria previsione del relativo adeguamento.

3.3.8.3. La tutela della fauna

i) l’inderogabilità degli standard di tutela della fauna da parte delle Regioni speciali (pur titolari di competenza legislativa in materia di caccia)

La sentenza n. **2** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, comma 1, lettera d), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012 (in relazione al periodo in cui ha ricevuto applicazione prima dell’abrogazione intervenuta in corso di giudizio ad opera dell’art. 4, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 7 del 2013). Il ricorrente Governo censura la disposizione in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e alla competenza legislativa regionale in materia di caccia (art. 4, numero 3, dello statuto), perché consente ai recuperatori abilitati l’attività di recupero della selvaggina con l’utilizzazione dell’arma «ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura» della stessa. La Corte rileva che la facoltà riconosciuta ai recuperatori di utilizzare l’arma durante i giorni della stagione di caccia riservati al cosiddetto silenzio venatorio, e comunque nei due giorni successivi alla chiusura della stagione stessa, si pone in contrasto con la disposizione dell’art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 che vieta il trasporto di armi per uso venatorio, che non siano scariche e in custodia, nei giorni durante i quali la caccia non è consentita, in particolare nei giorni di martedì e venerdì, «nei quali l’esercizio dell’attività venatoria è in ogni caso sospeso». Il divieto deve ritenersi espressivo della competenza esclusiva dello Stato a determinare *standard* di tutela della fauna, che non sono derogabili da parte della Regione neppure nell’esercizio della propria competenza legislativa in materia di caccia (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 387 del 2008).

3.3.8.4. Le acque

i) la gestione del servizio idrico integrato

Sentenze n. **32** e n. **117**, v. analoga voce in: *La tutela della concorrenza (lett. e)*.

3.3.8.5. L'aria

i) l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili "IRESA"

Con la sentenza n. **13** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA). La Regione ricorrente lamenta, in particolare, che la disposizione censurata, intervenendo nella materia del coordinamento del sistema tributario, non sarebbe volta a stabilire un principio fondamentale di coordinamento ma detterebbe una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni. La Corte, per contro, ne riconosce la natura di norma di coordinamento del sistema tributario, desumibile dal fatto che essa non prevede un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni sulla base dei criteri legislativamente indicati. La legittimità della disposizione è, poi, rafforzata anche in considerazione delle molteplici finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire. Da un lato, infatti, mira ad evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e a promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, conformemente a quanto richiesto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'atto di segnalazione n. 1071 del 2013. Dall'altro lato, continua a mantenere uno scopo originario specifico volto alla tutela dell'ambiente ex art. 117 Cost. poiché si prevede che il gettito vada, prioritariamente, destinato al completamento di sistemi di monitoraggio e disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle vicinanze della sede aeroportuale.

ii) le sanzioni per le violazioni in materia di emissioni

La sentenza n. **55** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2014, il quale - nel dettare una disciplina delle sanzioni, per le violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera, difforme da quanto previsto dall'art. 278 del codice dell'ambiente - risulta essere lesivo della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

3.3.8.6. I beni culturali e paesaggistici

i) la pianificazione territoriale e paesaggistica

La sentenza n. **64** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014, nel testo originario, antecedente alla modifica apportata dall'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2014, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. In base alla disposizione censurata, in sede di adeguamento della pianificazione urbanistica a quella comunale, la proposta comunale si configurava come proposta di variante al P.R.P., in tal modo non prevedendo l'apposito accordo con il competente organo statale di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma la mera partecipazione degli organi ministeriali ad una conferenza di servizi. La Corte accede alle censure del Governo in quanto il procedimento descritto nelle disposizioni impugnate non garantisce adeguatamente il coinvolgimento del Ministero per i beni culturali ed ambientali nella pianificazione paesaggistica. Infatti, configurandosi l'intervento sostanzialmente in una revisione, ancorché limitata, del piano paesaggistico, esso deve essere soggetto alle medesime garanzie previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (ex artt. 135, comma 1, 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004). La dichiarata illegittimità costituzionale colpisce le disposizioni nella formulazione antecedente alla modifica apportata dall'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2014, pienamente soddisfattiva delle pretese del Governo. A sostegno della motivazione la Corte ripropone la giurisprudenza costituzionale precedente: "... questa Corte, anche di recente (sentenza n. 197 del 2014), ha ribadito che la

mancata (o non adeguata) partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica determina l'evidente contrasto con la normativa statale, che – in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) – specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). Costituisce, infatti, affermazione costante – su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 197 del 2014, n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) – quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, viene a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008).”

ii) l'esercizio del commercio in aree di valore culturale

La sentenza n. **140** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2-*bis* e 4-*bis* del decreto legge n. 91 del 2013, e dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2014, i quali nel disciplinare - con norme integrative del codice dei beni culturali - il commercio in aree di valore culturale avevano previsto l'estensione della predetta disciplina anche ai locali storici tradizionali; avevano attribuito alle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze il potere di adottare apposite determinazioni volte a vietare gli usi non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e valorizzazione; avevano conferito ai competenti uffici ministeriali ed ai Comuni, un potere di riesame e di revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell'esercizio di attività commerciali e artigianali. La Corte – dopo aver ampiamente ricostruito il complesso quadro delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni nell'ambito della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, e dopo aver rilevato che l'esercizio di tali competenze può ulteriormente incidere in ambiti di competenza residuale quali l'artigianato e il commercio – ha osservato che non era possibile risolvere l'intreccio delle competenze attraverso l'individuazione di un ambito materiale prevalente e che, dunque, doveva trovare applicazione il principio di leale collaborazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha introdotto, pertanto, l'obbligo di intesa tra lo Stato e le Regioni, allo scopo di assicurare il coinvolgimento di queste nei procedimenti di cui alle disposizioni censurate. Di interesse è la ricostruzione delle relazioni intercorrenti tra la materia della tutela dei beni culturali e quella della valorizzazione del patrimonio culturale: “... va riaffermato come la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera s), tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia materia dotata di un proprio ambito, ma nel contempo contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce quindi una materia-attività (sentenza n. 26 del 2004), in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina (sentenza n. 232 del 2005). D'altro canto, è però significativo come lo stesso art. 1 del codice dei beni culturali, nel dettare i principi della relativa disciplina, sancisca (al comma 2) che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Ciò implica, per un verso, il riferimento a un “patrimonio” intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della “Repubblica”; per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” di questo “patrimonio” medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito competenziale fissato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2013). All'interno di questo sistema, appare indubbio che “tutela” e “valorizzazione” esprimano – per esplicito dettato costituzionale e per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6, secondo anche quanto riconosciuto sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) – aree di intervento diversificate. E che, rispetto ad esse, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la

disciplina e l'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, spettino la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013). Tuttavia, nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità (come nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni".

iii) il condono edilizio e i vincoli ambientali

La sentenza n. 117 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata anche in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 72, lett. a), della legge regionale campana n. 16 del 2014, che proroga il termine assegnato ai Comuni per definire le domande di condono edilizio presentate ai sensi delle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994 ed ancora pendenti. Al riguardo la Corte chiarisce che l'asserito irragionevole ampliamento dell'area della sanatoria non sussiste in quanto «la disposizione censurata si limita a formulare un termine sollecitatorio entro cui i Comuni debbono definire le domande pendenti, ma in nessun modo consente che queste ultime siano modificate o integrate». Non fondata, in riferimento agli stessi parametri, è stata ritenuta anche la successiva lett. b) del medesimo comma 72, che prevede l'inaffidabilità del condono - per gli abusi edilizi realizzati su aree sottoposte ai vincoli di cui alla legge n. 47 del 1985 - «solo ed esclusivamente se i predetti vincoli comportano l'inedificabilità assoluta delle aree su cui insistono e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse». La Corte, pur ribadendo che «non spetta alla legge regionale allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenza n. 196 del 2004)» rigetta la questione, anche in riferimento al rispetto del vincolo idrogeologico, in quanto, la norma impugnata, inapplicabile alle domande presentate ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, si limita a recepire quanto previsto dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985, con riguardo sia al carattere assoluto della inedificabilità, sia alla rilevanza dei soli vincoli imposti prima dell'esecuzione delle opere.

3.4. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

3.4.1. "Coordinamento della finanza pubblica"

3.4.1.1. I principi di coordinamento della finanza pubblica (individuazione)

Gli interventi normativi in tema di coordinamento della finanza pubblica, materia a competenza concorrente, non devono essere invasivi delle attribuzioni delle Regioni nella materia stessa, e devono essere proporzionali al fine perseguito. È quanto ha ribadito la Corte con sentenza n. 189, la quale, confermando quando già affermato in altre pronunce, ha dichiarato incostituzionale l'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., che vincolava le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Il contestato vincolo infatti «non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste» dalla giurisprudenza costituzionale «in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica», dal momento che per indirizzo costante il Collegio ritiene che «"norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi" (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008)». Alla luce della pronuncia, nonché delle altre richiamate, la Corte ha ribadito che in tema di coordinamento della finanza pubblica occorre valutare il

rispetto di principi come la proporzionalità e la transitorietà dell'intervento (fino al raggiungimento di un riequilibrio complessivo), nonché la non esaustività della disciplina statale.

“... perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, occorre, in primo luogo, «che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della [stessa], intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente»; in secondo luogo, che «non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 169 del 2007)”. Così la sentenza n. **218**.

3.4.1.2. I principi di coordinamento della finanza pubblica fra vincoli comunitari e patto di stabilità interno

Con la sentenza n. **130** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2014 che, nel prevedere misure urgenti relativamente al patto di stabilità interno, autorizzava l'utilizzo dei proventi derivanti dalle concessioni petrolifere per spese di investimento in conto capitale. L'elenco delle spese (integrato nel tempo) da non considerarsi per la determinazione del saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno è contenuto nell'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011 che, più in dettaglio, nel testo vigente al momento in cui la legge regionale impugnata è stata adottata (luglio 2014), non annoverava, tra le spese esonerate dal rispetto del patto, quelle di investimento finanziate con i proventi derivanti dall'attività di estrazione di idrocarburi. La disposizione censurata, pertanto, viola il menzionato parametro in quanto contrasta con le norme statali in tema di patto di stabilità interno che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (*ex multis*, sentenze n. 28 del 2013 e n. 155 del 2011) e mirano a coinvolgere Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dai vincoli che ne conseguono.

“Sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (sentenza n. 36 del 2004)”. Così la sentenza n. **218**.

3.4.1.3. La diretta (transitoria) incidenza nei confronti delle autonomie speciali delle misure volte a preservare l'equilibrio economico-finanziario e a garantire l'unità economica della Repubblica

“Questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la

sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013). Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009)". Così la sentenza n. **82** che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia aventi ad oggetto l'art. 28, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito unilateralmente la misura del contributo richiesto alle autonomie speciali, nonché ai Comuni ricompresi nel territorio di alcune Regioni speciali, quale concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica. La Corte, comunque, ha riconosciuto la legittimità della modalità unilaterale a condizione che essa non si protragga senza limite e non si tramuti così in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato. Afferma sul punto la decisione: "Anche sotto questo profilo la disposizione non incorre in vizi di incostituzionalità dal momento che essa prevede che, quando saranno completate le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, siano le nuove norme di attuazione statutaria a definire l'entità e le modalità del concorso dei soggetti ad autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nazionale. La disposizione impugnata si configura, dunque, come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee".

"Secondo quanto la Corte ha già osservato, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 77 del 2015; n. 39 del 2014; n. 219 del 2013; n. 30 del 2012; n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007), in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120, Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sentenza n. 175 del 2014). I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche assumere la veste di limiti complessivi all'autonomia di spesa delle Regioni e Province autonome, a condizione che essi lascino agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Come ha chiarito questa Corte nella sentenza n. 236 del 2013, «le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» e non devono «ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato». Per i medesimi motivi, la Corte ha, altresì, specificato che la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari (sentenze n. 82 del 2015, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 353 del 2004)". Così la sentenza n. **156**.

3.4.1.4. La funzione di "riorientare" la spesa pubblica per una complessiva efficienza del sistema

La sentenza n. **272** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, secondo cui le amministrazioni pubbliche che nelle loro transazioni commerciali avessero superato i prescritti tempi medi di pagamento dei debiti (90 giorni nel 2014 e 60 giorni a decorrere dal 2015) erano sanzionate con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello della violazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è motivata dal difetto di proporzionalità fra la violazione e la sanzione, lesivo dell'autonomia legislativa regionale nella materia

residuale della organizzazione amministrativa e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò posto, la Corte respinge la censura, prospettata dalla ricorrente Regione Veneto, relativa agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., secondo cui difetterebbe il carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di una disposizione puntuale, che introduce una misura permanente e dettagliata di blocco totale di una specifica voce di spesa. Così argomenta la Corte: “L’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 ha di mira una finalità che legittimamente può essere perseguita dal legislatore statale anche nei rapporti con le regioni. La fissazione di un termine (aggiuntivo, come si è visto, rispetto a quelli previsti all’art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002) per il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e la previsione di una sanzione, per il caso in cui l’ente pubblico abbia «tempi medi nei pagamenti» superiori a quel termine, non rappresentano strumenti, in sé considerati, incompatibili con l’autonomia costituzionale delle regioni. Previsioni di questo tipo sono dirette a fronteggiare una situazione che provoca gravi conseguenze per il sistema produttivo (soprattutto per le piccole e medie imprese) e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi anche per la finanza pubblica (si pensi all’aumento di entrate tributarie derivante dal soddisfacimento dei creditori e al possibile aumento del prodotto interno lordo (Pil), che rileva ai fini del rispetto del patto europeo di stabilità: sentenza n. 8 del 2013). Per le stesse ragioni, anche la sanzione prescelta per raggiungere l’obiettivo indicato, ossia il divieto temporaneo, per le amministrazioni che si siano rese inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale, può rientrare nell’ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché essa investa un aspetto essenziale dell’autonomia organizzativa delle regioni e degli altri enti pubblici (sentenze n. 61 e n. 27 del 2014, n. 130 del 2013, n. 259, n. 217 e n. 148 del 2012). Al riguardo va respinto l’assunto della regione secondo il quale la norma impugnata non concretirebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. La materia del «coordinamento della finanza pubblica», infatti, non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica (come nel caso dell’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014), per una complessiva maggiore efficienza del sistema. Questa Corte ha giustificato una norma statale che introduceva una misura premiale (concernente il rispetto del patto di stabilità) a favore delle regioni che sviluppavano «adeguate politiche di crescita economica» (nella specie, attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività economiche), rilevando che la crescita economica giova anche alla finanza pubblica (sentenza n. 8 del 2013). La previsione impugnata, avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell’interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione. Conseguentemente va respinta la seconda censura avanzata dalla ricorrente”.

3.4.1.5. La razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi delle amministrazioni titolari di un programma cofinanziato con fondi dell’Unione europea

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 97, 118 e 120 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 8-bis, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevede che il Ministero dell’Economia e delle Finanze si avvalga di Consip Spa, come centrale di committenza, per lo svolgimento di procedure di gara per l’acquisizione di beni e servizi strumentali all’esercizio delle funzioni di gestione, certificazione e *audit* da parte delle autorità istituite presso ciascuna amministrazione titolare dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea. La Corte rileva che il legislatore nazionale «ha inteso supportare la disciplina eurolunitaria attraverso la previsione di moduli di coordinamento e sostegno delle attività relative ai programmi cofinanziati con fondi dell’Unione europea», in un ambito - quale quello dei programmi di sviluppo cofinanziati con i fondi dell’Unione europea - in cui viene in rilievo principalmente la disciplina dettata da regolamenti della Comunità europea, e caratterizzato dalla presenza di molteplici attori ai fini della realizzazione dei programmi cofinanziati. La disposizione censurata - che si rivolge indifferentemente a tutte le amministrazioni titolari di programma cofinanziato - «è volta, dunque, a razionalizzare e semplificare i processi di acquisto con l’obiettivo di ridurre i tempi e di ottimizzare, in un’ottica di trasparenza, i costi delle procedure, lasciando, tuttavia, inalterata l’autonomia delle singole autorità amministrative coinvolte». Essa è, pertanto, «riconducibile alla materia del “coordinamento della finanza pubblica”, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004), quale norma di principio posta dallo Stato, che, non incidendo

sull'esercizio delle funzioni spettanti alle amministrazioni coinvolte nei programmi di sviluppo cofinanziati dall'Unione europea [...], non pone, di conseguenza, problemi di interferenza con gli artt. 97 e 118 Cost., congiuntamente evocati, né assume i connotati del potere sostitutivo del Governo (specificamente invece, [...] previsto in altra sede normativa per il caso di inerzia nell'attuazione dei programmi stessi)», essendo la chiamata in sussidiarietà effettuata dallo Stato per questo tipo di funzioni amministrative sorretta da ragioni di efficienza e semplificazione.

3.4.1.6. La definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario

La sentenza n. 250 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni Puglia e Veneto in relazione all'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge di stabilità per il 2014 (n. 147 del 2013). Le ricorrenti contestavano la natura di principio di «coordinamento della finanza pubblica» della definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario, e denunciavano l'irragionevole restrizione dei margini della loro autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria. La Corte ribadisce la propria giurisprudenza sul principio di «coordinamento della finanza pubblica» secondo cui “i vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 236 del 2013, n. 182 del 2011, n. 297 del 2009, n. 289 del 2008, n. 169 del 2007) e sempre alla condizione che la disciplina dettata dal legislatore statale non leda il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010)”, e riconosce che nella specie le norme censurate si limitano a prescrivere un limite complessivo alla spesa in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, senza prescrivere strumenti o modalità per il loro perseguimento. Aggiunge, poi, che: “I principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» sono diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120, Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), equilibrio e vincoli che risultano ancor più pregnanti alla luce del primo comma dell'art. 97 Cost., che impegna il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)”; e ricorda che “ha più volte ritenuto legittima l'incidenza dei predetti principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012)”. Mentre “L'eventuale impatto sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e organizzativa (artt. 117, comma quarto, e 118, Cost.) delle regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)”.

3.4.1.7. Il contenimento della spesa pubblica degli enti locali (utilizzazione dei parametri Consip)

La sentenza n. **124** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 183, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevedeva che la Giunta regionale e il Consiglio regionale procedessero, a partire dal primo rinnovo contrattuale successivo alla data di entrata in vigore della legge, ad una revisione dei prezzi per l'acquisto di beni e servizi comparabili, in modo da adeguare gli stessi alle singole voci di costo applicate in base ai parametri di prezzo-qualità utilizzati da Consip. La suddetta disciplina si pone in contrasto con il principio fondamentale statale contenuto nell'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012 che prevede «con effetti di automatica inserzione nei contratti in essere, il diritto di recesso della pubblica amministrazione contraente, da esercitarsi prima della scadenza contrattuale nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip successivamente alla sottoscrizione del contratto siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da adeguare l'onere contrattuale ai citati parametri». La menzionata norma statale, infatti « - oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - riveste anche il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale-teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio».

3.4.1.8. Il contenimento della spesa per il personale

La sentenza n. **153** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui impone alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo del trattamento economico annuo onnicomprensivo già stabilito per i dipendenti pubblici statali. Alle censure prospettate dalla ricorrente Regione Campania – che lamentava la lesione della propria sfera di competenze legislative, amministrative e finanziarie – la Corte oppone che “La spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), sicché disposizioni dirette al suo contenimento attraverso l'individuazione di limiti generali ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, costituiscono legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»” e che “La previsione impugnata [...] si colloca nel contesto di un più ampio intervento di revisione della spesa pubblica, concorrendo, quale misura di razionalizzazione e trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali (dello Stato e delle autonomie territoriali), alla stabilizzazione della finanza pubblica complessiva. Questa «scelta di fondo» del legislatore statale (sentenza n. 151 del 2012) va qualificata dunque come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, idoneo, in quanto tale, ad attrarre alla stessa competenza legislativa dello Stato la definizione delle particolari regole che ne costituiscono il necessario svolgimento tecnico. All'accertata natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di quanto previsto nella disposizione censurata, consegue che la lamentata violazione dell'autonomia di spesa delle Regioni non sussiste (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014, n. 52 del 2010, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 36 del 2004). Né è ravvisabile alcuna violazione della potestà legislativa residuale delle regioni in materia di organizzazione amministrativa, in quanto quest'ultima recede a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012)”.

La sentenza n. **218** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sull'assunto che la norma impugnata – secondo la quale le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, negli anni 2014 e 2015, contengono le assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente - introduca una disciplina di dettaglio in materia di «coordinamento della finanza pubblica», non conforme alle

indicazioni della giurisprudenza costituzionale. La Corte osserva che la norma censurata si inserisce nel quadro complessivo dei numerosi interventi che il legislatore statale, ormai da tempo, ha effettuato in vista dell'obiettivo di assicurare il contenimento della spesa di personale nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali. Detti interventi perseguono «l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenza n. 4 del 2004)» (sentenza n. 169 del 2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale» (sentenza n. 169 del 2007), cosicché, sempre che siano rispettate le predette condizioni, esso legittima l'intervento limitativo del legislatore statale. La Corte ricorda, fra le altre, le decisioni n. 181 del 2014, n. 287 del 2013, n. 217 del 2012, n. 173 del 2012, n. 161 del 2012, n. 148 del 2012. Ciò posto, la Corte afferma che anche la norma impugnata rientra nel novero di quelle misure e deve, dunque, essere qualificata quale norma che reca principi di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta, dice la Corte, «di una norma volta a «realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – [...] e, proprio perché viene “incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno”, è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005)» (sentenza n. 417 del 2005; anche sentenza n. 52 del 2010)». Quanto ai limiti che comunque il legislatore statale deve osservare per escludere la lesione delle sfere di competenza regionale e degli enti locali e in particolare il sacrificio della loro autonomia di spesa, la Corte osserva che: a) il requisito di non prevedere «in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» di contenimento della spesa (sentenza n. 236 del 2013) è soddisfatto in quanto la fissazione in termini percentuali delle assunzioni di personale consentite lascia alle Regioni la possibilità di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'indicato obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale; b) il rispetto del requisito che le misure di intervento del legislatore statale siano adottate in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, è dimostrato dalla circostanza che il limite alle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali opera per gli anni 2014 e 2015 e, in maniera meno stringente, per gli anni 2016 e 2017, per cessare improrogabilmente a decorrere dal 2018.

3.4.1.9. Il contenimento dei costi nel settore sanitario

La sentenza n. 125 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui applicava alle Province autonome di Bolzano e di Trento le specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria da esso previste. La Corte, preliminarmente, ricorda che secondo la sua giurisprudenza la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010) e che «ai sensi della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006), la potestà concorrente in materia di tutela della salute è riferibile anche alle Province autonome, perché più ampia di quella, ugualmente concorrente, statutariamente ad esse riconosciuta in tema di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera». Nel merito, la Corte ascrive i primi due periodi della disposizione censurata, che per l'appunto prevedono la riduzione dei posti letto ospedalieri, ai detti titoli di competenza legislativa, secondo i quali lo Stato determina i principi generali della materia e le Regioni la normazione specificativa. Tuttavia – osserva la Corte – le norme impuginate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, sicché risulta lesa la competenza delle Province ricorrenti. A tale argomento aggiunge il rilievo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato [...]. Dunque, lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti.

3.4.1.10. Il contenimento della spesa sanitaria e il piano di rientro dal disavanzo sanitario

“Come da tempo questa Corte ha chiarito, l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della tutela della salute, in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti imposti dalle esigenze della finanza pubblica al fine di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenza n. 193 del 2007). In particolare, è stato ripetutamente affermato che 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 le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi di cui all’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (*ex plurimis*, sentenze n. 278, n. 110 e n. 85 del 2014, n. 180 e n. 104 del 2013). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall’altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, 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 (art. 32 Cost.). A tal fine 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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L’illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014). Sulla base di questi principi la sentenza n. **227** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2014, che in tema di autorizzazioni di attività sanitarie e accreditamenti istituzionali delle strutture sanitarie avevano disciplinato gli istituti della cessione e della decadenza, nonché la competenza del Commissario *ad acta* della sanità, che era stato nominato al fine di realizzare il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, oggetto dell’accordo firmato il 17 dicembre 2009 dal Governo e dalla Regione Calabria. La Corte ha, infatti, ritenuto che le disposizioni impugnate, in ragione del loro specifico contenuto, costituissero un’interferenza con le attribuzioni del Commissario *ad acta* e, quindi, un ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, Cost.

3.4.1.11. Il collegio dei revisori presso le Regioni

La sentenza n. **228** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria n. 2 del 2013, concernente le modalità di scelta dei componenti del Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale, in quanto in contrasto con l’art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011, che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede che i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere determinati requisiti, escludendo ogni discrezionalità. La Corte così motiva: “L’istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell’unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. È alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l’iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell’Adunanza dell’8 febbraio 2012). La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di

garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale.”

3.4.2. “Coordinamento del sistema tributario”

3.4.2.1. La riduzione statale dell’aliquota dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili “IRESA”

Con la sentenza n. **13** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all’art. 119, secondo comma, Cost., dell’art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA). La Regione ricorrente lamenta, in particolare, che la disposizione censurata, intervenendo nella materia del coordinamento del sistema tributario, non sarebbe volta a stabilire un principio fondamentale di coordinamento ma detterebbe una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni. La Corte, per contro, ne riconosce la natura di norma di coordinamento del sistema tributario, desumibile dal fatto che essa non prevede un’aliquota unica, ma un’aliquota massima modulabile da tutte le Regioni sulla base dei criteri legislativamente indicati. La legittimità della disposizione è, poi, rafforzata anche in considerazione delle molteplici finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire. Da un lato, infatti, mira ad evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e a promuovere l’attrattività del sistema aeroportuale italiano, conformemente a quanto richiesto dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato nell’atto di segnalazione n. 1071 del 2013. Dall’altro lato, continua a mantenere uno scopo originario specifico volto alla tutela dell’ambiente *ex art. 117 Cost.* poiché si prevede che il gettito vada, prioritariamente, destinato al completamento di sistemi di monitoraggio e disinquinamento acustico e all’eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle vicinanze della sede aeroportuale.

3.4.3. “Governano del territorio”

3.4.3.1. Il condono edilizio

Censure di violazione della competenza concorrente in materia di governo del territorio sono state rigettate dalla Corte con la sentenza n. **117**, che ha dichiarato non fondate, anche in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 72, lett. a), della legge regionale campana n. 16 del 2014, che proroga il termine assegnato ai Comuni per definire le domande di condono edilizio presentate ai sensi delle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994 ed ancora pendenti. Al riguardo la Corte chiarisce che l’asserito irragionevole ampliamento dell’area della sanatoria non sussiste in quanto «la disposizione censurata si limita a formulare un termine sollecitatorio entro cui i Comuni debbono definire le domande pendenti, ma in nessun modo consente che queste ultime siano modificate o integrate». Non fondata, in riferimento agli stessi parametri, è stata ritenuta anche la successiva lett. b) del medesimo comma 72, che prevede l’inammissibilità del condono - per gli abusi edilizi realizzati su aree sottoposte ai vincoli di cui alla legge n. 47 del 1985 - «solo ed esclusivamente se i predetti vincoli comportano l’inedificabilità assoluta delle aree su cui insistono e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse». La Corte, pur ribadendo che «non spetta alla legge regionale allargare l’area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenza n. 196 del 2004)» rigetta la questione in quanto la disposizione censurata si limita a recepire quanto previsto dall’art. 33 della legge n. 47 del 1985, con riguardo sia al carattere assoluto della inedificabilità, sia al rilievo dei soli vincoli imposti prima dell’esecuzione delle opere.

3.4.3.2. La repressione degli abusi edilizi e un caso di condono edilizio extra ordinem

Nella materia del “governo del territorio” le Regioni sono chiamate ad adottare una disciplina legislativa di dettaglio nel pieno rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. È quanto ha confermato la sentenza n. 233, che ha dichiarato incostituzionali – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – gli artt. 207 e 208 della legge toscana n. 64 del 2014, che disciplinavano il regime sanzionatorio amministrativo delle opere ed interventi edilizi abusivi, realizzati rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967 e al 17 marzo 1985. Le norme impugnate, prevedendo per tali abusi l’applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie, si ponevano in deroga alla disciplina statale di principio prevista dal d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia). La normativa regionale produceva infatti due effetti sostanziali: la «conservazione, in mano privata, del patrimonio edilizio esistente», a seguito «dell’esclusione della sanzione demolitoria»; nonché la possibilità «di eseguire ulteriori interventi edilizi – sotto forma di “demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d’uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie utile lorda o di volume”». E poiché il risultato complessivo era una «sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi, non solo senza alcuna limitazione volumetrica, ma anche al di là delle modalità e, soprattutto, dei tempi disciplinati dalle precedenti normative statali», configurando cioè un vero e proprio condono edilizio straordinario, se ne è ricavata l’illegittimità della disciplina regionale dal momento che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale». Né è stato possibile legittimare la disciplina regionale considerando che i suoi effetti sostanziali erano legati alla valutazione discrezionale «dell’amministrazione comunale competente per territorio», in ordine alla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla rimessione in pristino, poiché anche riconoscendo l’opportunità di valutare la sussistenza di tale interesse, «un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe esser rimesso al legislatore regionale, ma solo a quello statale». In tal modo la Corte «ha ribadito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all’*an*, al *quando* e al *quantum*: la decisione sul se disporre, nell’intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all’ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l’individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005)». Conseguentemente, alle Regioni residuano, nel rispetto di tali scelte di principio, «l’articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004)».

3.4.3.3. Il permesso di costruire per l’installazione di strutture mobili

Non può il legislatore statale intervenire attraverso una normativa dettagliata nell’ambito dell’urbanistica e dell’edilizia in quanto, trattandosi di discipline che attengono al governo del territorio, rientrano in una materia a competenza concorrente tra Stato e Regioni, spettando quindi a queste ultime la potestà legislativa d’attuazione, salvo riservare a quella statale la fissazione dei principi fondamentali. È quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 189, la quale ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost., l’art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013. La norma – che aveva novellato l’art. 3, comma 1, lettera e.5) del Testo unico in materia edilizia (DPR, n. 380 del 2001) – inseriva tra le tipologie degli interventi di nuova costruzione, per i quali è richiesto il titolo abilitativo del permesso di costruire, anche «l’installazione di “manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali *roulotte*, *camper*, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all’interno di strutture ricettive all’aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti”». La Corte ha osservato in generale che gli interventi urbanistico-edilizi che devono munirsi di titolo abilitativo specifico sono quelli di tipo non precario; essa ribadisce così che « “[i]l discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell’intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso”(sentenza n. 278 del 2010) ». Venendo al caso *de quo*, la Corte ha chiarito che il legislatore statale, disciplinando gli interventi di nuova costruzione per i quali è richiesto il permesso di

costruire, ha stilato in realtà un elenco specifico e dettagliato, ledendo così la Regione, poiché «la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima».

3.4.4. “Porti e aeroporti civili”

3.4.4.1. L'adozione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica

La sentenza n. **261** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, Cost. - dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni. La disposizione impugnata – riconducibile alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente *ex art.* 117, terzo comma, Cost. - nel disciplinare l'adozione del suddetto piano strategico, non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione. In tal caso, la normativa per superare il vaglio di costituzionalità deve rispettare tutte le condizioni fissate dalla Corte stessa in tema di «chiamata in sussidiarietà», ed in particolare che vengano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure previste dalla disposizione statale. Nel caso di specie, invece, la normativa censurata non prevedeva alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano, con la conseguenza che essa, similmente a quanto dichiarato in casi analoghi (sentenza n. 163 del 2012, in tema di progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, e sentenza n. 79 del 2011 con specifico riferimento, altresì, alla materia «porti e aeroporti civili»), risulta in contrasto coi parametri ricordati.

3.4.5. “Professioni”

3.4.5.1. Le professioni turistiche

La sentenza n. **117** ha esaminato diverse questioni concernenti la legge della Regione Campania n. 16 del 2014. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 49, lett. a), f), g) ed i), relativo alla istituzione della figura professionale della guida turistica subacquea, la Corte ha richiamato e confermato il proprio orientamento giurisprudenziale sul riparto di competenza legislativa in tema di professioni, secondo il quale è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili (sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 328 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006, n. 424 del 2005, n. 353 del 2003), e ciò anche con riferimento alle professioni turistiche (sentenze n. 178 del 2014, n. 132 del 2010, n. 271 del 2009 e n. 222 del 2008). Una declaratoria di incostituzionalità ha colpito anche la lett. e) del censurato comma, la quale consentiva agli interpreti turistici riconosciuti dalle Camere di commercio l'iscrizione nell'elenco regionale delle attività turistiche. I Giudici hanno chiarito che la figura professionale dell'interprete turistico non risulta allo stato disciplinata dalla legge statale, con la conseguenza che il legislatore regionale non poteva prevederne l'iscrizione in un elenco professionale (sentenze n. 132 del 2010, n. 300 e n. 57 del 2007). La Corte ribadisce che il principio del libero accesso alle professioni deve avvenire nel rispetto delle specifiche disposizioni della legge, le quali «definiscono i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione, a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato. Spetta perciò solo alla legge dello Stato, e nei casi specificamente indicati, la determinazione dei requisiti di accesso alle professioni» (sentenza n. 223 del 2007).

3.4.5.2. Gli operatori in discipline bionaturali

La sentenza n. **217** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 19 del 2014 che – nel prevedere una regolamentazione complessiva delle discipline bionaturali allo scopo di una loro valorizzazione – individuavano, tra l'altro, le attività e le pratiche da intendersi quali discipline bionaturali e istituivano, presso la struttura competente della Giunta regionale, l'elenco degli operatori nelle suddette discipline. La Corte, in coerenza con quanto statuito in altre occasioni, ha ricordato 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 n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)” (sentenza n. 98 del 2013)». È stato, inoltre, ribadito 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 n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 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 (sentenza n. 300 del 2007)” (sentenza n. 98 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 178 del 2014)». Nel caso sottoposto all'attenzione dei Giudici, la normativa censurata ha ecceduto i limiti della competenza legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni, in quanto il legislatore regionale ha individuato «nuove figure professionali, ignote (...) alla legge statale» e ha istituito il menzionato elenco degli operatori che non si limitava ad effettuare una mera ricognizione di professioni già riconosciute dalla legge dello Stato, come alla legge regionale sarebbe consentito fare (sentenze n. 230 del 2011 e n. 271 del 2009), quanto piuttosto ha proceduto ad una loro nuova individuazione.

3.4.6. “Tutela della salute”

3.4.6.1. La compressione dell'autonomia legislativa regionale per esigenze di finanza pubblica

“Come da tempo questa Corte ha chiarito, l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della tutela della salute, in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti imposti dalle esigenze della finanza pubblica al fine di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenza n. 193 del 2007). In particolare, è stato ripetutamente affermato che 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 le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (*ex plurimis*, sentenze n. 278, n. 110 e n. 85 del 2014, n. 180 e n. 104 del 2013). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013)”. Così la sentenza n. **227**.

3.4.6.2. La disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria

Con la sentenza n. **124** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lett. e), ultimo periodo, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevede la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie della Regione Campania «In caso di mancato rispetto del termine di centoquaranta giorni per la verifica del possesso dei requisiti ulteriori previsti dalla normativa e richiesti per l'accreditamento istituzionale». Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente,

la disposizione regionale censurata non viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui all'art. 3-bis, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua specifiche cause di decadenza del direttore generale (gravi motivi, situazione di grave disavanzo, violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione). Infatti, posto che la disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria è riconducibile alla materia «tutela della salute» (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), tuttavia, «la decadenza per inutile decorso del termine di centoquaranta giorni, per provvedere all'accreditamento definitivo delle strutture provvisoriamente accreditate – in quanto ricollegabile, come sostenuto dalla Regione, all'inerzia dei direttori generali delle ASL relativamente al rispetto del termine anzidetto – è pianamente riconducibile ad una delle ipotesi tipiche di decadenza previste dalla norma statale interposta di riferimento, quella cioè, della “violazione [...] del principio di buon andamento [...] dell'amministrazione”».

3.4.6.3. L'agenzia regionale sanitaria (ARSAN) della Regione Campania

La sentenza n. 124 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 44, lett. a), della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che, nel modificare il comma 244 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, prevede l'adozione di un regolamento regionale di disciplina dell'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria) quale ente di supporto all'attività della Giunta stessa e del Consiglio regionale in materia sanitaria, strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi per la prosecuzione dello stesso. Con la precedente sentenza n. 141 del 2014 è stata dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto comma 244 proprio per il carattere satisfattivo (delle ragioni dello Stato) riconosciuto alle modifiche apportate a detta norma proprio dalla successiva disposizione di cui al comma 44, lett. a), dell'art. 1, della legge regionale n. 5 del 2013. Tale ultima disposizione, infatti, conformemente alla richiesta del ricorrente, ha previsto che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate (quelle, cioè, di ufficio strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario) fino all'entrata in vigore del regolamento suddetto.

3.4.6.4. La riduzione dei posti letto ospedalieri

La sentenza n. 125 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui applicava alle Province autonome di Bolzano e di Trento le specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria da esso previste. La Corte, preliminarmente, ricorda che secondo la sua giurisprudenza la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010) e che “ai sensi della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006), la potestà concorrente in materia di tutela della salute è riferibile anche alle Province autonome, perché più ampia di quella, ugualmente concorrente, statutariamente ad esse riconosciuta in tema di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera”. Nel merito, la Corte ascrive i primi due periodi della disposizione censurata, che per l'appunto prevedono la riduzione dei posti letto ospedalieri, ai detti titoli di competenza legislativa, secondo i quali lo Stato determina i principi generali della materia e le Regioni la normazione specificativa. Tuttavia – osserva la Corte - le norme impugnate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, sicché risulta lesa la competenza delle Province ricorrenti. A tale argomento aggiunge il rilievo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato [...]». Dunque, lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti.

3.4.6.5. L'attività libero-professionale intramuraria per le professioni sanitarie non mediche

La sentenza n. 54 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione

Liguria n. 6 del 2014, che autorizzavano il personale del Servizio sanitario regionale esercente le professioni sanitarie non mediche (professioni infermieristiche, tecniche della riabilitazione e della prevenzione, ostetricia) e operante con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, ad esercitare attività libero professionale, al di fuori dell'orario di servizio, in forma intramuraria allargata. La Corte – dopo aver ricondotto la disciplina censurata alla materia della tutela della salute – afferma che essa si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e in particolare con il principio che riserva esclusivamente ai medici lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Osserva la Corte 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, e i veterinari del servizio pubblico. Tale circostanza assume il preciso significato di circoscrivere a tali categorie il riconoscimento del diritto in questione. Ribadisce, inoltre, che le disposizioni che disciplinano l'attività intramuraria «rappresentano un elemento tra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del Servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria» (sentenza n. 50 del 2007), e che, perciò, hanno la natura di principio fondamentale (sentenza n. 50 del 2007; sentenza n. 371 del 2008). In questo quadro, anche la disciplina del profilo soggettivo dell'attività *intra moenia* riveste la natura di principio fondamentale della materia, in quanto volta a definire uno degli aspetti più qualificanti della organizzazione sanitaria, ovvero sia quello della individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la libera professione all'interno della struttura sanitaria, il quale richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Conseguentemente, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2014, nell'estendere al personale sanitario non medico di cui alla legge n. 251 del 2000 la facoltà di svolgere tale attività, ha esorbitato dall'ambito riservato alla legislazione regionale, violando l'art. 117, terzo comma, Cost. L'accoglimento della prima questione implica, quale diretta conseguenza, che anche le questioni promosse con riguardo alle altre disposizioni regionali che disciplinano tutto lo svolgimento dell'attività *intra moenia* da parte del personale sanitario non medico, sono fondate.

3.4.6.6. L'accreditamento istituzionale

La sentenza n. 124 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 che prevedeva un finanziamento alle attività assistenziali senza il previo accreditamento istituzionale (rimesso alla mera scelta dell'ente) a favore del CEINGE (Biotecnologie avanzate società consortile srl), centro regionale riconducibile alla categoria degli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS). La Corte, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo riguardante gli IRCCS (in particolare la legge n. 833 del 1978 e il d.lgs. n. 288 del 2003), evidenzia che, al pari delle strutture pubbliche e strutture ad esse equiparate, anche i suddetti istituti di nuova istituzione e quelli confermati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 288 del 2003 sono tenuti a richiedere ed ottenere l'accreditamento istituzionale ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. Ne consegue che anche il CEINGE, in ragione del suo inquadramento tra gli IRCCS, è tenuto a conseguire l'accreditamento istituzionale e, sulla base di tale accreditamento, è altresì abilitato alla stipula di accordi contrattuali che consentano la remunerazione delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.). La disciplina regionale censurata, pertanto, viola la competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute in quanto contrasta con i principi fondamentali evocati dal ricorrente desumibili dagli artt. da 8-*bis* ad 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, in forza dei quali «le strutture che erogano prestazioni sanitarie possono essere poste “a carico” del servizio sanitario nazionale solo dopo stipulazione di appositi accordi contrattuali con le strutture interessate, i quali, a loro volta, presuppongono che le stesse siano state previamente accreditate».

3.4.6.7. L'autorizzazione obbligatoria per gli studi professionali che erogano prestazioni chirurgiche ambulatoriali

La sentenza n. **59** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 21 del 2014, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione censurata prevedeva l'esenzione, per gli studi professionali privati, dalla autorizzazione obbligatoria per l'esecuzione di prestazioni chirurgiche ambulatoriali non comprese nella lista di cui all'allegato A della medesima legge regionale. La Corte dichiara che la legge regionale, nel ridurre il novero delle prestazioni chirurgiche per le quali gli studi medici ed odontoiatrici sono tenuti a munirsi di autorizzazione obbligatoria, si pone in contrasto gli artt. 8 e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie (sentenza n. 292 del 2012), ed esprimono principi fondamentali nella materia della tutela della salute (sentenze n. 245 del 2010 e n. 150 del 2010). Specificamente, la Corte afferma che: "la normativa statale di riferimento – nel tracciato applicativo desunto dalle richiamate pronunce di questa Corte – configura la disciplina di principio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie in riferimento non soltanto alla tipologia delle strutture ma anche alle caratteristiche intrinseche delle prestazioni (di chirurgia ambulatoriale, diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità, a rischio di sicurezza per il paziente), pur se erogate da soggetti – quali gli studi medici e odontoiatrici attrezzati – diversi dalle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate."

3.4.7. "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali"

3.4.7.1. L'esercizio del commercio in aree di valore culturale

La sentenza n. **140** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2-bis e 4-bis del decreto legge n. 91 del 2013, e dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2014, i quali nel disciplinare - con norme integrative del codice dei beni culturali - il commercio in aree di valore culturale avevano previsto l'estensione della predetta disciplina anche ai locali storici tradizionali; avevano attribuito alle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze il potere di adottare apposite determinazioni volte a vietare gli usi non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e valorizzazione; avevano conferito ai competenti uffici ministeriali ed ai Comuni, un potere di riesame e di revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell'esercizio di attività commerciali e artigianali. La Corte – dopo aver ampiamente ricostruito il complesso quadro delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni nell'ambito della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, e dopo aver rilevato che l'esercizio di tali competenze può ulteriormente incidere in ambiti di competenza residuale quali l'artigianato e il commercio – ha osservato che non era possibile risolvere l'intreccio delle competenze attraverso l'individuazione di un ambito materiale prevalente e che, dunque, doveva trovare applicazione il principio di leale collaborazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha introdotto, pertanto, l'obbligo di intesa tra lo Stato e le Regioni, allo scopo di assicurare il coinvolgimento di queste nei procedimenti di cui alle disposizioni censurate. Di interesse è la ricostruzione delle relazioni intercorrenti tra la materia della tutela dei beni culturali e quella della valorizzazione del patrimonio culturale: "... va riaffermato come la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera s), tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia materia dotata di un proprio ambito, ma nel contempo contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce quindi una materia-attività (sentenza n. 26 del 2004), in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina (sentenza n. 232 del 2005). D'altro canto, è però significativo come lo stesso art. 1 del codice dei beni culturali, nel dettare i principi della relativa disciplina, sancisca (al comma 2) che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Ciò implica, per un verso, il riferimento a un "patrimonio" intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della "Repubblica"; per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di "tutela" e di "valorizzazione" di questo "patrimonio" medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito

competenziale fissato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2013). All'interno di questo sistema, appare indubbio che "tutela" e "valorizzazione" esprimano – per esplicito dettato costituzionale e per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6, secondo anche quanto riconosciuto sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) – aree di intervento diversificate. E che, rispetto ad esse, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'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, spettino la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013). Tuttavia, nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità (come nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni".

3.5. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

3.5.1. "Agricoltura"

3.5.1.1. L'abbruciamento di residui vegetali quale pratica agricola sottratta alla disciplina dei rifiuti

La sentenza n. **16** ha dichiarato non fondate, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. s), Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, della legge della Regione Marche n. 3 del 2014, e 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014, i quali escludono *a priori* alcuni residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti. Nel ripercorrere l'evoluzione della disciplina in materia, in relazione alla normativa sullo smaltimento dei rifiuti, adottata in attuazione delle direttive europee e collocata all'interno del codice dell'ambiente, la Corte sottolinea come l'entrata in vigore del d.lgs. n. 2053 del 2010, emanato in attuazione della direttiva 2008/98/CE, abbia modificato il precedente quadro normativo prevedendo espressamente l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti di "paglia, sfalci e potature", e abbia comportato il conforme mutamento della giurisprudenza di legittimità. Il Collegio ricorda ulteriormente il recente intervento statale in materia previsto dall'art. 14, comma 8, lett. b), del d.l. n. 91 del 2014 - resosi necessario in presenza di divergenti interpretazioni della precedente normativa da parte della Corte di cassazione e del Corpo forestale dello Stato - e chiarisce che con tale norma il legislatore statale, di fatto avallando l'orientamento della Cassazione, riconosce che il raggruppamento e l'abbruciamento di piccoli cumuli e quantità giornaliere di materiali vegetali *in loco*, secondo i limiti previsti dall'art. 185, comma 1, lett. f), costituiscono normali pratiche agricole e non attività di gestione dei rifiuti. Conclusivamente, ribadendo che pure anteriormente all'introduzione di tale ultima modifica legislativa, il codice dell'ambiente consentiva di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento *in loco* dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura, i Giudici dichiarano legittimo l'intervento dei legislatori regionali, nell'esercizio della loro competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006 e n. 282 e n. 12 del 2004) ed esclusiva per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La sentenza n. **38** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1 e 4, della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014 - sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost. – nella parte in cui consente la combustione controllata di materiali agricoli e vegetali sul luogo di produzione, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini, escludendo che essa costituisca attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita. Le disposizioni – secondo il ricorrente Governo - contrasterebbero con la disciplina contenuta nell'art. 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006, e nella direttiva n. 2008/98/CE. Così argomenta la Corte: "Questa Corte ha già avuto modo di esprimersi recentemente su leggi di altre Regioni

recanti disposizioni simili, e approvate nel medesimo periodo di tempo, giudicando non fondate analoghe censure (sentenza n. 16 del 2015), anche a prescindere, dunque, dall'intervento del legislatore statale che – nel nuovo art. 182, comma 6-bis, introdotto nel codice dell'ambiente con l'art. 14, comma 8, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – ha esplicitato che «[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti». Nella sentenza n. 16 del 2015, la Corte ha ritenuto, per un verso, che, come attestato a più riprese dalla Corte di cassazione (*ex plurimis*, terza sezione penale, sentenze 7 marzo 2013, n. 16474, e 7 gennaio 2015, n. 76), l'art. 185, comma 1, lettera f), del codice dell'ambiente, e quindi anche le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE, consentivano – pure anteriormente alla ricordata introduzione del comma 6-bis nell'art. 182 – di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, in quanto considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura; e, per altro verso, che il legislatore regionale fosse legittimamente intervenuto sul punto, trattandosi di una disciplina che rientra nella materia «agricoltura», competenza di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 283 e n. 12 del 2004)».

La sentenza n. 60 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, proposta dal Governo, sull'art. 10, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata n. 7 del 2014, concernente l'eliminazione mediante abbruciamento dei residui vegetali, inclusi quelli provenienti dall'attuazione dei piani di forestazione e dalla potatura dei complessi boscati. La disposizione era ritenuta contrastante con la normativa sullo smaltimento dei rifiuti posta dal codice dell'ambiente e con la normativa comunitaria, e dunque lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s) e primo comma, Cost. La Corte ricorda di aver giudicato non fondate analoghe censure prospettate su leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili (sentenze n. 38 e n. 16 del 2015), ritenendo che la disciplina dell'abbruciamento di residui vegetali rientri nella materia dell'agricoltura, di competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Precisa la Corte che anche il legislatore statale – nel nuovo art. 182, comma 6-bis, introdotto nel codice dell'ambiente con l'art. 14, comma 8, lettera b) del d.l. n. 91 del 2014 – ha precisato che le attività di abbruciamento non sono da considerarsi attività di gestione dei rifiuti.

3.5.2. “Commercio” e “Artigianato”

3.5.2.1. *L'esercizio del commercio in aree di valore culturale*

La sentenza n. 140 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2-bis e 4-bis del decreto legge n. 91 del 2013, e dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2014, che disciplinavano - con norme integrative del codice dei beni culturali - il commercio in aree di valore culturale. Con specifico riferimento alle censure prospettate in relazione alla lesione delle competenze residuali in materia di commercio, afferma la Corte: “... nella specie, il legislatore statale – sempre per i menzionati fini di tutela e valorizzazione – ha fatto ricorso anche ad ulteriori previsioni riguardanti le concrete modalità di individuazione dei locali di artigianato e commercio tradizionali da parte dei Comuni, sentito il sovrintendente, ovvero l'adozione da parte dei competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, di apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché il rilascio di concessioni di occupazione di suolo pubblico; previsioni tutte che incidono direttamente sulla regolamentazione di attività riconducibili alle materie del «commercio» ed «artigianato», appartenenti alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 49 del 2014, n. 251 del 2013 e n. 203 del 2012). Rispetto alle quali (con specifico riguardo alla attività del commercio in forma itinerante) questa Corte ha sottolineato come vada ricompresa anche la possibilità per il legislatore regionale di disciplinarne nel concreto lo

svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane, di modo che l'esercizio del commercio stesso avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali, allo scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte a forte vocazione turistica (sentenza n. 247 del 2010). Contrariamente, dunque, a quanto affermato dalla difesa dello Stato, le indiscutibili ricadute della normativa censurata sulle predette materie di competenza residuale non costituiscono meri riflessi della predisposta disciplina di tutela del bene culturale. Le previsioni *de quibus* posseggono, infatti, un contenuto strumentale per il conseguimento degli specifici fini di tutela e di valorizzazione, predisponendo (nel dettaglio) i mezzi per il conseguimento degli stessi, attraverso limitazioni aventi ricadute dirette su attività e su rapporti, anche concessorii, altrimenti oggetto della competenza residuale delle Regioni. Nella specie, va dunque ravvisata una situazione di "concorrenza di competenze", comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all'incrocio di diverse competenze («tutela dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali», «commercio», «artigianato») attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che (in termini "qualitativi" o "quantitativi") sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri (sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005). Orbene, in tale contesto, l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 273 del 2013 e n. 50 del 2008). Ciò tanto più in quanto, nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni per la parte che qui interessa, è significativo che il legislatore costituzionale del 2001 ha tenuto conto delle caratteristiche diffuse del patrimonio storico-artistico italiano, disponendo espressamente, al novellato terzo comma dell'art. 118, Cost., che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni proprio nella materia della tutela dei beni culturali (sentenza n. 232 del 2005). Norma, quest'ultima, di cui questa Corte ha, peraltro, auspicato un'applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni (sentenza n. 9 del 2004)".

3.5.3. "Organizzazione amministrativa"

3.5.3.1. L'obbligo di adeguamento al trattamento economico dei dipendenti pubblici statali

"... Né è ravvisabile alcuna violazione della potestà legislativa residuale delle regioni in materia di organizzazione amministrativa, in quanto quest'ultima recede a fronte di misure di coordinamento finanziario necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013 e n. 151 del 2012)". Così la sentenza n. **153** che ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui impone alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo del trattamento economico annuo onnicomprensivo già stabilito per i dipendenti pubblici statali.

3.5.4. "Turismo"

3.5.4.1. Le installazioni leggere in strutture ricettive all'aperto

Comporta una lesione dell'autonomia legislativa regionale residuale, in materia di turismo, la disciplina statale che elenchi nel dettaglio le opere edilizie per le quali è necessario munirsi del titolo abilitativo del permesso di costruire. È quanto stabilito dalla Corte con sentenza n. **189**, la quale ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., l'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013, che richiedeva il permesso di costruire anche per «l'installazione di "manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali *roulotte*, *camper*, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano

diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti"».

3.5.4.2. La trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5 e 6, del decreto legge n. 83 del 2014, concernente la trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico e, particolarmente, la disciplina per l'adozione e l'approvazione del nuovo statuto dell'ente nonché l'individuazione di alcuni contenuti dello statuto medesimo. La disposizione era stata censurata dalla Regione Campania per l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, stante l'assenza di intesa con le Regioni e le Province autonome, nonché per l'asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di turismo. La Corte però rigetta le censure riconoscendo che la disciplina in questione deve essere ascritta alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, di competenza esclusiva statale. Osserva la Corte a tal proposito: "...rispetto alla denunciata violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di «turismo», va innanzitutto ribadito che l'intervento del legislatore statale appare giustificato in virtù del rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dell'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, la cui valorizzazione presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Inoltre, la preminenza della portata prettamente ordinamentale e organizzativa della modifica della personalità e struttura dell'Ente (espressamente finalizzata, oltre che a «migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015», anche ad «assicurare risparmi della spesa pubblica») porta a ritenere che alla natura pubblica di esso se ne accompagni il carattere nazionale (sentenza n. 153 del 2011). Pertanto, rispetto alla non contestata esigenza promozionale unitaria del turismo, interventi di riassetto ed organizzativi del tipo di quello prefigurato – incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato – devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.*”.

4. La funzione amministrativa

4.1. La riduzione delle risorse finanziarie e il pregiudizio della funzione amministrativa

“Nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, sono legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 188 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004). È richiesta, in proposito, una dimostrazione di tale squilibrio che, pur non costituendo una *probatio* diabolica, sia supportata da dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni”. Così la sentenza n. **239**, che ha dichiarato non fondata la censura della Regione siciliana avverso l'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 (n. 147 del 2013) – che determina il concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica - formulata sull'asserito pregiudizio all'esercizio delle sue funzioni. La Regione, infatti, non ha offerto alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, com'è invece richiesto dalla costante giurisprudenza della Corte in tema di onere probatorio gravante sul deducente (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 23 del 2014).

4.2. La riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni

per la realizzazione degli obiettivi concordati in sede europea

La sentenza n. **19** ha dichiarato la non fondatezza della questione proposta dalla Regione siciliana nei confronti dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011. La norma impugnata dispone che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite». Osserva la Corte: «Dalla formulazione della stessa emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale come sostenuto dalla ricorrente. Come già affermato da questa Corte, il principio dell'autonomia regionale deve essere temperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012). Detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'inevitabile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità.»

Il principio dell'autonomia regionale «deve essere temperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012)», i quali possono prevedere «forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità». Tali insegnamenti, contenuti nella sentenza n. 19 del 2015, sono stati ripresi dalla sentenza n. **156** che, sottolineando l'«inevitabile rispetto» degli statuti delle autonomie speciali, «sia in termini procedurali che sostanziali», ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012 che impone agli enti ad autonomia differenziata di concorrere al riequilibrio della finanza pubblica anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali.

4.3. Il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali e il principio di adeguatezza e proporzionalità delle risorse finanziarie attribuite

La sentenza n. **188** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 119, Cost., degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4, della legge piemontese n. 9 del 2013 di approvazione del bilancio di previsione 2013 e del bilancio pluriennale 2013-2015 e dell'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2013 di assestamento, in combinato disposto con i corrispondenti Allegati A, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentivano di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge regionale n. 34 del 1998 e dalle altre che ad essa si richiamano. Secondo il Collegio, le norme impuginate hanno ridotto «in modo irragionevole e sproporzionato», «senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione», le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle suddette funzioni e ne hanno pregiudicato lo svolgimento. Una disamina dell'entità degli stanziamenti contenuti nei più recenti bilanci piemontesi per il finanziamento di funzioni conferite o delegate alle Province ha rivelato una «sostanziale continuità – solo negli ultimi due esercizi interrotta – delle assegnazioni riguardanti il capitolo 149827R»: «2010 (...) euro 60.000.000,00; 2011 (...) euro 59.000.000,00; 2012 (...) euro 40.000.000,00; 2013 (...) euro 20.000.000,00 (euro 21.065.336,47 a seguito di assestamento)». Nel breve volgere di due anni i trasferimenti in questione sono stati ridotti del sessantasette per cento senza che le corrispondenti funzioni risultino ridimensionate in misura proporzionata. La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 97 del 2013) ha precisato, sia pure con riferimento alle Regioni speciali, che ad esse non può essere assicurata «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale». Ciò vale a maggior ragione per le Province, che hanno un grado di autonomia inferiore alle autonomie speciali. Tuttavia, le possibilità di ridimensionamento sono soggette a limiti, giacché è stato affermato che «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di

risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (...) tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro» (sentenze nn. 241 del 2012 e 138 del 1999). La riferita riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, «ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione», si è dunque posta in contrasto con i più «elementari canoni della ragionevolezza», i quali esigono, in materia di pubblica amministrazione, che ogni stanziamento di risorse sia accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura. Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, «non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite», ha, inoltre, leso il principio di buon andamento dell'amministrazione, a tal fine rilevando «non (...) la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni». Invero, il principio *de quo* «implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Nel caso in esame, l'apoditticità della contestata riduzione si è rivelata assoluta, «essendosi manifestata attraverso un mero stanziamento di bilancio», palesemente inferiore alle somme erogate negli esercizi anteriori. I Giudici hanno affermato che risorse così drasticamente ridotte, se non garantiscono neppure il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, «sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili»; solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego sarebbe stato possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi. Peraltro, il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio è espressamente codificato nella legge n. 196 del 2009, la quale prescrive altresì che le norme produttive di effetti innovativi a carico della finanza delle regioni e di altre amministrazioni pubbliche debbano essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Per questo motivo, «ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica». Infine, l'entità della riduzione delle risorse destinate alle funzioni trasferite o delegate alle Province piemontesi si è riverberata sull'autonomia di queste ultime, nella misura in cui non ha consentito di finanziare le funzioni a loro attribuite. L'irragionevole delimitazione della misura dei trasferimenti della Regione alle Province ha posto un «limite invalicabile per l'autorità amministrativa preposta alla determinazione dei singoli contributi», essendo il sistema di contabilità finanziaria delle Regioni «caratterizzato dalla cosiddetta "funzione autorizzatoria" della spesa, la quale astringe la gestione delle risorse disponibili entro i limiti determinati dalle singole poste del bilancio di previsione» (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012)».

4.4. L'inesistenza del "diritto" a una determinazione amministrativa concertata del limite di spesa regionale

La sentenza n. 250 ha esaminato – dichiarandole non fondata - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge di stabilità per il 2014 (n. 147 del 2013), laddove lo Stato definisce unilateralmente il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario. In particolare, la Regione Veneto ha invocato un proprio "diritto" a una determinazione amministrativa concertata del limite di spesa, fondato sugli artt. 119, primo comma, e 117, quinto comma, Cost. La Corte afferma che tali disposizioni risultano inidonee allo scopo: «La prima, là dove prevede che «le Regioni [...] concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», fa riferimento alla partecipazione delle regioni alle politiche di contenimento della spesa in attuazione dei vincoli europei, non a una necessaria partecipazione delle regioni alle decisioni statali di coordinamento finanziario. Quanto alla seconda, la

Regione Veneto riconduce l'art. 1, comma 449, della legge n. 228 del 2012 al «Patto di stabilità imposto dalla Comunità europea» e afferma che l'art. 117, quinto comma, attribuisce alle regioni il potere «di partecipare alle decisioni dirette a dare attuazione ed esecuzione agli accordi presi in sede comunitaria dallo stato nazionale». Tuttavia, a parte la genericità del richiamo operato dalla ricorrente agli obblighi europei, è evidente che la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari» e riconosce alle regioni stesse il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. Non si vede, dunque, come l'art. 117, quinto comma, Cost. possa fondare la necessità costituzionale di un riparto concordato del limite di spesa».

5. Il principio cooperativo

5.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione

La sentenza n. **13** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013 - che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) - sollevata con riferimento all'art. 120, Cost. Secondo la Regione ricorrente l'intervento legislativo avrebbe richiesto il coinvolgimento delle Regioni in quanto incidente su ambiti materiali di competenza regionale concorrente (il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario) e sull'autonomia finanziaria regionale. La Corte, per contro, ribadisce che le procedure collaborative fra Stato e Regioni non trovano applicazione nell'attività legislativa dello Stato (sentenze n. 273 del 2013; n. 297 del 2012; n. 196 del 2004), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali.

La sentenza n. **196** ha dichiarato, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 120 Cost., degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lett. a), del d.l. n. 91 del 2014, che provvedono alla copertura finanziaria di alcuni oneri - derivanti, rispettivamente, dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE) - mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020. Secondo la Regione ricorrente le disposizioni censurate sarebbero lesive del principio di leale collaborazione in quanto verrebbe vanificata la bilateralità della procedura, prevista da norme asseritamente interposte, attraverso la statuizione della volontà della sola parte statale, successivamente alla intesa prestata dalla Conferenza unificata. Diversamente, la Corte non ha ravvisato alcuna lesione del suddetto principio, « “posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo (...), che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)” (sentenza n. 273 del 2013)».

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata, fra l'altro, la questione con cui la Regione Veneto contestava un vizio procedurale nell'adozione degli artt. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge di stabilità per il 2014 (n. 147 del 2013), consistente nel fatto che le disposizioni erano state precedute dal parere della Conferenza unificata anziché dall'intesa, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 281 del 1997. La Corte ha ritenuto che il riferimento a quest'ultima disposizione fosse inconferente, dato che il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel procedimento di formazione della legge di stabilità è espressamente regolato dall'art. 9, comma 2, lettera a), numero 1). In ogni caso, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008). Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale, evenienza che qui certamente non ricorre.

5.2. Il principio di leale collaborazione quale criterio ultimo che consente di comporre il concorso di competenze

“... Nella specie, va dunque ravvisata una situazione di “concorrenza di competenze”, comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all’incrocio di diverse competenze («tutela dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali», «commercio», «artigianato») attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che (in termini “qualitativi” o “quantitativi”) sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri (sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005). Orbene, in tale contesto, l’impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l’applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 273 del 2013 e n. 50 del 2008)”. Così la sentenza n. **140** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 2-*bis* e 4-*bis* del decreto legge n. 91 del 2013, e dell’art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2014, in quanto tali disposizioni [che disciplinavano il commercio in aree di valore culturale, prevedendo: a) l’estensione della disciplina anche ai locali storici tradizionali, b) l’attribuzione alle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze del potere di adottare apposite determinazioni volte a vietare gli usi non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e valorizzazione, c) il conferimento ai competenti uffici ministeriali ed ai Comuni, di un potere di riesame e di revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell’esercizio di attività commerciali e artigianali], non avevano previsto l’intesa tra lo Stato e le Regioni, allo scopo di assicurare il coinvolgimento di queste nei procedimenti oggetto delle disposizioni censurate.

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni Puglia e Veneto in relazione all’art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge di stabilità per il 2014 (n. 147 del 2013), concernente la definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario. Le ricorrenti – che fondamentalmente contestavano la natura di principio di «coordinamento della finanza pubblica» delle disposizioni – denunciavano, fra l’altro la mancata previsione di adeguate forme di leale collaborazione. Ma la Corte osserva che il principio della leale collaborazione – effettivamente in grado di imporre momenti di necessario coordinamento istituzionale tra i livelli di governo statale e regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 179 del 2012, n. 165, n. 33 del 2011, n. 194 del 2007, n. 383, n. 62 e n. 50 del 2005, n. 88 del 2003) – non risulta congruamente evocato. Infatti, il principio di leale collaborazione è stato applicato in ipotesi particolari, e principalmente in presenza di materie di diversa attribuzione inestricabilmente “commiste” senza possibilità di rinvenirne una prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 213 e n. 133 del 2006, n. 431, n. 231 n. 219 e n. 50 del 2005, n. 308 del 2003), ovvero nei casi di “attrazione in sussidiarietà” statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenze n. 383 del 2005 e n. 303 del 2003); nei casi, dunque, di «concorrenza di competenze» (sentenza n. 219 del 2005) e non (come avviene nel caso di specie) di competenze chiaramente distinte.

5.3. La chiamata in sussidiarietà

La sentenza n. **261** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120, Cost. - dell’art. 29, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevedeva che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni. La disposizione impugnata – riconducibile alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente *ex art.* 117, terzo comma, Cost. - nel disciplinare l’adozione del suddetto piano strategico, non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione. Tale intervento normativo trova la sua base di legittimazione nel meccanismo ormai comunemente designato come «chiamata in sussidiarietà» in forza del quale, «allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell’art. 118, Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi

di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga (*ex plurimis*, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003)». La Corte, ha altresì ribadito la necessità «che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto», e «che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)». Nel caso di specie, invece, la normativa censurata non prevedeva alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano, con la conseguenza che essa, similmente a quanto dichiarato in casi analoghi (sentenza n. 163 del 2012, in tema di progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, e sentenza n. 79 del 2011 con specifico riferimento, altresì, alla materia «porti e aeroporti civili»), risulta in contrasto coi parametri ricordati.

5.4. Il principio dell'accordo come vincolo di metodo

“Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità. Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica» (sentenza n. 379 del 1992). Anche lo Stato, dunque, deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione. Proprio in tema di relazioni finanziarie con le Regioni a statuto speciale, questa Corte ha avuto modo di censurare un comportamento dello Stato, osservando che «Indubbiamente l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto» (sentenza n. 95 del 2013)”. Così la sentenza n. 19, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 10 e 11, della legge n. 183 del 2011 - concernente il concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010 – asseritamente lesivo dell'autonomia finanziaria delle autonomie speciali per la determinazione del contributo in modo unilaterale e in assenza delle necessarie forme concordate.

5.5. Il principio dell'accordo nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali per l'osservanza del patto di stabilità interno

Con la sentenza n. 19 - che ha riconosciuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 10 e 11, della legge n. 183 del 2011, concernente il concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010 – la Corte afferma che il combinato disposto del censurato art. 32, comma 10, e dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 – successivamente evoluto nella contestuale e più articolata normativa contenuta

nell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014 – presuppone l'individuazione concertata di criteri per il riparto del concorso individuale delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma riconosce la legittimità della normativa impugnata (che determina unilateralmente precisi importi) in quanto essa, nelle more del raggiungimento dell'intesa, assicura l'attuazione dei vincoli sottesi alla manovra di bilancio annuale e pluriennale. Sulle problematiche connesse al raggiungimento dell'intesa la Corte ribadisce il vincolo di metodo (già enunciato a proposito degli accordi): "In questo caso [l'intesa], il dovere di discussione ricade su tutte le parti interessate, dallo Stato alle autonomie speciali, attraverso le necessarie fasi dialogiche, le quali, per quanto riguarda l'intesa, devono assumere una dimensione collegiale improntata alla leale collaborazione. In tale prospettiva va letto anche il potere di proposta dello Stato, che deve essere inteso quale base di discussione, idonea a circoscrivere il *thema decidendum* e ad assumere il ruolo di riferimento per le proposte emendative dei soggetti partecipanti alla Conferenza permanente. L'adozione unilaterale dei criteri di riparto «non può pertanto essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013). Fermo restando che il contributo collaborativo dello Stato in sede istruttoria e nella sede collegiale della Conferenza non può ridursi alla mera attesa della scadenza del termine (sentenza n. 39 del 2013), la determinazione unilaterale dei criteri deve essere concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio e deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre. A maggior ragione, considerato il reiterato fallimento delle trattative fino ad oggi espletate, la determinazione normativa unilaterale dello Stato deve essere strettamente contenuta secondo canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra".

5.6. La legittimità della provvisoria determinazione unilaterale delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni per consentire il rispetto dei vincoli europei

Come ha chiarito la sentenza n. 19, «la determinazione unilaterale da parte dello Stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l'ente territoriale». Per un verso, infatti, la normativa vigente in ambito di Unione europea riguardo alla definizione delle manovre finanziarie negli Stati membri fa sì che non sia «ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati». Per altro verso, una lettura costituzionalmente orientata della norma «dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali». Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 156 per rigettare le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia in riferimento a numerosi parametri costituzionali e statutari – dell'art. 1, comma 456, della legge n. 228 del 2012 il quale prevede, in caso di mancato accordo, la determinazione unilaterale da parte dello Stato del concorso delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2013 al 2016.

5.7. La leale collaborazione quale presupposto per l'esercizio dei poteri sostitutivi statali

«Il potere sostitutivo disciplinato dall'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, [...] non è idoneo, nella sua attuale configurazione, a soddisfare appieno il principio di leale

collaborazione espressamente richiamato dall'art. 120, secondo comma, Cost. Determinante in tal senso è che la disposizione impugnata non garantisce che le Regioni e gli enti locali direttamente interessati dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolti in modo da poter far valere le proprie ragioni. Non è sufficiente, infatti, che il potere sostitutivo sia affidato ad un Comitato interministeriale composto anche da tre presidenti di Regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La presenza nel Comitato interministeriale di alcuni esponenti regionali non assicura la partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente interessati alle delibere che li riguardano. La legge impugnata è formulata in modo tale da prevedere sì una componente regionale nel Comitato interministeriale preposto all'esercizio dei poteri sostitutivi; tuttavia, non garantisce che tale componente coinvolga specificamente gli esponenti della Regione (o dell'ente locale) destinataria dei poteri sostitutivi». Così la sentenza n. 171 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della citata disposizione, sottolinea come, anche per costante giurisprudenza costituzionale, i poteri sostitutivi devono, tra l'altro, «rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni (*ex plurimis*, sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004)».

5.8. La compartecipazione al gettito dei tributi erariali della Regione siciliana - monito sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione

Con la sentenza n. 89 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla Regione siciliana – che prevede l'estensione del sistema “Service Personale Tesoro” (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), con conseguente sottrazione alla Regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione che incide negativamente sulle finanze regionali. La Corte, pur non accogliendo le censure sollevate dalla Regione ricorrente, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, auspica che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». Infatti, come ricordato in altre occasioni, lo strumento dell'accordo «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa [...]» (sentenza n. 19 del 2015).

6. Il potere sostitutivo

6.1. I presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi statali e la nomina del Commissario ad acta

Con la sentenza n. 171 la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 120 Cost., il comma 1, lett. b), dell'art. 30-ter del d.l. n. 91 del 2014, nella parte in cui prevedeva che

L'apposito Comitato interministeriale nominasse un commissario *ad acta* per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale del settore bieticolo-saccarifero, nei casi in cui fossero decorsi infruttuosamente i termini di legge previsti per la conclusione dei relativi procedimenti autorizzativi. Il Collegio esclude anzitutto il contrasto della norma censurata con l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 e ribadisce che tale ultima disposizione «non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004), potendo il legislatore, con normativa di settore, [come nel caso della disposizione impugnata,] disciplinare altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004)». Tuttavia, lo stesso legislatore è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., pur rimanendo libero di articolarli in forme diverse (sentenze n. 44 del 2014, n. 209 del 2009). «In particolare, [...] i poteri sostitutivi: *a*) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; *b*) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; *c*) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*; *d*) devono essere affidati ad organi di Governo; *e*) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni (*ex plurimis*, sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004); *f*) devono conformarsi al principio di sussidiarietà». Ad avviso della Corte, la disposizione impugnata presenta profili di incostituzionalità in quanto il potere sostitutivo ivi disciplinato, nonostante l'indicazione di presupposti e limiti, «non è idoneo, nella sua attuale configurazione, a soddisfare appieno il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dall'art. 120, secondo comma, Cost.». Essa, infatti, «non garantisce che le Regioni e gli enti locali direttamente interessati dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolti in modo da poter far valere le proprie ragioni. Non è sufficiente, infatti, che il potere sostitutivo sia affidato ad un Comitato interministeriale composto anche da tre presidenti di Regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La presenza nel Comitato interministeriale di alcuni esponenti regionali non assicura la partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente interessati alle delibere che li riguardano. La legge impugnata è formulata in modo tale da prevedere sì una componente regionale nel Comitato interministeriale preposto all'esercizio dei poteri sostitutivi; tuttavia, non garantisce che tale componente coinvolga specificamente gli esponenti della Regione (o dell'ente locale) destinataria dei poteri sostitutivi».

6.2. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta

“Come da tempo questa Corte ha chiarito, l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della tutela della salute, in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti imposti dalle esigenze della finanza pubblica al fine di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenza n. 193 del 2007). In particolare, è stato ripetutamente affermato che 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 le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (*ex plurimis*, sentenze n. 278, n. 110 e n. 85 del 2014, n. 180 e n. 104 del 2013). Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, 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 (art. 32 Cost.). A tal fine 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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del

2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014).” Sulla base di questi principi la sentenza n. 227 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2014, che in tema di autorizzazioni di attività sanitarie e accreditamenti istituzionali delle strutture sanitarie avevano disciplinato gli istituti della cessione e della decadenza, nonché la competenza del Commissario *ad acta* della sanità, che era stato nominato al fine di realizzare il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, oggetto dell'accordo firmato il 17 dicembre 2009 dal Governo e dalla Regione Calabria. La Corte ha, infatti, ritenuto che le disposizioni impugnate, in ragione del loro specifico contenuto, costituissero un'interferenza con le attribuzioni del Commissario *ad acta* e, quindi, un ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.

6.3. I poteri statali sostitutivi nel nuovo assetto ordinamentale degli enti locali previsto dalla legge n. 56 del 2014

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni nei confronti della legge n. 56 del 2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Fra le altre, sulla censura relativa ai poteri statali sostitutivi previsti dalla normativa, la Corte ha sostenuto che essi trovano la loro «giustificazione nell'esigenza di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all'attuazione del nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56 del 2014» e nel fatto che «il potere sostitutivo statale trova il suo fondamento espresso nella legge, dalla quale risulta la definizione dei presupposti sostanziali, e costituisce la manifestazione degli interessi unitari alla cui salvaguardia è propriamente preordinato l'intervento surrogatorio dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2012; n. 73 e n. 43 del 2004)». Analogamente non fondata è la questione che attiene alla previsione del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'accordo in Conferenza unificata di cui al comma 91, effettivamente raggiunto in data 11 settembre 2014, in quanto «il procedimento, nel quale si inserisce un tal censurato potere sostitutivo, trova la sua giustificazione nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale».

6.4. Il potere sostitutivo a supporto della disciplina eurounitaria

La sentenza n. **152** dichiara non fondata, in riferimento tra l'altro all'art. 120 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014. La disposizione recita testualmente: «Nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.a., nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e *audit* istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni». La Regione ricorrente deduce la violazione dell'art. 120 Cost., «giacché la prevista sostituzione del Ministero dell'economia e delle finanze alle diverse amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea – «tra cui anche le singole autorità regionali competenti» – violerebbe il principio di leale collaborazione, presupponendo il potere sostitutivo, quale «strumento eccezionale di intervento», l'inerzia degli enti titolari dei poteri, con ciò confermando che in alcuni ambiti lo Stato non è titolare in via diretta di alcuna potestà». La Corte osserva che la normativa interna nell'ottica di supportare la disciplina eurounitaria ha già previsto altrove, sia con norme puntuali (art. 9 del d.l. n. 69 del 2013), sia in termini più generali (art. 12 del d.l. n. 133 del 2014), il potere sostitutivo del Governo, ai sensi del secondo comma dell'art. 120 Cost., per arginare e porre rimedio alla «inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi», così da evitare di incorrere nelle sanzioni dell'Unione europea «per i casi di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei e di sottoutilizzazione dei relativi finanziamenti».

Nel caso di specie, invece, non può dirsi che la disposizione impugnata concreti un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo da parte degli organi centrali, di cui all'art. 120 Cost. Il potere sostitutivo infatti, lungi dal potere essere azionato *ad libitum*, si fonda su un presupposto, di solito da individuarsi nell'inerzia o nell'inadempimento da parte del sostituito, che nella fattispecie non ricorre, essendo la chiamata in sussidiarietà effettuata dallo Stato per questo tipo di funzioni amministrative sorretta da ragioni di efficienza e semplificazione.

7. Gli enti locali

7.1. Gli enti locali nell'assetto previsto dalla legge n. 56 del 2014

La sentenza n. **50** ha dichiarato non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni nei confronti della legge n. 56 del 2014, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

7.1.1. Il procedimento legislativo “rinforzato” per il mutamento delle circoscrizioni

La sentenza n. **50** ha esaminato, fra le altre, la censura consistente nella asserita violazione dell'art. 133 Cost., che prevede un procedimento legislativo “rinforzato” per il mutamento delle circoscrizioni. A giudizio della Corte, il mancato rispetto delle previste regole procedurali nella fase della costituzione delle nuove Città metropolitane, è giustificato dall'intento del legislatore di realizzare una «significativa riforma del sistema della geografia ordinamentale della Repubblica», finalizzata ad una «semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali», mediante un intervento riformatore “complesso”. Aggiunge la Corte che «del resto, a tale mancato rispetto il legislatore ha supplito con l'applicazione del principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, seppure «con forme diverse e successive».

7.1.2. Il modello di governo di secondo grado

La sentenza n. **50** ha ritenuto conforme a Costituzione il modello di governo di secondo grado, censurato dalle ricorrenti in quanto asseritamente in contrasto con il principio della rappresentanza democratica e con quello della sovranità popolare. La Corte ha ribadito che con riferimento agli enti locali l'utilizzazione del termine "sovranità" non può essere ricondotta al concetto di sovranità popolare, posta a fondamento dell'esercizio dei poteri di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., né la stessa sovranità popolare può essere identificata «con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007). Infatti, «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.» non implicano la necessità che gli organi di governo di tali enti siano tutti eletti direttamente dalle rispettive comunità. A sostegno di ciò il Collegio richiama la sentenza n. 274 del 2003 e l'ordinanza n. 144 del 2009, che hanno escluso la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriali ed affermato la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica alla luce dei principi di adeguatezza e differenziazione. Neppure sono pienamente «equiparabili tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007). Anche la sentenza n. 96 del 1968 ha affermato «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, "che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato"». Pertanto, in applicazione del richiamato principio, «va escluso che la materia "legislazione elettorale" di Città metropolitane [...] si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la natura polisemantica dell'espressione usata dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di "legislazione elettorale"». Sempre con riferimento all'elezione di secondo livello dell'ente, il richiamo, fatto dai ricorrenti, alla Carta europea dell'autonomia locale consente alla Corte di precisare la sua natura di «documento di mero indirizzo» (sentenza n. 325 del 2010), e dunque la sua inidoneità a divenire parametro per attivare il sindacato ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Comunque, il riferimento ivi contenuto e relativo al "*freely elected*" degli organi degli enti autonomi, pur avendo un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, non implica l'elezione a suffragio universale e diretto, ma va inteso «nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate». Pertanto, ad avviso della Consulta, non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, a condizione che siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti; meccanismi rappresentativi che, secondo il Collegio, nel caso di specie sussistono.

7.1.3. Istituzione e disciplina delle città metropolitane

Con la sentenza n. **50** la Corte ha esaminato un primo gruppo di norme attinente alla istituzione e disciplina dell'ente territoriale, così detto di "area vasta", delle Città metropolitane. Le diverse ed articolate censure si fondano prevalentemente sull'assunto che l'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. non consenta allo Stato l'istituzione e la disciplina del nuovo ente territoriale in quanto non rientra nell'ambito di competenza legislativa statale ivi tassativamente individuato, con la conseguenza della automatica attribuzione della materia alla competenza residuale regionale *ex art. 117, quarto comma, Cost.* La Corte ha innanzitutto precisato che la materia in questione «non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale» perché la Città metropolitana è un "ente a rilevanza nazionale", oltre che a rilevanza "sovranazionale" in quanto ammesso all'accesso ai fondi di provenienza europea. I Giudici rilevano, poi, che il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno l'ente territoriale "Città metropolitana", «ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione». Su tale esigenza costituzionale, oltre che sull'esigenza di una disciplina uniforme dei livelli di governo, ad avviso della Consulta, si fonda la competenza esclusiva statale relativa alla istituzione del nuovo ente. In relazione alle medesime disposizioni, non è fondata neanche la censura consistente nella asserita violazione dell'art. 133 Cost., che prevede un procedimento legislativo "rinforzato" per il mutamento delle circoscrizioni. A giudizio della Corte, il mancato rispetto delle previste regole procedurali nella fase della costituzione delle nuove Città metropolitane, è giustificato dall'intento del legislatore di realizzare una «significativa riforma

del sistema della geografia ordinamentale della Repubblica», finalizzata ad una «semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali», mediante un intervento riformatore "complesso". Del resto, a tale mancato rispetto il legislatore ha supplito con l'applicazione del principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, seppure «con forme diverse e successive». Conforme a Costituzione è stato ritenuto anche il modello di governo di secondo grado, censurato dalle ricorrenti in quanto asseritamente in contrasto con il principio della rappresentanza democratica e con quello della sovranità popolare. La Corte afferma che «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.» non implicano la necessità che gli organi di governo di tali enti siano tutti eletti direttamente dalle rispettive comunità. Non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, a condizione che siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti; meccanismi rappresentativi che, secondo il Collegio, nel caso di specie sussistono. Neppure è irragionevole per la Corte che, in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale, il Sindaco metropolitano sia *ope legis* coincidente con quello del Comune capoluogo; scelta, comunque, non irreversibile in ragione della competenza statutaria a modificarla. Né presenta profili di incostituzionalità la previsione statale riferita al mantenimento del trattamento economico in atto, per il personale provinciale trasferito al nuovo ente trattandosi di una previsione transitoria riconducibile alla materia statale dell'ordinamento civile *ex art. 117*, secondo comma, Cost. Per quanto concerne, poi, le competenze del Consiglio metropolitano, la Corte, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, ritiene che non hanno carattere riduttivo, posto che lo stesso statuto potrebbe ampliarle, ovviamente nel rispetto della riserva di compiti del Sindaco. Infine, quanto ai poteri statuali sostitutivi, previsti dalla disposizione statale, la Corte sostiene che trovano la loro «giustificazione nell'esigenza di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all'attuazione del nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56 del 2014».

7.1.4. Il trattamento economico del personale provinciale trasferito ex lege n. 56 del 2014

La sentenza n. **50** ha ritenuto che non presenta profili di incostituzionalità la previsione statale riferita al mantenimento del trattamento economico in atto, per il personale provinciale trasferito al nuovo ente trattandosi di una previsione transitoria riconducibile alla materia statale dell'ordinamento civile *ex art. 117*, secondo comma, Cost.

7.1.5. Il riordino delle Province "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione"

La sentenza n. **50** ha deciso molteplici questioni di legittimità costituzionale relative al riordino delle Province e la riallocazione delle relative funzioni (non fondamentali), in attesa della riforma del Titolo V, Parte II, Cost. Preliminarmente, la Corte esclude dal novero degli invocati parametri l'art. 138 Cost. in quanto il procedimento in questo richiamato risulterebbe obbligato nel solo caso di soppressione delle Province, e non anche in quello di riordino dell'ente medesimo (sentenza n. 220 del 2013). Con specifico riferimento al modello di governo di secondo grado, censurato dalle ricorrenti in quanto asseritamente in contrasto con il principio della rappresentanza democratica e con quello della sovranità popolare, le questioni «risultano non fondate [...] sulla base delle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e della considerazione che inerisce, comunque, alla competenza dello Stato – nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province" (art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.) – ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio, appunto, di detto ente territoriale». Infine, sulla proroga dei commissariamenti la Corte ritiene che essa non sia *sine die* in quanto, «Il comma 82 dell'art. 1 in esame [...] dispone che, per le Province già oggetto di commissariamento, il commissario, a partire dal 1° luglio 2014, muti natura, e cioè, sostanzialmente, decada, dando vita [...] ad un organo diverso che, privo dei poteri commissariali, è chiamato ad assicurare, a titolo gratuito, la gestione della fase transitoria solo "per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78"». Anche la disciplina relativa al procedimento di riallocazione delle funzioni "non fondamentali" delle Province supera il vaglio di costituzionalità. La Corte procede con una ricognizione del quadro normativo

all'interno del quale sono collocate le disposizioni censurate e individua le funzioni delle "nuove" Province, enti che resteranno in carica nelle more della riforma del titolo V, indicando quelle fondamentali che rimangono ad esse attribuite e prevedendo, per quelle "non fondamentali", il trasferimento ad altri enti territoriali con d.P.C.m., da emanarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata. All'interno del complesso procedimento di riordino, i Giudici affermano che «importanza centrale [...] riveste [...] l'accordo in Conferenza unificata, quale accordo-quadro demandato all'individuazione, in primo luogo, del concreto perimetro delle funzioni fondamentali [...] e, di conseguenza, alla determinazione delle altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Ed è sulla base di tale accordo che lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, a livello di governo ritenuto adeguato». E poiché tale accordo è stato effettivamente raggiunto in data 11 settembre 2014 e conseguentemente si è proceduto all'emissione del d.P.C.m. «può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze [...] e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato. [...] In tal modo non già agendo secondo una logica di esercizio di potere unilaterale, bensì di garanzia della esplicazione in una posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'accordo, e così assicurando il rispetto del predetto fondamentale principio». Non è fondata, poi, la questione di costituzionalità delle disposizioni che prevedono l'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane in quanto, secondo la Corte, le norme censurate mirano ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale con l'attuazione del nuovo assetto ordinamentale e perché «il potere sostitutivo statale trova il suo fondamento espresso nella legge, dalla quale risulta la definizione dei presupposti sostanziali, e costituisce la manifestazione degli interessi unitari alla cui salvaguardia è propriamente preordinato l'intervento surrogatorio dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2012; n. 73 e n. 43 del 2004)». Analogamente non fondata è, infine, la questione che attiene alla previsione del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione del detto accordo di cui al comma 91, in quanto «il procedimento, nel quale si inserisce un tal censurato potere sostitutivo, trova la sua giustificazione nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale».

7.1.6. Unioni e fusioni di Comuni

Con la sentenza n. 50 la Corte ha rigettato, tra le altre, le questioni di legittimità costituzionale concernenti le "unioni di comuni", nonché quelle inerenti il processo di fusione di più Comuni in un nuovo Comune e di incorporazione di un Comune in altro contiguo. Diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, la Corte ritiene che la regolamentazione delle Unioni di Comuni rientri nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), e non in quella regionale residuale *ex art. 117*, quarto comma. Le Unioni, infatti, sono associazioni di Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituiscono, perciò, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto al Comune. Inoltre, le disposizioni impugnate, oltre a conseguire obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, introducono misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica e pertanto «riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (*ex plurimis*, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009)». Allo stesso modo, rileva la Consulta, la disposizione «relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda [...] relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Ed infatti, l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile». Infine, non fondata è anche la

questione avente ad oggetto le disposizioni sul procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni in quanto «il legislatore statale demanda la disciplina del *referendum* consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) proprio alle specifiche legislazioni regionali, rimettendo, peraltro, alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura», sul presupposto che le disposizioni di carattere generale contenute nella legge n. 56 del 2014 non siano, di per sé, esaustive.

7.2. Il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali e il principio di adeguatezza e proporzionalità delle risorse finanziarie attribuite

La sentenza n. 188 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge piemontese n. 9 del 2013 di approvazione del bilancio di previsione 2013 e del bilancio pluriennale 2013-2015 e dell'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2013 di assestamento, in combinato disposto con i corrispondenti Allegati A, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentivano di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge regionale n. 34 del 1998 e dalle altre che ad essa si richiamano. Secondo il Collegio, le norme impugnate hanno ridotto «in modo irragionevole e sproporzionato», «senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione», le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle suddette funzioni e ne hanno pregiudicato lo svolgimento. Una disamina dell'entità degli stanziamenti contenuti nei più recenti bilanci piemontesi per il finanziamento di funzioni conferite o delegate alle Province ha rivelato una «sostanziale continuità – solo negli ultimi due esercizi interrotta – delle assegnazioni riguardanti il capitolo 149827R»: «2010 (...) euro 60.000.000,00; 2011 (...) euro 59.000.000,00; 2012 (...) euro 40.000.000,00; 2013 (...) euro 20.000.000,00 (euro 21.065.336,47 a seguito di assestamento)». Nel breve volgere di due anni i trasferimenti in questione sono stati ridotti del sessantasette per cento senza che le corrispondenti funzioni risultino ridimensionate in misura proporzionata. La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 97 del 2013) ha precisato, sia pure con riferimento alle Regioni speciali, che ad esse non può essere assicurata «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale». Ciò vale a maggior ragione per le Province, che hanno un grado di autonomia inferiore alle autonomie speciali. Tuttavia, le possibilità di ridimensionamento sono soggette a limiti, giacché è stato affermato che «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (...) tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro» (sentenze nn. 241 del 2012 e 138 del 1999). La riferita riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, «ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione», si è dunque posta in contrasto con i più «elementari canoni della ragionevolezza», i quali esigono, in materia di pubblica amministrazione, che ogni stanziamento di risorse sia accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura. Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, «non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite», ha, inoltre, leso il principio di buon andamento dell'amministrazione, a tal fine rilevando «non (...) la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni». Invero, il principio *de quo* «implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Nel caso in esame, l'apoditticità della contestata riduzione si è rivelata assoluta, «essendosi manifestata attraverso un mero stanziamento di bilancio», palesemente inferiore alle somme erogate negli esercizi anteriori. I Giudici hanno affermato che risorse così drasticamente ridotte, se non garantiscono neppure il pagamento delle

retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, «sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili»; solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego sarebbe stato possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi. Peraltro, il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio é espressamente codificato nella legge n. 196 del 2009, la quale prescrive altresì che le norme produttive di effetti innovativi a carico della finanza delle regioni e di altre amministrazioni pubbliche debbano essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Per questo motivo, «ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica». Infine, l'entità della riduzione delle risorse destinate alle funzioni trasferite o delegate alle Province piemontesi si é riverberata sull'autonomia di queste ultime, nella misura in cui non ha consentito di finanziare le funzioni a loro attribuite. L'irragionevole delimitazione della misura dei trasferimenti della Regione alle Province ha posto un «limite invalicabile per l'autorità amministrativa preposta alla determinazione dei singoli contributi», essendo il sistema di contabilità finanziaria delle Regioni «caratterizzato dalla cosiddetta "funzione autorizzatoria" della spesa, la quale astringe la gestione delle risorse disponibili entro i limiti determinati dalle singole poste del bilancio di previsione» (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012)».

8. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

8.1. L'inderogabilità degli standard di tutela della fauna da parte delle Regioni speciali (pur titolari di competenza legislativa in materia di caccia)

La sentenza n. 2 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera d), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012 (in relazione al periodo in cui ha ricevuto applicazione prima dell'abrogazione intervenuta in corso di giudizio ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 7 del 2013). Il ricorrente Governo censura la disposizione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e alla competenza legislativa regionale in materia di caccia (art. 4, numero 3, dello statuto), perché consente ai recuperatori abilitati l'attività di recupero della selvaggina con l'utilizzazione dell'arma «ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura» della stessa. La Corte rileva che la facoltà riconosciuta ai recuperatori di utilizzare l'arma durante i giorni della stagione di caccia riservati al cosiddetto silenzio venatorio, e comunque nei due giorni successivi alla chiusura della stagione stessa, si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 che vieta il trasporto di armi per uso venatorio, che non siano scariche e in custodia, nei giorni durante i quali la caccia non è consentita, in particolare nei giorni di martedì e venerdì, «nei quali l'esercizio dell'attività venatoria è in ogni caso sospeso». Il divieto deve ritenersi espressivo della competenza esclusiva dello Stato a determinare *standard* di tutela della fauna, che non sono derogabili da parte della Regione neppure nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di caccia (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 387 del 2008).

8.2. Il servizio idrico

Con la sentenza n. 142 la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2014, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale «definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia». Il Collegio richiama la costante giurisprudenza costituzionale sulla ascrivibilità della disciplina della tariffa del servizio idrico integrato alle materie della tutela dell'ambiente e della tutela

della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva statale (sentenze n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009). Precisa, però, che tale giurisprudenza, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta considerate le speciali competenze ad essa spettanti statutariamente. Sulla base dei suoi precedenti (in particolare sentenza 233 del 2013) e della verifica complessiva e sistematica delle attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, la Corte riconosce in capo alla Regione Valle d'Aosta una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti. Tale competenza, in quanto spettante alla Regione in base alla normativa statutaria e di attuazione statutaria preesistente alla riforma del Titolo V Cost., a seguito di quest'ultima non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, considerato che "la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia" già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale (sentenza n. 357 del 2010). Da ultimo, la Corte ricorda che la norma regionale impugnata si limita a precisare che la competenza regolatoria in materia tariffaria deve essere esercitata dalla Giunta "nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia". L'organo regionale è, dunque, tenuto a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale, con la conseguenza che, per tale via, risulta salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali.

8.3. La riduzione dei posti letto ospedalieri

La sentenza n. 125 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui applicava alle Province autonome di Bolzano e di Trento le specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria da esso previste. La Corte, preliminarmente, ricorda che secondo la sua giurisprudenza la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010) e che "ai sensi della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006), la potestà concorrente in materia di tutela della salute è riferibile anche alle Province autonome, perché più ampia di quella, ugualmente concorrente, statutariamente ad esse riconosciuta in tema di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera". Nel merito, la Corte ascrive i primi due periodi della disposizione censurata, che per l'appunto prevedono la riduzione dei posti letto ospedalieri, ai detti titoli di competenza legislativa, secondo i quali lo Stato determina i principi generali della materia e le Regioni la normazione specificativa. Tuttavia – osserva la Corte - le norme impuginate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, sicché risulta lesa la competenza delle Province ricorrenti. A tale argomento aggiunge il rilievo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato [...]. Dunque, lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti.

8.4. La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici

La sentenza n. 33 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2008, che, con riferimento agli appalti pubblici di importo superiore a centomila euro, introduceva una propria disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari (obbligo di un numero di conto corrente unico sul quale far confluire tutte le somme relative all'appalto, nonché risoluzione del contratto in ipotesi di rinvio a giudizio, per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata, del legale rappresentante o di un dirigente dell'impresa aggiudicataria). La Corte, per la finalità delle norme impuginate, l'oggetto materiale su cui incidono e gli strumenti normativi

impiegati, riconduce la disciplina alla materia, di esclusiva competenza statale, «ordine pubblico e sicurezza» - che, per costante giurisprudenza, ha per oggetto le «misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico» (*ex plurimis*, sentenza n. 118 del 2013) - e conseguentemente, dichiara l'estraneità del legislatore regionale rispetto a tale competenza (sentenza n. 35 del 2012), senza che possa essere invocata l'autonomia speciale statutariamente accordata alla Regione siciliana (sentenza n. 55 del 2001). D'altra parte, sottolinea la Corte, si tratta di misure specifiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, il cui carattere fondamentale consiste proprio nella conformazione uniforme su tutto il territorio dello Stato e nella coerenza sistematica con l'intero impianto della legislazione nazionale, finalizzata a combattere la penetrazione della malavita nelle commesse pubbliche. Osserva aggiuntivamente la Corte che la legislazione statale - oltre a contemplare cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di concessioni ed appalti e di divieto di stipulazione dei contratti (art. 38 del Codice dei contratti pubblici) - diversamente prevede con riferimento ad evenienze analoghe a quella di cui alla norma censurata, per il tramite dell'informazione antimafia interdittiva, l'inibizione alla stipulazione, approvazione o autorizzazione del contratto ed il potere di recederne, nel caso sia stato concluso (artt. 84, comma 4, lettera a, e 94 del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione). Infine, in ragione della stretta ed inscindibile connessione con le norme dichiarate incostituzionali, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008.

9. L'autonomia finanziaria

9.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

9.1.1. Gli equilibri della finanza pubblica e i legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica (il referendum consultivo della Regione Veneto)

La sentenza n. 118 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numeri 2), e 3), della legge della Regione Veneto n. 15 del 2014, per violazione degli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione Veneto e, dunque, dell'art. 123 Cost. Le disposizioni censurate si riferiscono a due quesiti del *referendum* consultivo promosso dalla legge censurata. I quesiti di cui ai numeri 3) e 2), rispettivamente, delineano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai «cittadini veneti», sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla «amministrazione centrale», dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale «in termini di beni e servizi». La Corte ha rilevato che i due quesiti interferiscono palesemente con la materia tributaria e perciò contrastano con gli artt. 26, comma 4, lettera a), e 27, comma 3, dello statuto, i quali non ammettono *referendum* consultivi che attengano a leggi tributarie. Non meno incisiva è la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte in tema di *referendum ex art. 75 Cost.*, valevole come canone interpretativo anche dell'analogia clausola statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 12 del 2014, n. 12 del 1995 e n. 2 del 1994). Sottolinea, infine, la Corte che «I quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette *referendum*, nemmeno consultivi».

9.1.2. Le fonti di finanziamento regionale e il vincolo di destinazione (il referendum consultivo della Regione Veneto)

La sentenza n. **118** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numero 4), della legge della Regione Veneto n. 15 del 2014, per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. La disposizione si riferisce al quesito del *referendum* consultivo promosso dalla legge censurata che sottopone agli elettori la seguente domanda: «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?». La Corte, preliminarmente, chiarisce il significato del quesito che non appare di univoca interpretazione. Esso apparentemente interroga gli elettori in vista dell'introduzione di principi che in realtà sono già incorporati nella Costituzione e nella legislazione vigente. Infatti, il decreto legislativo n. 68 del 2011, prevede, all'art. 1, commi 2 e 3, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, che le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, i tributi propri e i meccanismi perequativi costituiscono le fonti di finanziamento «del complesso delle spese delle stesse regioni» e che il relativo gettito «è senza vincolo di destinazione». Ciò in linea con l'art. 119 Cost., che vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, i quali possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, negli ambiti materiali di loro competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 254 del 2013 e n. 168 del 2008). Vero è che il principio dell'assenza di vincoli di destinazione può patire eccezioni come quella di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Ciò posto, la Corte rileva che l'unico significato plausibile del quesito referendario è che esso riguardi la rimozione di tutti i vincoli di destinazione ancora gravanti su risorse finanziarie spettanti alla Regione. In tal modo, però, il quesito finisce per investire la stessa previsione costituzionale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. e dunque non è legittimo, anche perché non rispetta lo statuto regionale, i cui artt. 26, comma 4, lettera b), e 27, comma 3, dispongono che i *referendum* regionali siano di tenore tale da rispettare gli «obblighi costituzionali». Esso inoltre contrasta con la giurisprudenza costituzionale che ha costantemente sottolineato che i *referendum* regionali non possono rivolgere ai cittadini quesiti che involgano scelte di livello costituzionale.

9.1.3. Gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119, Cost.

Gli interventi speciali previsti dal quinto comma dell'art. 119 Cost. rientrano nelle prerogative esclusive dello Stato, per cui le Regioni non possono dolersi delle modalità con cui vengono realizzati. È quanto ha affermato la Corte con la sentenza n. **189**, la quale ha dichiarato infondate le doglianze della Regione Veneto avverso il comma 9 dell'art. 18 del d.l. n. 69 del 2013, che stanziava *una tantum* 100 milioni di euro per la realizzazione del programma "6000 Campanili". La norma, oltre a determinare il contributo statale, a individuare i soggetti beneficiari e le finalità di spesa – in sintesi: attuazione di interventi strategici e d'urgenza per la realizzazione e manutenzione di reti viarie e telematiche, di infrastrutture, nonché per l'adozione di misure antisismiche – dettava anche la procedura per la scelta degli interventi e l'assegnazione dei fondi, incentrandola su una convenzione da stipulare con l'ANCI (associazione nazionale dei comuni italiani). Avverso tale procedura si appuntavano le doglianze della ricorrente, in quanto a suo dire esautorava le Regioni da una materia, il governo del territorio, ripartita in modo concorrente, violando conseguentemente la loro competenza legislativa e amministrativa (art. 117 e 118), la sussidiarietà verticale e orizzontale (art. 5 e ancora 118) e la leale collaborazione (art. 120). La Corte, come detto, ha invece respinto il ricorso, perché ha ricondotto l'intervento statale agli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5, Cost. Tali interventi, per non tradursi in un'indebita ingerenza nelle funzioni degli enti locali, devono sottostare a due condizioni: «essere aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)», ossia «devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a "scopi diversi" dal normale esercizio delle funzioni»; e inoltre «devono essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali (sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013, n. 176 e n. 71 del 2012)». Nel caso specifico, ha precisato il Collegio, poiché la norma impugnata aveva disposto «una serie di interventi, incidenti su vari ambiti, di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l'ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente

riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio», soddisfaceva entrambe le condizioni richieste dal dettato costituzionale, predisponendo un intervento limitato quanto a durata e ad ambito soggettivo, per cui essa è stata giudicata esente da ogni vizio di legittimità.

9.1.4. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (modifica, attraverso legge ordinaria successiva, dell'assetto determinato dalla legge n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 88 del 2011)

La sentenza n. **196** ha dichiarato, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lett. a), del d.l. n. 91 del 2014, che provvedono alla copertura finanziaria di alcuni oneri - derivanti, rispettivamente, dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE) - mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020. La Corte non condivide la tesi della Regione ricorrente secondo la quale le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo - secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord - sarebbero norme interposte nel giudizio di costituzionalità, con la conseguente impossibilità per le leggi ordinarie successive di modificarle. Al riguardo la Corte ha ribadito che il fatto che «un atto legislativo [sia stato] adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie (sentenza n. 85 del 1990)».

9.1.5. La “regola aurea” di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

Con la sentenza n. **181**, “la Corte ricorda che ha già avuto modo di affermare che «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014)”. La sentenza cita ulteriormente quali precedenti le sentenze n. 188 del 2014 e n. 425 del 2004.

9.1.6. La definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni Puglia e Veneto in relazione all'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge di stabilità per il 2014 (n. 147 del 2013). Le ricorrenti contestavano la natura di principio di «coordinamento della finanza pubblica» della definizione unilaterale ad opera dello Stato del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario, e denunciavano l'irragionevole restrizione dei margini della loro autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e la mancata previsione di adeguate forme di leale collaborazione. Con riguardo al principio di «coordinamento della finanza pubblica», la Corte ribadisce la propria giurisprudenza, secondo cui “i vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 236 del 2013, n. 182 del 2011, n. 297 del 2009, n. 289 del 2008, n. 169 del 2007) e sempre alla condizione che la disciplina dettata dal legislatore statale non leda il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010)”, e riconosce che nella specie le norme censurate si limitano a prescrivere un limite complessivo alla spesa in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, senza prescrivere strumenti o modalità per il loro perseguimento. Aggiunge, poi, che: “I principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» sono diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma,

Cost.), equilibrio e vincoli che risultano ancor più pregnanti alla luce del primo comma dell'art. 97 Cost., che impegna il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)"; e ricorda che "ha più volte ritenuto legittima l'incidenza dei predetti principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012)". Mentre "L'eventuale impatto sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e organizzativa (artt. 117, comma quarto, e 118 Cost.) delle regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)". Con riguardo alla prospettata violazione del principio di leale collaborazione, la Corte osserva che il principio stesso – effettivamente in grado di imporre momenti di necessario coordinamento istituzionale tra i livelli di governo statale e regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 179 del 2012, n. 165, n. 33 del 2011, n. 194 del 2007, n. 383, n. 62 e n. 50 del 2005, n. 88 del 2003) – non risulta congruamente evocato. Infatti, il principio di leale collaborazione è stato applicato in ipotesi particolari, e principalmente in presenza di materie di diversa attribuzione inestricabilmente "commiste" senza possibilità di rinvenirne una prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 213 e n. 133 del 2006, n. 431, n. 231 n. 219 e n. 50 del 2005, n. 308 del 2003), ovvero nei casi di "attrazione in sussidiarietà" statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenze n. 383 del 2005 e n. 303 del 2003); nei casi, dunque, di «concorrenza di competenze» (sentenza n. 219 del 2005) e non (come avviene nel caso di specie) di competenze chiaramente distinte. Né possono essere invocati – come fa la Regione Veneto - a sostegno del proprio "diritto" a una determinazione amministrativa concertata del limite di spesa, l'art. 119, primo comma, e l'art. 117, quinto comma, Cost. Il primo, là dove prevede che «le Regioni [...] concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», fa riferimento alla partecipazione delle regioni alle politiche di contenimento della spesa in attuazione dei vincoli europei, non a una necessaria partecipazione delle regioni alle decisioni statali di coordinamento finanziario. Quanto al secondo, esso si riferisce alla partecipazione delle regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari» e riconosce alle regioni stesse il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, ed è dunque inidoneo a fondare la necessità costituzionale di un riparto concordato del limite di spesa.

9.1.7. La dismissione del patrimonio immobiliare regionale per il risanamento del debito degli enti locali e la destinazione di parte dei proventi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (principi di non invasività e proporzionalità dell'intervento statale)

Lo Stato non può appropriarsi di risorse finanziarie appartenenti alle Regioni, sia pure con la motivazione di far fronte all'eccezionalità della crisi economica, e con lo scopo di riduzione del debito pubblico, perché ciò viola i principi del coordinamento della finanza pubblica, in tema di non invasività e proporzionalità dell'intervento statale. È quanto affermato dalla Corte con sentenza n. **189**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., l'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013. La Regione Veneto si lamentava che la norma destinasse le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Il Collegio ha accolto il ricorso ribadendo quanto già chiarito con la sentenza n. 63 del 2013, ossia che quando una norma statale interviene sull'assegnazione delle risorse regionali senza essere finalizzata al loro risanamento del debito «si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione». Anche nel caso in esame la norma impugnata è stata dunque sanzionata, poiché determina «una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari», che fa parte integrante della autonomia finanziaria assegnata per l'assolvimento dei loro compiti istituzionali.

9.1.8. Il principio della necessaria distinzione tra la gestione finanziaria commissariale e quella della Regione rispetto ai progressi rapporti di debito e di credito

Con la sentenza n. 17, la Corte – investita della questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. n. 136 del 2013, censurato nella parte in cui dispone il subentro *ex lege* della Regione nell’esercizio di funzioni commissariali in via ordinaria di pretesa spettanza statale, nonché la confluenza nei bilanci regionali delle risorse giacenti nelle contabilità speciali – ha ricordato il principio della necessaria distinzione tra la gestione finanziaria commissariale e quella della Regione rispetto ai pregressi rapporti di debito e di credito (sentenze n. 79 del 2012, n. 108 del 2010 e n. 89 del 2000), per garantire che le procedure di subentro nelle gestioni commissariali non gravino in alcun modo sui bilanci regionali, preservando l’autonomia amministrativa e finanziaria regionale e assicurando il rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni attribuite all’ente territoriale.

9.1.9. Il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche (il finanziamento statale quale mera anticipazione di cassa)

Con la sentenza n. 181 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, della legge della Regione Piemonte n. 16 del 2013, nella parte spesa relativa alle UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell’esercizio 2012» e UPB DB20151 – capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l’erogazione delle risorse di cui all’anticipazione di liquidità ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; degli artt. 1 e 2 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2013, nella parte in cui hanno approvato gli Allegati A) e C) rispettivamente per la parte spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell’esercizio 2012», che ha previsto l’incremento delle dotazioni destinate a ridurre il disavanzo di amministrazione, e per la parte spesa UPB DB20151, che ha istituito il capitolo 156985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l’erogazione delle risorse di cui all’anticipazione di liquidità ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; delle citate leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l’inserimento nel Titolo III della spesa di una posta sterilizzante di pari importo delle somme dello Stato complessivamente incamerate al Titolo V dell’entrata dalla Regione. Le questioni erano state prospettate dalla sezione di controllo della Corte dei conti nell’ambito del giudizio di parificazione del bilancio della Regione Piemonte relativo all’esercizio finanziario del 2013. La sezione del controllo rimettente denunciava lo scostamento delle disposizioni regionali impugnate rispetto agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, che costituiscono – secondo l’esplicita affermazione della Corte - vere e proprie norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità. Detto d.l. n. 35 del 2013 ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di disposizioni espressamente «volte ad assicurare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento» (art. 6, comma 1), che prevedono strumenti riconducibili a due fattispecie: l’allentamento del patto di stabilità interno (consistente nel riconoscimento di “spazi finanziari”, ossia di importi finanziari che vengono esclusi dal computo del patto di stabilità interno) e la concessione di anticipazioni di liquidità. A tal riguardo, l’art. 2, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013 dispone testualmente che le Regioni «che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti [...] a causa di carenza di liquidità [...] chiedono al Ministero dell’economia e delle finanze [...] l’anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti»; il comma 1 del successivo art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni «al fine di favorire l’accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale»; l’art. 1, comma 13, dello stesso decreto-legge prevede un’anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, sostanzialmente analoga a quelle previste per le regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, rispettivamente dai citati artt. 2 e 3, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa depositi e prestiti. Orbene, secondo la sezione di controllo rimettente il finanziamento attribuito alla Regione costituirebbe una mera anticipazione di liquidità, inidonea in quanto tale a garantire coperture di spesa o disavanzi, mentre secondo la Regione Piemonte si tratterebbe di un vero e proprio mutuo di scopo. La Corte – dopo aver ricostruito la genesi del decreto legge attraverso l’esame dei documenti provenienti dal Ministero dell’economia e dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché dei lavori parlamentari relativi alla conversione – accede alla tesi della sezione del controllo e afferma che il finanziamento attribuito alla Regione non può configurarsi come un vero e proprio prestito, un mutuo, che comporta un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma costituisce una mera anticipazione di cassa per il pagamento dei debiti della pubblica

amministrazione, a fronte di coperture già individuate nei bilanci dei decorsi esercizi. La Corte così ricostruisce la *ratio* del provvedimento legislativo statale: riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione. Alla luce di queste premesse, la Corte esamina le partite di spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e DB20151 – capitolo 56981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013» e capitolo 56985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. 35/2013», costituenti l'oggetto delle sollevate questioni. La prima partita di spesa viene destinata dalla Regione a ripianare il disavanzo d'amministrazione del 2012; mentre la seconda partita viene destinata ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio 2013, precludendo l'adempimento delle obbligazioni pregresse che, per espressa previsione del legislatore, sono quelle iscritte nella parte del bilancio relativa agli esercizi pregressi. Afferma la Corte che in tal modo è stato pregiudicato sia l'equilibrio del bilancio – poiché l'illegittima destinazione viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie inevase – sia il rispetto dell'art. 119, sesto comma, Cost., perché la copertura della maggiore spesa di competenza viene fronteggiata con il prestito dello Stato, il cui impiego dovrebbe essere limitato a migliorare la situazione di cassa. La variazione di bilancio è altresì illegittima nella parte del Titolo III della spesa ove non sono previste partite speculari a quelle di entrata iscritte al Titolo V. La mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di “neutralizzare” gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza. In altri termini, il legislatore regionale ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio. Il simmetrico processo di rientro dal *deficit* di liquidità avrebbe dovuto essere accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione. Al contrario, il legislatore regionale, manipolando lo schema legislativo che si fonda sul parallelismo di tali delicati processi, ha contemporaneamente: a) alterato il futuro risultato di amministrazione, nella misura in cui ha considerato tra le risorse destinate alla copertura di nuove spese una mera anticipazione di liquidità (sulla incostituzionalità di norme creatrici di pratiche contabili finalizzate a consentire capacità apparente di spesa, si vedano le sentenze n. 266 e n. 138 del 2013 e n. 309 del 2012); b) ommesso di impiegare le somme per l'adempimento degli obblighi pregressi, siano essi quelli previsti dall'art. 2 o dall'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 (in tema di squilibrio di bilancio originato da situazioni debitorie provocate dall'inerzia e dai ritardi del legislatore regionale, si veda la sentenza 250 del 2013); c) utilizzato per spese di competenza dell'esercizio 2013 l'anticipazione dello Stato, gestendola come un contratto di mutuo in patente contrasto con la “regola aurea” di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenze n. 188 del 2014 e n. 425 del 2004). Peraltro, la Corte ricorda che ha già avuto modo di affermare che «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014). In conclusione, la Corte afferma: “...una legge dello Stato, nata – dopo una complessa elaborazione caratterizzata dall'esigenza di conciliare i dialettici interessi di salvaguardia della “regola aurea” e dell'adempimento delle obbligazioni pregresse – per porre rimedio agli intollerabili ritardi nei pagamenti, ha subito, per effetto della non corretta attuazione da parte delle disposizioni regionali impugnate, una singolare eterogenesi dei fini, i cui più sorprendenti esiti sono costituiti dalla mancata spendita delle anticipazioni di cassa, dall'allargamento oltre i limiti di legge della spesa di competenza, dall'alterazione del risultato di amministrazione, dalla mancata copertura negli esercizi futuri del *deficit* antecedente alle erogazioni di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, dalla conseguente nomina di un Commissario straordinario di Governo”.

9.1.10. Le addizionali regionali sulle basi imponibili dei tributi erariali e il differimento di un anno della possibilità di disporre detrazioni in luogo di misure sociali

La sentenza n. 253 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.

1, comma 509, della legge n. 147 del 2013, il quale differisce di un anno la possibilità per le Regioni di disporre detrazioni all'IRPEF in favore delle famiglie o in luogo dell'erogazione diretta di altre misure di sostegno sociale. Secondo la Corte, la disposizione censurata non viola gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., ma, in quanto adottata nell'ambito di competenza esclusiva del sistema tributario dello Stato, legittimamente limita la potestà legislativa regionale. Richiamando la propria giurisprudenza, il Collegio ha ribadito, infatti, che trattasi di un'addizionale sulla base imponibile di un tributo erariale, quale è indubitabilmente l'IRPEF (sentenza n. 381 del 2004) e pertanto, «riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. allo Stato – salvo comunque il limite di non alterare il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte – con l'ulteriore conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e che, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenza n. 121 del 2013)». Inoltre, la contestata scelta legislativa è risultata plausibile e conforme al principio della ragionevolezza. Al riguardo i Giudici hanno osservato che «l'art. 6, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 68 del 2011 prevede la possibilità per la Regione di disporre detrazioni sull'addizionale all'IRPEF a beneficio della famiglia o in luogo di altre misure di sostegno sociale. Il rinvio di tale opzione legislativa, che comunque non integra una scelta costituzionalmente obbligata, ha il temporaneo effetto di ripristinare la regola generale contenuta nel principio di unità del bilancio “specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita” (sentenza n. 192 del 2012). Detta proroga comporta unicamente la temporanea devoluzione del gettito dell'addizionale IRPEF nella sua integralità al bilancio regionale. In tal modo non viene affatto precluso il tipo di sostegno sociale reclamato dalla Regione, la cui applicazione viene semplicemente rinviata, ma è piuttosto consentito alla Regione stessa di impiegare, ove lo ritenga, le risorse così percepite anche per obiettivi diversi da quelli previsti in relazione alle detrazioni in questione». Del pari è stata esclusa la dedotta violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione in quanto, da un lato, la proroga si limita a conferire al bilancio regionale una maggiore flessibilità in relazione alle scelte rimesse alla discrezionalità della Regione cosicché la sua temporanea applicazione potrebbe addirittura favorire il buon andamento dell'azione amministrativa. Dall'altro, a fronte della asserita conseguente necessità per la Regione di dover apprestare organizzazione ed attività conseguente per l'erogazione dei contributi a favore di soggetti svantaggiati, la Corte ha precisato che anche la possibilità di disporre delle detrazioni in considerazione non esimerebbe la Regione dall'onere di impegnarsi per la prestazione diretta di sostegno economico a favore degli stessi beneficiari e per le medesime finalità sociali. Da ultimo, secondo il Collegio «la norma censurata incide esclusivamente sul regime dell'addizionale regionale all'IRPEF - differendone nel tempo l'applicazione – senza nulla disporre in ordine agli ambiti di competenza attribuiti al legislatore regionale». Di conseguenza, non risultano violati i principi di chiarezza normativa e di certezza del diritto evocati dalla ricorrente.

9.1.11. La riduzione statale dell'aliquota di un “tributo proprio regionale”(IRESA) e l'esclusione di misure compensative

La sentenza n. 13 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità - sollevata con riferimento all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011 e all'art. 19 della legge n. 196 del 2009 - dell'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145 del 2013. Secondo la Regione Lazio ricorrente la disposizione impugnata – che determina una nuova e ridotta aliquota massima dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) – incidendo in modo significativo sulle entrate regionali, sarebbe priva di copertura finanziaria, in quanto l'intervento statale non conterrebbe alcuna previsione circa l'onere – inteso come minore entrata – a carico dei bilanci regionali, né alcuna indicazione circa le necessarie misure compensative. La Corte, per contro, non ravvisa alcuna violazione degli evocati parametri costituzionali in quanto la configurazione dell'IRESA quale «tributo proprio regionale» (sentenza n. 18 del 2013), esclude la necessità di misure compensative, previste, dall'art. 7, comma 1, lett. b), della legge n. 42 del 2009, soltanto per altri tributi regionali. La Corte respinge anche l'ulteriore censura fondata sulla natura di dettaglio della disposizione, e ne riconosce, invece, la natura di norma di coordinamento del sistema tributario, in considerazione del fatto che essa non prevede

un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni sulla base dei criteri legislativamente indicati.

9.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome

9.2.1. Il federalismo fiscale e le autonomie speciali (quadro normativo e giurisprudenziale)

La sentenza n. 155 offre una precisa e completa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale del sistema della fiscalità locale delle autonomie speciali. Si riportano per esteso i relativi passaggi: “È opportuno poi sottolineare come un rapido esame della disciplina finanziaria delle autonomie speciali sia sufficiente ad individuare, quale connotato tipico della stessa, la compartecipazione ai tributi erariali afferenti al proprio territorio. Ogni statuto elenca i tributi erariali dei quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di tributo, il criterio di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse, poi, alle norme di attuazione. Le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della devoluzione del gettito. Non sono regionali, invece, per quanto riguarda struttura e fonti normative di regolazione: istituzione, soggetti passivi, base imponibile, sanzioni, contenzioso sono disciplinati dalla legislazione statale. In ogni caso, si può dire che il tratto distintivo più rilevante dell'autonomia speciale sta proprio nell'entità della devoluzione del gettito delle entrate tributarie che risponde al principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul territorio a cui sono riferibili. Proprio in conformità a tale assunto, disposizioni di carattere generale – nel caso della Regione siciliana (art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965) – o “residuali” – nel caso delle altre autonomie speciali (con l'eccezione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) – attribuiscono alle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 75, comma 1, lettera g, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige», nella misura di nove decimi), alla Regione autonoma Valle d'Aosta (art. 4, terzo comma, della legge n. 690 del 1981, nella misura di nove decimi) ed alla Regione autonoma Sardegna (art. 8, primo comma, lettera m, dello statuto, nella misura di sette decimi) la compartecipazione a tutte le altre entrate tributarie erariali non altrimenti indicate nello statuto o nelle relative norme di attuazione. Ben quattro dei cinque statuti speciali vigenti (art. 63, quinto comma, dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, art. 54, quinto comma, dello statuto speciale per la Sardegna; art. 50, quinto comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta; art. 104, primo comma, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) prevedono – per le disposizioni in materia finanziaria – una particolare disciplina, la quale consente che le norme statutarie possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l'autonomia speciale. Detta procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali, in ragione delle semplificate e spedite modalità che rendono flessibile la dinamica delle fonti costituzionali in un settore fortemente influenzato dall'intrinseca mutevolezza della materia. A questo specifico profilo delle fonti normative statutarie si è ispirato, come di seguito meglio specificato, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nell'individuare i criteri per porre in essere una revisione delle norme finanziarie uniformi e coerenti con la generale riforma della fiscalità territoriale. Nel corso della XVI legislatura sono intervenute modifiche all'ordinamento degli enti territoriali che hanno riguardato – tra l'altro – l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome. Le procedure e i criteri di modifica sono in particolare, fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Quest'ultimo dispone, tra l'altro, che «1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m). 2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i

rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge. [...] Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma; b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali [...].

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica [...].

L'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 – recante «Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale» – aggiunge, tra l'altro, ai precetti della legge di delega i seguenti: «[...] 2. Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti. 3. [...] Alle [Regioni a statuto speciale e alle province autonome] spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti. [...] In materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica [...] monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite, anche con riferimento alle tariffe, e propone al Governo le eventuali misure correttive». Dalla lettura della legge n. 42 del 2009 e del decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale testé richiamato si evincono elementi importanti ai fini della presente decisione: a) conferma del metodo pattizio quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali; b) principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali da attuare secondo il canone della leale collaborazione; c) finalità di razionalizzazione e perequazione del meccanismo rideterminativo del riparto fiscale; d) criterio guida della “sostituzione” dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale. In definitiva, si tratta di criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata. Quanto al profilo sub a), occorre poi precisare che, anche alla luce di quanto argomentato a proposito della dinamica delle fonti delle autonomie speciali, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 –

ancorché non goda di rango costituzionale – è disposizione assolutamente coerente con l’ordinamento finanziario di queste ultime. In definitiva esso dispone «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012). Quanto al profilo sub b), è da sottolineare come il principio di neutralità finanziaria operi all’interno delle relazioni tra Stato e Regioni in due direzioni: da un lato, comporta che la riforma fiscale non modifichi gli assetti della finanza pubblica allargata e la coerenza con i limiti della pressione fiscale complessivamente stabiliti; dall’altro, impone che la rideterminazione dei tributi oggetto di compartecipazione da parte delle autonomie speciali non riduca le risorse disponibili in modo da pregiudicare assetti organizzativi ed esercizio delle funzioni consolidatisi all’interno delle autonomie stesse. Per quel che riguarda il canone della leale collaborazione, il legislatore ne prevede l’attuazione attraverso un apposito tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma presso la Conferenza Stato-Regioni (tavolo istituito con d.P.C.m. 6 agosto 2009) con il compito di individuare le linee guida per la partecipazione delle autonomie speciali, secondo le norme attuative dei rispettivi statuti, agli obiettivi della legge di delega sul federalismo fiscale. Infine, per quel che riguarda l’obiettivo di razionalizzazione e perequazione del riparto del gettito fiscale, il legislatore prevede la possibilità, ad invarianza finanziaria complessiva, di una riduzione della porzione di spettanza delle autonomie speciali – peraltro accompagnata da un’opposta possibilità di incremento nel caso di autonomie speciali svantaggiate –, la quale, tuttavia, non può pregiudicare, attraverso un decremento sproporzionato e sostanzialmente ablativo, il principio della “sostituzione” dei tributi erariali nuovi rispetto ai vecchi. A ben vedere, l’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e l’art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, individuando criteri procedurali e sostanziali per una proporzionata modificazione dell’assetto delle relazioni finanziarie inerenti al riparto fiscale – necessaria per effetto della riforma avviata dalla stessa legge n. 42 del 2009 che, modificando ed innovando importanti fattispecie tributarie oggetto di tali relazioni, fa sì che dette fattispecie non trovino più automatico riscontro con le vigenti prescrizioni degli statuti – realizzano, nella loro combinazione, un bilanciamento dei principi costituzionali di tutela della autonomia finanziaria degli enti territoriali a statuto speciale con l’equilibrio finanziario di cui agli articoli 81 e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla sopravvenuta novella”.

9.2.2. Il mancato percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'impossibile ruolo di supplenza della Corte nei confronti del legislatore, la necessità di un consapevole contraddittorio tra Stato e autonomie – monito al legislatore

La sentenza n. 155 ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale - promosse in riferimento ai rispettivi statuti dalle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna - degli artt. 13 e 14 del d.l. n. 201 del 2011 e 1, commi 380, 383 e 387, della legge n. 228 del 2012, concernenti la compartecipazione ai tributi erariali IMU e TASI riscossi nei territori regionali. Le Regioni ricorrenti lamentavano la sottrazione di una parte delle competenze tributarie loro spettanti senza correlate misure riequilibratrici e, dunque, in violazione dei rispettivi statuti. La Corte, dopo aver ricostruito ampiamente il quadro normativo e giurisprudenziale, prende atto che il percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 è rimasto sostanzialmente inattuato e constata che, in assenza di un procedimento di riequilibrio in grado di assicurare la proporzione tra risorse fiscali attribuite e funzioni effettivamente esercitate ed il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla riforma fiscale, il richiesto intervento con riferimento ai parametri statutari vigenti condurrebbe a risultati ancor più irragionevoli. Dunque, la Corte afferma l'impossibilità che essa eserciti un ruolo di supplenza nei confronti del legislatore e, pur riconoscendo che il procedimento unilaterale adottato dallo Stato non è stato rispettoso del principio di leale collaborazione, dichiara l'inammissibilità delle questioni. A questa dichiarazione segue l'affermazione della indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione del contesto nel quale deve collocarsi un altrettanto indefettibile contraddittorio tra Stato e autonomie. Si riportano di seguito i passaggi più significativi: "In definitiva, la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza. Ciò non comporta tuttavia che gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica. A differenza di quanto accaduto, sempre con riferimento alle autonomie speciali, per il concorso al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell'ambito della manovra di stabilità, la cui unilaterale determinazione trova ragione nella tempistica della manovra stessa e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015), nel caso in esame il riassetto fiscale generale ed il susseguirsi di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate tra loro viene a determinare uno scenario che non costituisce né una manovra provvisoria suscettibile di consolidamento, come nel caso precedentemente evocato, né un'operazione servente agli equilibri complessivi di finanza pubblica. Infatti, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ha prodotto una situazione di potenziale squilibrio tra le entrate così unilateralmente rideterminate ed il fabbisogno di spesa storicamente consolidato delle autonomie speciali. In sostanza, il mancato aggiornamento secondo i canoni di legge delle norme riguardanti le entrate fiscali delle autonomie speciali ha finito per indebolire le ragioni della specialità nel loro complesso. Se l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le entrate tributarie, fermo restando il principio di tendenziale assegnazione del gettito su base territoriale, non siano esonerate da un ragionevole dimensionamento in conformità a criteri di utilizzazione ispirati all'economicità ed alla solidarietà finanziaria e se è già stato affermato che gli statuti non assicurano alle autonomie speciali «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013), le possibilità di dimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n.

241 del 2012). Ne consegue che il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni da esse esercitate deve essere tenuto al riparo da mutamenti legislativi – come quelli in esame – strutturati in modo tale da turbare l’equilibrio di bilancio delle singole autonomie speciali. Quest’ultimo può essere realizzato solo attraverso un consapevole contraddittorio tra Stato ed autonomie, in modo da consentire che l’eventuale riallocazione delle risorse fiscali non provochi squilibrio o grave compressione delle funzioni regionali, ma si realizzi nel modo più efficace in relazione agli interessi dialettici della valorizzazione degli enti a statuto speciale e dell’equilibrio della finanza pubblica. In ogni caso, non risulta rispettato da parte dello Stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale, per effetto dell’adozione di norme, tendenzialmente dirette a sottrarre una parte delle competenze tributarie spettanti alle ricorrenti senza correlate misure riequilibratrici. È opportuno in proposito evidenziare come – conformemente al costante orientamento di questa Corte – solo il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme finanziarie degli statuti e le relative norme di attuazione) determini «i contenuti storico-concreti dell’autonomia regionale» e quindi ponga «un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell’equilibrio complessivo dell’ordinamento cui le norme di attuazione [e l’autonomia speciale che le giustifica] sono preordinate» (sentenza n. 213 del 1998). Per questo motivo, la riforma in materia di federalismo fiscale non può – attraverso la concatenazione di norme potenzialmente riduttive delle risorse di spettanza delle autonomie speciali – comprimere, con modalità indirette e senza contraddittorio in ordine alla sostenibilità delle stesse, le condizioni particolari di autonomia previste dai rispettivi statuti. Le stesse autonomie speciali sono, comunque, titolari di un potere di iniziativa per un esame partecipe, insieme allo Stato, delle questioni di comune rilevanza in tema di relazioni finanziarie ed alla conseguente evoluzione normativa in senso conforme ai canoni costituzionali. Nel descritto contesto, infatti, la dialettica degli interessi in rilievo non può limitarsi al confronto bilaterale in quanto, se è vero che le autonomie speciali sono caratterizzate anche da una specialità interna al loro genere e che quest’ultima può comportare diversi criteri qualitativi e quantitativi di attribuzione delle risorse fiscali, le categorie economico-finanziarie di riferimento per un eventuale processo di riequilibrio devono essere necessariamente omogenee ed il più possibile condivise, in modo da perseguire un armonico processo di composizione, idoneo a mantenere gli *standard* funzionali già raggiunti, senza pregiudicare i bilanci pubblici con una pressione fiscale e di spesa non tollerabile per la collettività intesa nel suo complesso.” [...] “L’inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 ha determinato una situazione che può pregiudicare l’assetto economico-finanziario delle autonomie speciali nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l’attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali. L’indefettibile urgenza che l’ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l’armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impone tuttavia di sottolineare l’esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro. Ciò nel rispetto dei vincoli di sistema, assicurando in tal modo un ottimale riparto delle risorse fiscali. Vale in proposito, ancor più che per il concorso delle Regioni a statuto speciale agli obiettivi del patto di stabilità, il vincolo di metodo già richiamato nella sentenza n. 19 del 2015. Infatti, se l’adozione unilaterale in via provvisoria dei criteri per la disciplina delle pertinenti relazioni finanziarie può essere giustificata in quel caso dalla tempistica della manovra di stabilità, in quello di specie il protrarsi dell’anomala situazione precedentemente illustrata pone in essere un ingiustificato sacrificio «della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e [la] violazione, per l’effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013), al quale va posto immediato rimedio”.

Con la sentenza n. **89** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all’art. 36 dello statuto della Regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla Regione siciliana – che prevede l’estensione del sistema “Service Personale Tesoro” (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di

tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), con conseguente sottrazione alla Regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione che incide negativamente sulle finanze regionali. La Corte, pur non accogliendo le censure sollevate dalla Regione ricorrente, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, auspica che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». Infatti, come ricordato in altre occasioni, lo strumento dell'accordo «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa [...]» (sentenza n. 19 del 2015).

“È opportuno in proposito ricordare che, per quanto riguarda l'attuazione della riforma della fiscalità territoriale delle autonomie speciali ex art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), questa Corte ha dichiarato che «non risulta rispettato da parte dello Stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale» poiché «la riforma in materia di federalismo fiscale non può [...] comprimere, con modalità indirette e senza contraddittorio in ordine alla sostenibilità delle stesse, le condizioni particolari di autonomia previste dai rispettivi statuti». A tal fine, pur dovendosi ritenere l'impossibilità «per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato [...] le stesse autonomie speciali sono, comunque, titolari di un potere di iniziativa per un esame partecipe, insieme allo Stato, delle questioni di comune rilevanza in tema di relazioni finanziarie ed alla conseguente evoluzione normativa in senso conforme ai canoni costituzionali» (sentenza n. 155 del 2015)”. Così la sentenza n. 252.

9.2.3. Il principio dell'equilibrio di bilancio e il metodo pattizio

“È infine da sottolineare come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali *vulnera* causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette. Detto principio impone «al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) [...] ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» (sentenza n. 10 del 2015). Essendo strettamente connesso al principio di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, esso può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi. Questa Corte ha, infatti, precisato che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica [...], sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. [...] Il contenuto degli accordi [...] può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, [...] la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati

al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015)”. Così la sentenza n. 155.

9.2.4. La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica, il principio dell'accordo e la sua derogabilità - moniti al legislatore

La sentenza n. 46, sull'obbligo per i soggetti ad autonomia speciale di rispettare i principi di coordinamento della finanza pubblica, ha affermato: “È vero che, rispetto a questi ultimi, merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio in casi particolari può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)”... “ e non si estende ai meccanismi sanzionatori previsti in caso di inosservanza del patto di stabilità”.

La sentenza n. 77 ha dichiarato non fondate le questioni relative all'art. 16, comma 3, e all'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Regione siciliana sul presupposto che la legge dello Stato non possa imporre loro una forma di partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica senza che essa sia stata precedentemente concordata. Il principio pattizio, infatti, sarebbe desumibile dalle rispettive norme statutarie e di attuazione. Afferma, al contrario, la Corte: “Questa Corte ha di recente ribadito, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenza n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto hanno sostenuto le ricorrenti, si tratta di un principio che non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle norme di attuazione di essi. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali, tanto più in casi come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un ampio contesto normativo, nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario, posto che gli interventi unilaterali dello Stato in materia di finanza pubblica sono accompagnati dall'obbligo di raggiungere comunque con le autonomie speciali un accordo di un contenuto più ampio di quello costituito dalla mera definizione del livello delle spese correnti (sentenza n. 19 del 2015). Anche la disposizione oggi censurata, nel definire e quantificare ulteriori contributi a carico delle ricorrenti, rinvia alle procedure che verranno determinate in sede di revisione delle norme di attuazione statutaria e opera perciò transitoriamente, in attesa che il principio dell'accordo venga recepito da tale ultima fonte”.

“Questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti

dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013). Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009)». Così recita la sentenza n. **82** che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia aventi ad oggetto l'art. 28, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, adottato – come ricordato espressamente dalla Corte - nell'ambito di una specifica situazione di crisi economica, in applicazione del comma 6 dell'art. 10-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quale primo provvedimento che, pur successivo alla legge di stabilità, poteva qualificarsi come a essa collegato, in quanto recava gli interventi correttivi necessari - inclusi interventi sulla finanza degli enti territoriali - per garantire l'equilibrio della manovra (sentenza n. 6 del 2015), anche al fine di rispettare gli impegni assunti in seno all'Unione europea).

La sentenza n. **156** ha deciso nel senso della non fondatezza le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia in riferimento a numerosi parametri costituzionali e statutari – dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 che, al fine di assicurare il concorso delle autonomie speciali (escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e di Trento) agli obiettivi di finanza pubblica, demanda ad accordi con il Ministro dell'economia e delle finanze la determinazione, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, dell'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile, da definirsi riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 degli importi ivi indicati. La disposizione impugnata ha inteso «cristallizzare la situazione venutasi a determinare, per il concorso delle Regioni speciali alla finanza pubblica, nel corso degli ultimi esercizi e, al contempo, ribadirla per il quadriennio successivo, rimettendo agli accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente di ciascuna autonomia speciale – da raggiungersi entro il 31 luglio di ogni anno, sulla base di una proposta del Presidente dell'ente autonomo, da trasmettere entro il precedente 31 marzo – la determinazione delle modalità con cui le singole autonomie sono chiamate a fornire tale concorso». Le disposizioni che il comma denunciato richiama per individuare l'entità della riduzione del complesso delle spese finali hanno già positivamente superato il vaglio di costituzionalità (sentenze nn. 82, 77 e 19 del 2015, rese su analoghe questioni), sicché «l'ammontare preso a base dalla disciplina impugnata, che determina l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile per le autonomie speciali, sottraendo al livello delle spese finali risultanti dal consuntivo 2011 gli importi suddetti e quelli ulteriormente disposti a carico delle medesime autonomie speciali, deve ritenersi conforme a Costituzione».

La sentenza n. **238** ha dichiarato, fra l'altro, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, proposta dalla Regione siciliana per violazione dell'art. 43 dello statuto regionale, secondo il quale misure di finanza pubblica non potrebbero essere adottate senza l'intesa con la Regione. La disposizione censurata – che si inserisce nella disciplina, dominata dal principio dell'accordo, del concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica – prevede il prolungamento sino al 2017 della norma temporanea che consente che il concorso avvenga nella forma di un contributo unilaterale quantificato dallo Stato in attesa del perfezionamento dell'accordo. La Corte respinge la censura così argomentando: «Questa Corte ha ribadito di recente, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo

statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali. Tuttavia, questa Corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Sicché la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo».

Con la sentenza n. **239** la Corte ha confermato che non è fondata la censura che lamenta l'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo. La questione così decisa aveva ad oggetto l'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 (n. 147 del 2013), secondo il quale, in attesa del perfezionamento dell'accordo, la contribuzione delle autonomie speciali è determinata unilateralmente dallo Stato e il relativo importo è accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Afferma la Corte: «Per giurisprudenza costante, ribadita di recente anche nei confronti della Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tanto più cogenti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (sentenza n. 82 del 2015). È vero che questa Corte non ha mancato di sottolineare (da ultimo, ancora sentenza n. 82 del 2015) che, in riferimento alle Regioni a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali. È altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti speciali (né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso), cosicché può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), tanto più in casi, come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario. È, del resto, sulla base di questo presupposto che l'art. 27, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti»: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, restando il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario. Anche nel caso oggetto del presente giudizio (come in alcuni casi precedenti, già scrutinati da questa Corte: sentenze n. 82 e n. 77 del 2015), la disciplina impugnata afferma esplicitamente di discostarsi, in via transitoria e in attesa della sua attuazione, da quanto previsto all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. E, anche in questo caso, va ribadito (sentenza n. 23 del 2014) che il citato art. 27 ha rango di legge ordinaria, ed è derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). Tuttavia, questa Corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del

2012). Sicché, la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo.

La sentenza n. **263** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013 - avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 427 impugnato, a carico delle Regioni per gli anni 2015-2017, e degli enti locali per gli anni 2016-2017 - prospettata in via di azione dalla Regione siciliana per la mancanza dell'intesa. La Corte così motiva: "Questa Corte ha di recente ribadito, proprio con riferimento alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali. Tuttavia questa Corte deve ribadire che il citato art. 27 stabilisce una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Perciò la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi da transitoria eccezione a stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo".

9.2.5. Il principio dell'accordo e l'unilaterale determinazione da parte dello Stato in presenza di obblighi stringenti

Con la sentenza n. **19**, la Corte ha esaminato – su ricorso delle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 10 e 11, della legge n. 183 del 2011, concernente il concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010. In particolare, il comma 10 determina, con apposita tabella, l'entità del contributo alla manovra finanziaria di ciascuna Regione a statuto speciale, mentre il comma 11 delinea il procedimento per la stipulazione dell'accordo. Secondo le Regioni ricorrenti, la determinazione unilaterale da parte dello Stato del contributo per gli anni 2012, 2013 e successivi delle somme iscritte nella tabella, in assenza o con il mancato rispetto di criteri obiettivi ed imparziali per il riparto del concorso, sarebbe lesiva della loro autonomia finanziaria speciale e del principio di leale collaborazione. La Corte – che dichiara la questione non fondata – così riassume le censure: a) il contributo sarebbe determinato in via unilaterale e non preventivamente concordato con le Regioni e le Province autonome; b) l'accordo sarebbe svuotato di ogni significato perché le somme iscritte nella apposita tabella sarebbero insuscettibili di negoziazione tra le parti; c) le ripartizioni non sarebbero rispettose di previ criteri fissati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per il riparto del sacrificio tra le autonomie speciali. Quanto al profilo *sub a)*, la Corte considera che il complessivo concorso delle Regioni sia speciali sia ordinarie, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio

previsti o concordati in ambito dell'Unione europea; considera, altresì, che con l'introduzione del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche è stata anticipata la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri. Si tratta, quindi, di misure legislative statali direttamente riconducibili agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per le quali non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare la parte inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso *iter* di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati. Conseguentemente, la determinazione unilaterale preventiva appare funzionale alla manovra e, in quanto tale, conforme a Costituzione. Quanto alla questione *sub b)*, la Corte afferma che non è esatto sostenere che il contributo, così come determinato dalla legge di stabilità, non sia negoziabile in assoluto. La Corte precisa che una lettura costituzionalmente orientata della norma - confermata dalla prassi ed in particolare dalla morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali - dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato. Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11. Ciò posto, la Corte ricorda che "il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità. Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica» (sentenza n. 379 del 1992). Anche lo Stato, dunque, deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione. Proprio in tema di relazioni finanziarie con le Regioni a statuto speciale, questa Corte ha avuto modo di censurare un comportamento dello Stato, osservando che «Indubbiamente l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto» (sentenza n. 95 del 2013)". Quanto alla censura *sub c)*, la Corte afferma che il combinato disposto dell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 e dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 – successivamente evoluto nella contestuale e più articolata normativa contenuta nell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014 – presuppone l'individuazione concertata di criteri per il riparto del concorso individuale delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma riconosce la legittimità della normativa impugnata (che determina unilateralmente precisi importi) in quanto essa, nelle more del raggiungimento dell'intesa, assicura l'attuazione dei vincoli sottesi alla manovra di bilancio annuale e pluriennale. Ciò posto, la Corte anche per le problematiche connesse al raggiungimento dell'intesa ribadisce quanto osservato precedentemente a proposito degli accordi circa il vincolo di metodo: "In questo caso, il dovere di discussione ricade su tutte le parti interessate, dallo Stato alle autonomie speciali, attraverso le necessarie fasi dialogiche, le quali, per quanto riguarda l'intesa, devono assumere una dimensione collegiale improntata alla leale collaborazione. In tale prospettiva va letto anche il potere di proposta dello Stato, che deve essere inteso quale base di discussione, idonea a circoscrivere il *thema decidendum* e ad assumere il ruolo di riferimento per le proposte emendative dei soggetti partecipanti alla Conferenza permanente. L'adozione unilaterale dei criteri di riparto «non può pertanto essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con sacrificio della sfera di

competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013). Fermo restando che il contributo collaborativo dello Stato in sede istruttoria e nella sede collegiale della Conferenza non può ridursi alla mera attesa della scadenza del termine (sentenza n. 39 del 2013), la determinazione unilaterale dei criteri deve essere concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio e deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre. A maggior ragione, considerato il reiterato fallimento delle trattative fino ad oggi espletate, la determinazione normativa unilaterale dello Stato deve essere strettamente contenuta secondo canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra". In conclusione, così la Corte riassume il senso della decisione: "la determinazione unilaterale da parte dello Stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l'ente territoriale".

La sentenza n. **77** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, secondo il quale, in caso di mancato accordo tra Stato ed autonomie speciali in materia di finanza pubblica entro il 31 luglio di ciascun anno, gli obiettivi di queste ultime sono rideterminati applicando all'obiettivo fissato con l'ultimo accordo i "miglioramenti" indicati dalla norma impugnata, ovvero tenendo in conto ulteriori contributi a carico delle Regioni e delle Province autonome, come già introdotti da separate disposizioni di legge. La ricorrente Regione Valle d'Aosta censura questa disposizione sostenendo che una predeterminazione unilaterale dell'obiettivo lede la sua autonomia finanziaria e si pone in contrasto con il principio dell'accordo. La Corte così argomenta: "Questa Corte ha già scrutinato la legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 12, della legge n. 183 del 2011, respingendo analoghe censure (sentenza n. 19 del 2015), con riguardo all'imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico delle autonomie speciali, in attesa del raggiungimento dell'accordo. La disposizione oggi impugnata regola appunto l'ipotesi che l'accordo non si perfezioni nei termini previsti, e, a tal fine, recupera l'ultimo degli obiettivi concordati, apportandovi correttivi già operanti in forza delle disposizioni normative che pongono contributi a carico delle autonomie speciali, comunque dovuti in forza delle specifiche norme di legge che già li prevedono. In tal modo la disposizione impugnata fa salvo, come è possibile, il principio consensualistico, integrandolo con quanto prescritto da specifiche norme di legge, la cui legittimità costituzionale deve essere eventualmente contestata impugnando queste ultime nei termini stabiliti dall'ordinamento. Né viene lesa l'autonomia finanziaria regionale, posto che si è in presenza di vincoli transitori al livello generale della spesa, che per lo più preservano l'autonomia regionale circa i modi di perseguimento dell'obiettivo programmato (sentenza n. 36 del 2004)."

"... si sottolinea come nel caso in esame non rilevi l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per le quali è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015)". Così la sentenza n. **125**.

La sentenza n. **155** ribadisce che l'unilaterale determinazione da parte dello Stato del concorso delle autonomie speciali al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell'ambito della manovra di stabilità trova ragione nella tempistica della manovra stessa e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015).

Non fondata è stata giudicata, con la sentenza n. **156**, la dedotta violazione dei commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 – assunti come "fonte rinforzata" in quanto recepiscono i contenuti del Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia del 29 ottobre 2010 – i quali attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali costituenti il "sistema regionale integrato". Il Collegio ha osservato che la qualifica di "fonte rinforzata" («da intendersi nel senso di legge con forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie, dal momento che ogni sua modifica richiede la previa consultazione con la Regione speciale interessata») può essere attribuita non ai commi invocati a parametro della questione, ma al più esclusivamente al successivo comma 157 che, in esecuzione del Protocollo, ha disposto alcune espresse modificazioni allo statuto friulano. Invero, la circostanza che alcune disposizioni della legge n. 220 del 2010 siano state il frutto del recepimento del

Protocollo d'intesa non è stata ritenuta una ragione idonea, di per sé, a rendere tali disposizioni insuperabili ad opera del legislatore statale successivo, «qualora questi intervenga, in via transitoria, nell'attesa di un nuovo accordo, in un mutato contesto economico-finanziario e sulla scorta dell'esigenza di adempiere a nuovi e ulteriori obblighi assunti in sede di Unione europea e senza ledere i canoni generali di ragionevolezza e proporzionalità». Del resto, la disciplina del 2010, nella parte in cui ha delineato la costituzione, in Friuli-Venezia Giulia, di un "sistema regionale integrato" e ha determinato il concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica e all'attuazione del federalismo fiscale – analogamente a simili previsioni adottate per altre autonomie speciali – «ha subito una serie di deroghe da parte della legislazione statale successiva in materia finanziaria, in seguito all'aggravarsi della situazione economico-finanziaria e alla necessità di conformarsi agli impegni assunti in sede europea». La conformità a Costituzione di misure siffatte è stata già riconosciuta dalla sentenza n. 19 del 2015 secondo la quale «non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare la manovra finanziaria inerente al concorso regionale unicamente "dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati"». Peraltro, un nuovo protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione «per la revisione del protocollo del 23 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017» è stato sottoscritto il 29 ottobre 2014 ed ha ad oggetto, tra l'altro, proprio i principi generali del patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione e il sistema regionale integrato. La sentenza ripete quanto già la Corte ha dichiarato: "A questo proposito [l'unilateralità dell'intervento statale] occorre ancora una volta ribadire quanto affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, in particolare nella sentenza n. 19 del 2015: «la determinazione unilaterale da parte dello Stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l'ente territoriale». Per un verso, infatti, la normativa vigente in ambito di Unione europea riguardo alla definizione delle manovre finanziarie negli Stati membri fa sì che non sia «ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati». Per altro verso, una lettura costituzionalmente orientata della norma «dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali»".

9.2.6. Il contesto emergenziale e la partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica attraverso l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - moniti al legislatore

Le ricorrenti Regioni Valle d'Aosta e Sicilia, con riferimento alla lesione del principio pattizio, impugnano l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, anche nella parte in cui si prevede che, fino al perfezionamento della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il contributo sia annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali che spettano loro in base agli statuti e alle norme di attuazione. La Corte, con la sentenza n. 77, dichiara le questioni non fondate, mettendo in luce la differenza che corre tra gli istituti della riserva erariale e dell'accantonamento: "Attraverso la riserva, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa".

"Questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013). Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009)". Così recita la sentenza n. 82 che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia aventi ad oggetto l'art. 28, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, adottato – come ricordato espressamente dalla Corte – nell'ambito di una specifica situazione di crisi economica, in applicazione del comma 6 dell'art. 10-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quale primo provvedimento che, pur successivo alla legge di stabilità, poteva qualificarsi come a essa collegato, in quanto recava gli interventi correttivi necessari – inclusi interventi sulla finanza degli enti territoriali – per garantire l'equilibrio della manovra (sentenza n. 6 del 2015), anche al fine di rispettare gli impegni assunti in seno all'Unione europea). La Corte così sintetizzava i contenuti della disposizione impugnata: "A decorrere dal 2012 – e quindi per ciascun anno a partire da questo – è dovuto un concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, specificato nella sua dimensione quantitativa. Il concorso è assicurato con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione

dei rispettivi statuti. Tuttavia, fino all'emanazione delle suddette norme di attuazione l'importo dovuto è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Il predetto accantonamento perdura fino al completamento delle procedure di cui al richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009". Le censure formulate dalle ricorrenti Regioni riguardavano la lesione del principio di leale collaborazione, per aver la norma impugnata definito unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, nonché la lesione della loro particolare autonomia finanziaria, anche con riguardo all'ambito locale, senza rispettare il metodo dell'accordo. Nel merito la Corte – avendo individuato il principale nucleo tematico delle censure nell'unilateralità della decisione statale, sia laddove imponeva un concorso delle Regioni ad autonomia speciale al risanamento della finanza pubblica, sia laddove richiedeva che a tale concorso venisse data attuazione mediante l'accantonamento di quanto dovuto a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sia laddove ne determinava l'ammontare complessivo da ripartirsi «proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009» - rilevava che “gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporre all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009). In tale prospettiva, la Corte ricordava la sentenza n. 19 del 2015, rilevando come anche in quel caso (riferito a disposizioni che determinavano i contributi alla finanza pubblica posti a carico di ciascuna autonomia speciale) fosse stato attribuito un preciso rilievo alla tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; tempestività che non poteva essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di avere completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale. Quanto al metodo dell'accordo, la Corte, pur sottolineando che in riferimento alle Regioni a statuto speciale merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, affermava che, tuttavia, tale principio (previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009) non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle relative norme di attuazione coinvolti nel caso in esame, cosicché esso può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015; n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), specie in un contesto di grave crisi economica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). E aggiungeva in tal senso che “[d]el resto, già in passato e in più occasioni, pur riguardanti fattispecie non perfettamente sovrapponibili a quella oggetto del presente giudizio, la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ha consentito allo Stato di imporre all'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e delle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento dei necessari accordi (sentenze n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 353 del 2004)”. Alla luce di tali principi, la Corte ha concluso: “appare chiaro che lo Stato ha stabilito la misura del contributo richiesto alle autonomie speciali, nonché ai Comuni ricompresi nel territorio di alcune Regioni speciali, nell'adempimento della propria funzione di coordinamento della finanza pubblica e nell'esercizio della relativa competenza legislativa. Solo in via transitoria è disposto che l'importo complessivo sia ripartito tra i vari enti proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuno di essi nel triennio 2007-2009 e che la somma così determinata sia accantonata a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. L'accantonamento è disposto al fine di rendere immediatamente effettivo il concorso che le Regioni speciali e le Province autonome hanno il dovere di assicurare, con i mezzi di cui sono titolari, il raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali. Una volta chiarito che il contributo imposto alle ricorrenti è legittimo, l'accantonamento delle quote di compartecipazione è il mezzo procedurale attraverso il quale le autonomie speciali assolvono tempestivamente gli obblighi di partecipazione al risanamento delle finanze pubbliche. Così come è configurata nella disposizione impugnata, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione di somme che queste ultime non avrebbero comunque potuto impiegare. L'accantonamento avviene sul presupposto che le relative somme appartengano agli enti territoriali, come previsto dai rispettivi statuti speciali: da questo punto di vista, non vi è alcuna sostituzione dello Stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito. Naturalmente, affinché esso non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che tale modalità non si protragga senza limite. Anche sotto questo profilo la disposizione non incorre in vizi di incostituzionalità dal momento che essa prevede che, quando saranno completate le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, siano le nuove norme di attuazione statutaria a definire l'entità e

le modalità del concorso dei soggetti ad autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nazionale. La disposizione impugnata si configura, dunque, come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee”.

Con la sentenza n. **239** la Corte ha dichiarato non fondata la censura formulata dalla Regione siciliana avverso l'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 (n. 147 del 2013), che – nel determinare le modalità del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica per l'anno 2014 – adotta la tecnica dell'accantonamento, con relativo trattenimento dalle quote di compartecipazione. Secondo la Regione siciliana vi sarebbe violazione dello statuto che prevede l'integrale spettanza alla Regione dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, salvo i casi tassativamente elencati nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. La Corte, nel respingere la censura, ribadisce: “Nella sentenza n. 77 del 2015, questa Corte ha già chiarito la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento. Attraverso la prima, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare le sue finalità (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità, per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta stabilito che il concorso al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto alla ricorrente, si deve ribadire che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, anziché essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Se, nell'attuale contesto emergenziale, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, la tecnica dell'accantonamento non viola i parametri dedotti dalla ricorrente – giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che quest'ultima non avrebbe potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa – va, tuttavia, ribadito (sentenza n. 77 del 2015) che il ricorso a tale tecnica non può protrarsi senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote spettanti alla Regione. Va, in proposito, evidenziato che, allo stato della normativa, per effetto dell'art. 1, comma 416, della legge n. 190 del 2014, il contributo prescritto dall'art. 1, comma 526, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2018”.

9.2.7. I ridotti margini di autonomia a fronte di una trasgressione degli obblighi imposti dallo Stato per la tenuta della finanza pubblica allargata (le sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno)

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 (quanto ai commi 461 e 462 nel testo modificato dall'art. 1 della legge n. 147 del 2013), della legge n. 228 del 2012, promossa dalla Regione siciliana, in quanto la previsione in via unilaterale di sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno e l'obbligo di inviare una certificazione a proposito dell'applicazione del patto, sarebbe lesiva del vincolo di osservare le “speciali procedure pattizie previste per le norme di attuazione statutaria”. La Corte ricorda, preliminarmente, che: a) di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004); b) è vero che, rispetto ai soggetti ad autonomia speciale, merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio in casi particolari può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012) e comunque non si estende ai meccanismi sanzionatori previsti in caso di inosservanza del patto di stabilità; c) «i margini costituzionalmente tutelati

dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 219 del 2013; in precedenza, sentenza n. 155 del 2011), e a questo effetto “non si sottraggono certamente le autonomie speciali, dato che si rende necessario anche nei loro confronti consentire allo Stato di decidere autonomamente quale sanzione, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità, abbia una sufficiente efficacia compensativa e deterrente”. Ciò posto, la Corte conclude che “contrariamente a quanto dedotto dalla Regione siciliana, le sanzioni possono avere applicazione definitiva. Non occorre perciò che la legge statale ne preveda un'efficacia «provvisoria», in attesa che esse siano introdotte con una norma di attuazione statutaria, posto che questa eventualità resta possibile, ma certamente non è costituzionalmente dovuta” e che “allo stesso modo, l'incidenza pregiudizievole sul proprio bilancio, che la ricorrente denuncia, è componente connaturata al tratto sanzionatorio delle misure adottate, e non si traduce in una lesione delle prerogative statutarie, una volta che sia stata attribuita allo Stato la competenza a disciplinare gli effetti della violazione del patto di stabilità”.

La sentenza n. **82** ha dichiarato la non fondatezza della questione promossa dalla Regione Sicilia avente ad oggetto l'art. 28, comma 6, d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui prevede l'accantonamento delle somme spettanti alla Regione siciliana a titolo di Fondo sanitario nazionale, per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, subordinandone l'erogazione alla verifica positiva degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 36 dello statuto speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto sottrarrebbe alla Regione, per un periodo di un quinquennio, l'immediata disponibilità delle risorse in questione; in secondo luogo, l'art. 17, primo comma, lettera b), dello statuto speciale, in quanto inciderebbero sulla competenza concorrente in materia sanitaria. La Corte – dopo aver ricordato che la Regione siciliana è l'unica, tra quelle a statuto speciale, che non autofinanzia integralmente le proprie prestazioni sanitarie, ma beneficia, come le Regioni a statuto ordinario, di fondi statali – osserva che l'accantonamento di cui la Regione lamenta l'illegittimità costituzionale non è stato introdotto dal censurato art. 28, comma 6, ma era già previsto dall'art. 77-*quater* del d.l. n. 112 del 2008, e che la disposizione impugnata si limita a regolare un solo aspetto dell'accantonamento, fissando per esso una durata massima non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, esplicitando così la natura temporanea della misura già prevista dalla legislazione vigente. Chiarisce ulteriormente la Corte: “In tal modo, la disposizione anzidetta sicuramente non accresce, e anzi contiene, l'incidenza nei confronti della Regione del già previsto accantonamento, al quale peraltro va riconosciuta valenza di sanzione rispetto all'eventuale trasgressione di obblighi imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata, con conseguente riduzione dei margini di autonomia finanziaria e organizzativa della Regione (sentenza n. 46 del 2015)”.

La sentenza n. **156** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento a parametri statutari e all'asserita “fonte rinforzata” costituita dall'art. 1, comma 154 e 155, della legge n. 220 del 2010 – dell'art. 1, comma 457, della legge n. 228 del 2012 che impone alle autonomie speciali, titolari di funzioni esclusive in materia di finanza locale, di definire le modalità attuative del patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori mediante l'esercizio delle competenze ad esse attribuite per statuto e nell'ambito degli accordi annuali con il Ministro dell'economia e delle finanze per la determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, prescrivendo, in caso di mancato accordo, l'applicazione delle disposizioni previste per gli enti locali del restante territorio nazionale. Al comma 457 è stata riconosciuta la dignità di «principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale pacificamente applicabile anche alle autonomie speciali» (*ex plurimis*, sentenze nn. 77 del 2015, 39 del 2014, 219 del 2013, 30 del 2012, 229 del 2011, 120 del 2008 e 169 del 2007). Secondo la giurisprudenza costituzionale, «i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella

Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sentenza n. 175 del 2014). I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche assumere la veste di limiti complessivi all'autonomia di spesa delle Regioni e Province autonome, a condizione che essi lascino agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa». Come ha precisato la sentenza n. 236 del 2013, «le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» e non devono «ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato». Inoltre, «la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari» (sentenze nn. 82 del 2015, 120 del 2008, 169 e 82 del 2007, 353 del 2004). Dalla qualificazione della disciplina *de qua* come principio di coordinamento della finanza pubblica è derivata l'infondatezza della censura basata sulla violazione del principio consensualistico.

9.2.8. Il concorso al risanamento della finanza pubblica e la coercibilità dell'autonomia attraverso il meccanismo indiretto dell'imposizione di un onere

La sentenza n. 141 ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia in relazione ai commi 138, 141, 142, 143 e 146, dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013), concernenti misure volte alla riduzione di specifiche spese delle Regioni speciali e degli enti locali situati nel loro territorio, con obbligo di versare le relative somme ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Le Regioni ricorrenti lamentavano la mancata applicazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell'art. 1 della medesima legge n. 228 del 2012 e conseguentemente denunciavano la violazione dei parametri costituzionali, statutari e interposti, a garanzia della propria autonomia finanziaria, della propria autonomia organizzativa e della propria competenza in materia di finanza locale, nonché la lesione del principio dell'accordo in materia finanziaria. La Corte ha dichiarato le questioni non fondate per l'erroneità della premessa interpretativa da cui muovevano le ricorrenti. Infatti, se è pur vero che le clausole di salvaguardia escludono l'immediata efficacia delle disposizioni da esse presidiate (sentenze n. 236 del 2013, n. 178 del 2012, n. 145 del 2008), diverso è il caso come quello in esame, nel quale la mancata attuazione comporta il prodursi di conseguenze negative in capo alla Regione, sicché l'esercizio del potere, nei sensi indicati dal legislatore, è «condizione» (come si esprime il comma 145) per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, ma vale più in generale a qualificare una situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la Regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta. La Corte ricorda una fattispecie pressoché identica già presa in considerazione nella sentenza n. 23 del 2014, per la quale aveva affermato, che «[o]ccorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria [...]. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.». Aggiunge significativamente la Corte: «Le disposizioni statali della cui attuazione si tratta manifestano, infatti, la necessità che, in un momento difficile per la finanza pubblica, l'attenzione sia rivolta, oltre che alla quantità, alla qualità della spesa; e non si vede perché solo i cittadini delle Regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali. Del resto, una tale pretesa non trova giustificazione nella clausola di salvaguardia, la cui formulazione letterale induce, anzi, alla conclusione opposta: l'uso del presente indicativo riferito al comportamento dei soggetti destinatari della norma («attuano»), secondo le ordinarie regole ermeneutiche, esprime, infatti, un «dover

essere», e quindi un vincolo ad adeguare la disciplina regionale della materia a quella nazionale. Ciò potrebbe apparire contraddittorio rispetto al dato acquisito, e già evidenziato, che si è in presenza di un potere regionale, anzi del potere per antonomasia, quale è quello legislativo, non suscettibile in quanto tale di coercizione, ma va invece considerato che questa situazione soggettiva non è ontologicamente incompatibile con il carattere “necessitato” del suo esercizio”.

9.2.9. Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni

La sentenza n. 82 ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla Regione Sicilia nei confronti dei commi da 7 a 10 dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, i quali prevedono una riduzione del finanziamento dello Stato ai Comuni (commi 7 e 9) e alle Province (commi 8 e 10) ricompresi sia nel territorio delle Regioni ordinarie, sia nel territorio della Regione siciliana e della Regione autonoma della Sardegna, per gli anni 2012 e successivi. Così ha motivato la Corte: “Non è dubbio che, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali, lo Stato possa erogare fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 370 del 2003), così esercitando una competenza che pacificamente gli spetta in via esclusiva, a norma dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., a tutela della coesione e dell'unità economica della Repubblica. Allo Stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost. La ricorrente lamenta che la riduzione dei finanziamenti, operata in via unilaterale dallo Stato, sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni, anche alla luce delle peculiari condizioni economiche della Regione e dei suoi enti locali. Tuttavia, a supporto di tale circostanza la ricorrente non fornisce alcun elemento che dimostri in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004). D'altra parte, le riduzioni di cui ai commi da 7 a 10 del censurato art. 28 hanno interessato anche i fondi destinati a finanziare gli enti locali delle Regioni ordinarie. In relazione alle altre Regioni ad autonomia speciale, non può considerarsi irragionevole che la riduzione riguardi solo i Comuni e le Province ricompresi nel territorio delle due Regioni isolate: infatti, solo in queste, tra tutte le autonomie speciali, la finanza degli enti locali riceve tuttora contributi a carico dello Stato; non per caso, il comma 3 del censurato art. 28 prevede che le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, nonché le due Province autonome, che provvedono alla finanza dei rispettivi enti locali, versino anche un contributo aggiuntivo a titolo di concorso alla finanza pubblica da parte dei Comuni ricadenti nel loro territorio. In forme diverse, la riduzione dei fondi degli enti locali lamentata dalla ricorrente riguarda tutti i soggetti dotati di autonomia, ordinaria e speciale. Neppure è privo di rilievo il fatto che l'attuazione del riparto delle riduzioni disposte dall'impugnato comma 6 era da attuarsi, e di fatto è stato attuato – in base alla normativa che in quel momento regolamentava i fondi in questione (artt. 2, comma 7, e 13, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011; art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011) – con decreti ministeriali adottati sulla base di accordi o previa intesa in sede di Conferenza Stato città e autonomie”.

“Se l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le entrate tributarie, fermo restando il principio di tendenziale assegnazione del gettito su base territoriale, non siano esonerate da un ragionevole dimensionamento in conformità a criteri di utilizzazione ispirati all'economicità ed alla solidarietà finanziaria e se è già stato affermato che gli statuti non assicurano alle autonomie speciali «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013), le possibilità di dimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario,

esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012). Ne consegue che il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni da esse esercitate deve essere tenuto al riparo da mutamenti legislativi – come quelli in esame – strutturati in modo tale da turbare l'equilibrio di bilancio delle singole autonomie speciali". Così la sentenza n. 155.

9.2.10. Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e la necessità che le partite creditorie e debitorie siano rappresentate nei bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo

La sentenza n. 252 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla Regione siciliana in ragione di una riduzione delle risorse di bilancio tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali. La censura concerne la disciplina del Fondo di solidarietà comunale che – in quanto sostitutivo dei trasferimenti statali agli enti locali – riguarda le modalità di finanziamento della generalità dei Comuni in ambito nazionale (ad eccezione di quelli ricadenti nel territorio delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e delle Province di Trento e di Bolzano). La Corte precisa che se è vero che l'IMU di spettanza dei Comuni siciliani viene sottratta agli stessi per essere versata all'entrata del bilancio dello Stato al fine di alimentare il Fondo di solidarietà comunale, tale partecipazione è tuttavia correlata ad una simmetrica partecipazione dei Comuni stessi alle risorse affluite in detto Fondo, secondo una modalità di articolazione bidirezionale dei flussi finanziari afferenti all'IMU (che caratterizza sia le Regioni a statuto ordinario, sia la Regione siciliana, sia la Regione Sardegna). Ciò posto, la Corte rileva che la ricorrente non fornisce la prova dell'incidenza negativa della disposizione impugnata sul bilancio dei suoi Comuni né su quello proprio: «Tale prova non viene dedotta né in termini macroeconomici, cioè di saldi complessivi delle relazioni finanziarie tra Fondo di solidarietà e Comuni siciliani, né in termini di sproporzione tra il gettito IMU versato da singoli enti locali e la quota agli stessi ridistribuita dal Fondo. Proprio in relazione a questioni in materia di relazioni finanziarie con lo Stato promosse dalla Regione siciliana, questa Corte ha avuto modo di precisare «che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo [...]. Tuttavia, l'assenza di tali elementi e la negativa incidenza sulla sana gestione finanziaria non possono essere lamentate senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza. Sotto questo profilo, è onere indefettibile del ricorrente allegare [...] gli elementi finanziari [...] i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati [...] se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012). Se è fuor di dubbio che lo Stato possa, nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, disporre in merito alla disciplina sostanziale delle risorse di competenza degli enti territoriali, anche determinando riduzioni della loro disponibilità finanziaria «purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa» (sentenza n. 138 del 1999), le censure regionali rivolte al preteso depauperamento non possono essere accolte poiché non forniscono prova di una grave alterazione nel rapporto tra complessivi bisogni dell'ente territoriale e mezzi finanziari per farvi fronte (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2014 e n. 29 del 2004)".

9.2.11. La riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni per la realizzazione degli obiettivi concordati in sede europea

La sentenza n. 19 ha dichiarato la non fondatezza della questione proposta dalla Regione siciliana nei confronti dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011. La norma impugnata dispone che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione

statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite». Osserva la Corte: «Dalla formulazione della stessa emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale come sostenuto dalla ricorrente. Come già affermato da questa Corte, il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012). Detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità.»

La sentenza n. **156** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sicilia in riferimento a parametri statutari e costituzionali – dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012 che impegna le autonomie speciali a concorrere al riequilibrio della finanza pubblica anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria che precisino le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato, da ottenere in modo permanente, o comunque per annualità definite. Il comma impugnato «ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011» già favorevolmente scrutinato dalla sentenza n. 19 del 2015, nella quale si è sostenuto che dalla formulazione della disposizione «emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale». La medesima pronuncia ha poi ricordato che «il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012)» e ha fatto presente che detti obiettivi «non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità».

9.2.12. Il principio di invarianza del gettito per la Regione (inesistenza)

« (...) la giurisprudenza costituzionale ha (...) ritenuto che non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione siciliana in caso di modifica di tributi erariali. In particolare questa Corte, con la sentenza n. 241 del 2012, ha affermato – in conformità alla giurisprudenza precedente – che “le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia “quantitativa”, cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)”. Così la sentenza n. **89**.

“Questa Corte ha già avuto modo di precisare che i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la Regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (*ex multis*, sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Conseguentemente il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura [nella specie alla Regione siciliana] una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)”. Così la sentenza n. **131**.

9.2.13. Le clausole di salvaguardia

“Emerge dalla giurisprudenza costituzionale che le clausole di salvaguardia costituiscono una garanzia del rispetto del sistema delle fonti e, in particolare, del potere legislativo delle Regioni a statuto speciale. Si tratta di un’esigenza incontestabile, essendo espressione di un principio fondante del rapporto Stato - Regioni a statuto speciale, alla cui stregua è da escludere l’esistenza, in capo alle Regioni, di una situazione di doverosità di attuazione di norme puntuali quali quelle in esame. Questo, tuttavia, non toglie che sia ravvisabile, comunque, un vincolo comportamentale, atteso che, come è dato desumere dalla stessa giurisprudenza sopra richiamata, il fatto che le disposizioni statali non siano “immediatamente applicabili” non comporta che esse non si rivolgano anche a queste Regioni “mediatamente”. Del rispetto di tale vincolo è garante lo Stato, a cui compete il potere di avvio delle procedure di attuazione alle quali le Regioni non possono sottrarsi: e il dialogo che anche in questo caso deve svilupparsi tra le istituzioni si basa su di un rapporto tra soggetti che non sono in posizione di assoluta parità, sicché, sperimentati inutilmente tutti i tentativi per pervenire alla stesura di un testo condiviso, alla mancata attuazione può far seguito la perdita di finanziamenti, di cui ovviamente lo Stato abbia la disponibilità (sentenza n. 23 del 2014)...”. Così la sentenza n. **141**, la quale, tuttavia, con riguardo alle questioni sollevate dalle Regioni Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia in relazione ai commi 138, 141, 142, 143 e 146, dell’art. 1 della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013) - concernenti misure volte alla riduzione di specifiche spese delle Regioni speciali e degli enti locali situati nel loro territorio, con obbligo di versare le relative somme ad apposito capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato - ha escluso l’operatività della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell’art. 1 della medesima legge n. 228 del 2012. Infatti, nel caso di specie il legislatore ha utilizzato una diversa tecnica: l’esercizio del potere, nei sensi indicati dal legislatore, è «condizione» (come si esprime il comma 145) per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, cosicché si realizza una situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la Regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta. Si tratta dunque di una modalità tecnica propriamente diversa da quella della clausola di salvaguardia, la cui formulazione letterale induce, anzi, alla conclusione opposta: l’uso del presente indicativo riferito al comportamento dei soggetti destinatari della norma («attuano»), secondo le ordinarie regole ermeneutiche, esprime, infatti, un «dover essere», e quindi un vincolo ad adeguare la disciplina regionale della materia a quella nazionale. La Corte ricorda una fattispecie pressoché identica già presa in considerazione nella sentenza n. 23 del 2014, per la quale aveva affermato, che «[o]ccorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria [...]. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d’imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali».

L’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa «non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorché tale clausola entri “in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome” (sentenza n. 133 del 2010)». In tali termini si è espressa la sentenza n. **156** nella quale la Corte, prima di arrivare a rigettare le questioni aventi ad oggetto norme della legge di stabilità 2013 relative al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, ha ritenuto sostanzialmente inoperanti la clausola di salvaguardia generale (comma 554) e quella più specifica (comma 458) che impongono alle predette autonomie l’attuazione, rispettivamente, delle disposizioni della legge n. 228 del 2012 nelle forme stabilite dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione e dei commi 454, 455 e 457 nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione. Invero, secondo il Collegio, «a prescindere da quale sia la clausola di salvaguardia in ipotesi applicabile ai commi impugnati (...) e dal significato da attribuirsi a ciascuna di esse, né l’una né l’altra clausola (...) paiono suscettibili di incidere sulla applicabilità dell’art. 1, commi 454, 456, 457 e 459, alle autonomie speciali. Tutti e quattro i commi (...), infatti, recano prescrizioni specificamente ed esclusivamente rivolte alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome».

La sentenza n. **273** – che ha dichiarato l’inammissibilità e la non fondatezza delle censure proposte dalla Regione siciliana avverso gli artt. 1, comma 11, e 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, in tema di riserva all’erario di maggiori entrate – ha respinto l’eccezione di inammissibilità avanzata dall’Avvocatura generale dello Stato alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 50-*bis* del d.l. n. 66 del 2014. Osserva la Corte: “È pur vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una clausola

di tale tenore «non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la “precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano ‘rispettati’ gli statuti speciali” (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi» (sentenza n. 236 del 2013). Tuttavia, la riserva all’erario introdotta dalle disposizioni impugnate rinviene il proprio fondamento direttamente nell’art. 36 dello statuto siciliano e nell’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, che consentono al legislatore statale – a determinate condizioni – di destinare a specifiche esigenze dell’erario il gettito dei propri tributi riscossi sul territorio siciliano. Ciò significa che, a prescindere da ogni altra considerazione, la clausola di salvaguardia non esime questa Corte dall’esame nel merito del ricorso promosso dalla Regione siciliana, il quale verte proprio sul rispetto delle norme statutarie da parte della norma statale impugnata”.

9.2.14. La spesa sanitaria autofinanziata

La sentenza n. **125** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 48-*bis* e 50, quinto comma, dello statuto valdostano, degli artt. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 e 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui si applicavano alla Regione autonoma Valle d’Aosta. Entrambe le disposizioni stabiliscono, in coerenza con le misure di contenimento della spesa e conseguente abbattimento dei costi nel settore sanitario, adottate dal legislatore statale, una riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, secondo le crescenti quantificazioni globali ivi indicate per il 2012 e gli anni successivi; e chiamano le autonomie speciali (esclusa la Regione siciliana) a concorrere alla manovra mediante le procedure *ex art.* 27 della legge n. 42 del 2009, prevedendo, nelle more dell’emanazione della normativa di attuazione, l’accantonamento annuale del relativo importo, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Il Collegio ha rammentato che, ai sensi dell’art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, la Valle d’Aosta «finanzia interamente nel suo territorio il Servizio sanitario nazionale senza oneri a carico del bilancio statale» e che, in virtù degli evocati parametri statutari», la disciplina del suo ordinamento finanziario può essere modificata solo consensualmente. Le censurate disposizioni hanno, invece, inciso «in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull’autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l’assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria (sentenza n. 133 del 2010)». Inoltre, non è stata ritenuta invocabile nella specie la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario”» (sentenze nn. 187 e 115 del 2012, 133 del 2010 e 341 del 2009). Siccome la Valle d’Aosta «non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell’ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato», quest’ultimo non era legittimato ad imporle il descritto concorso. Analogamente, non è stata considerata rilevante l’«esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea», ipotesi nelle quali «è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015)». Secondo la Corte, il meccanismo previsto dalle norme impugnate costituisce una «mera riallocazione di risorse all’interno del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni: infatti alla riduzione complessiva del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale le autonomie speciali – ad esclusione della Regione siciliana – partecipano (...) attraverso un conferimento di risorse, mentre le Regioni a statuto ordinario e la stessa Regione siciliana subiscono (...) la riduzione pro quota del finanziamento attinto dal bilancio dello Stato mediante il tradizionale trasferimento di fondi. Ne consegue che della sommatoria della riduzione dei trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario e dell’acquisizione dalle autonomie speciali beneficia direttamente il bilancio dello Stato attraverso una diversa riallocazione di dette risorse». In conclusione, poiché il prelievo, di cui le disposizioni censurate onerano la ricorrente, non è conforme ai richiamati parametri costituzionali, detto vizio si è riverberato sulle modalità relative alla sua determinazione, rendendo altresì «illegittimo l’accantonamento dell’equivalente importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, il quale presuppone la legittima imposizione del contributo (in tal senso sentenze n. 77 e n. 82 del 2015)».

La medesima sentenza n. **125** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui applicava alle

Province autonome di Bolzano e di Trento le specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria da esso previste. La Corte, preliminarmente, ricorda che secondo la sua giurisprudenza la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010)” e che “ai sensi della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006), la potestà concorrente in materia di tutela della salute è riferibile anche alle Province autonome, perché più ampia di quella, ugualmente concorrente, statutariamente ad esse riconosciuta in tema di igiene e sanità, ivi compresa l’assistenza sanitaria e ospedaliera”. Nel merito, la Corte ascrive i primi due periodi della disposizione censurata, che per l’appunto prevedono la riduzione dei posti letto ospedalieri, ai detti titoli di competenza legislativa, secondo i quali lo Stato determina i principi generali della materia e le Regioni la normazione specificativa. Tuttavia – osserva la Corte - le norme impugnate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, sicché risulta lesa la competenza delle Province ricorrenti. A tale argomento aggiunge il rilievo che, ai sensi dell’art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato [...]. Dunque, lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti. La Corte esclude, altresì, che le disposizioni in esame possano essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (come sostenuto dall’Avvocatura), in quanto questo titolo di legittimazione dell’intervento dello Stato riguarda fattispecie per le quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione delle prestazioni destinate ai fruitori dei vari servizi sociali. Al contrario, l’art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, disponendo una riduzione dello *standard* dei posti letto, non tende a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa. Osserva, sul punto, la Corte che le prestazioni attualmente assicurate dal servizio sanitario provinciale presentano livelli sicuramente superiori a quelli previsti dalle disposizioni impugnate, e che l’art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975 – recante la normativa di attuazione statutaria trentina in materia di igiene e sanità – vincola le Province autonome a «garantire l’erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiore agli *standard* minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria». Infine, la Corte adotta una pronuncia in via consequenziale: “L’illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prescrive la riduzione dei posti letto (primo e secondo periodo) determina il travolgimento del terzo periodo della stessa – che «fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione» sospende il conferimento o il rinnovo dei contratti a tempo determinato in ambito sanitario – e di quello successivo, che «[n]ell’ambito del processo di riduzione» dispone la verifica di funzionalità, sotto il profilo assistenziale e gestionale, delle piccole strutture ospedaliere e la promozione del passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno e dal ricovero diurno all’assistenza ambulatoriale, favorendo altresì quella residenziale e domiciliare. Ciò in ragione del rapporto di presupposizione che lega le norme citate alle illegittime prescrizioni di riduzione contenute nei periodi immediatamente precedenti”.

9.2.15. Il regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione

La sentenza n. 31 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 7 del 2014, che disponeva: «Ai sensi dell’articolo 8, primo comma, lettera d), e secondo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato». La Corte rileva che tale disposizione, sebbene assuma di disporre in coerenza con la norma statutaria, è chiaramente in contrasto con l’art. 8 dello statuto, il quale circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle «percette nel territorio della Sardegna». In base a tale previsione statutaria la Regione autonoma Sardegna non può vantare alcun diritto di compartecipazione al gettito delle accise riscosse dallo Stato se riferibili a prodotti che, pur realizzati od importati all’origine nel territorio sardo, nondimeno siano stati successivamente immessi in consumo al di fuori dello stesso; di contro, concorrono certamente a tale riparto i prodotti fabbricati altrove, ma immessi in consumo in Sardegna. Precisa la Corte che la previsione

di cui all'art. 8, comma 1, lettera. d), dello statuto – che circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle percette «nel territorio della Sardegna» - non è contraddetta dal comma 2 del medesimo art. 8, laddove sono menzionate le «[...] fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale [...]»: tale disposizione non estende la compartecipazione regionale alle accise riferibili a prodotti fabbricati od importati in Sardegna, ma poi immessi in consumo in altre Regioni. In generale, la fattispecie tributaria può dirsi “matura” solo quando giunge a perfezionamento e l'imposta diviene quindi liquida ed esigibile; nel caso delle accise, come già visto, i momenti della liquidazione e della conseguente esigibilità del tributo coincidono con quello dell'immissione in consumo. Quindi, il comma 2 dell'art. 8 dello statuto sardo può riguardare solamente fattispecie tributarie la cui condizione di esigibilità si verifichi pienamente nel territorio della Sardegna, sebbene la riscossione dei relativi tributi avvenga, per motivi derivanti dalla loro peculiare struttura, in diversa Regione.

La sentenza n. **65** ha dichiarato – su ricorso della Regione siciliana - l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 35, commi 4 e 5, del d.l. n. 1 del 2012, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria della Regione medesima. Le disposizioni impugnate prevedono che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012», e ancora «La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'Erario dai decreti di cui al presente comma [4] resta acquisita al bilancio dello Stato» e «Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio». La Corte ha ritenuto fondata la questione in relazione agli artt. 36 e 43 dello statuto e alle correlative norme di attuazione in materia finanziaria, con particolare riguardo all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. Viene specificamente in rilievo la disposizione di cui all'art. 2, a tenore del quale «Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana [...] tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». Le prescrizioni che condizionano la deroga all'effetto devolutivo delle entrate tributarie riscosse nel territorio regionale, risultano inosservate dalla impugnata normativa statale, la quale incorre anche nell'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale determinato dalla pretermissione dei criteri individuativi della misura dell'incremento.

La sentenza n. **65** ha dichiarato – su ricorso della Regione Valle d'Aosta - l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 35, commi 4 e 5, del d.l. n. 1 del 2012, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria della Regione medesima. Le disposizioni impugnate prevedono che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012», e ancora «La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'Erario dai decreti di cui al presente comma [4] resta acquisita al bilancio dello Stato» e «Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio». La Corte ha ritenuto la questione fondata in relazione al profilo, assorbente, del *vulnus* arrecato ai parametri statutari e in particolare agli artt. 4, comma 1, lettera a) e 8 della legge n. 690 del 1981. Infatti, ai sensi del citato art. 4, comma 1, lettera a), è devoluto alla Regione Valle d'Aosta «l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica», percepito nel territorio regionale, e il riversamento allo Stato, in tutto o in parte, del maggior gettito determinato dall'eventuale aumento dell'accisa può avvenire alle sole condizioni previste dal successivo art. 8. Vale a dire che, a tal fine, occorre – come già precisato

con la sentenza n. 241 del 2012 – non solo la destinazione del gettito a «copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale», ma anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del “riversamento”, che deve essere adottata «d’intesa» con il Presidente della Giunta regionale. Invece, la norma denunciata prevede, in termini espliciti, una correlazione diretta tra l’incremento del gettito dell’accisa e la maggiorazione del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale, che nella sostanza equivale a una riserva all’Erario dell’anzidetto incremento di gettito, senza però soddisfare le condizioni di cui al citato art. 8 della legge n. 690 del 1981, per di più senza la necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla base dei quali detto incremento è stato quantificato (sentenza n. 19 del 2015).

La sentenza n. **67** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art.10, nonché del relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane, del d.l. n. 16 del 2014, impugnato dalla Regione siciliana per asserita lesione della propria autonomia finanziaria (art. 36 dello statuto) in quanto, nel prevedere la riduzione di risorse per la revisione della spesa, richiama il meccanismo di cui all’art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012 che consente allo Stato il recupero delle somme, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell’imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, la Corte ha rilevato come il legislatore statale abbia disposto la devoluzione del gettito della predetta imposta alle sole province delle Regioni a statuto ordinario, mantenendo fermo per le autonomie speciali il potere di intervenire con propria normativa per attuare detta devoluzione alle province sul proprio territorio. La Regione siciliana ha provveduto ad adeguarsi con la legge regionale n. 2 del 2012. Successivamente, il legislatore statale ha attribuito la natura di “tributo proprio derivato” provinciale all’imposta in questione. Secondo la sentenza n. 97 del 2013, «i “tributi propri derivati”, che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali [...]. Di conseguenza, l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come “tributo proprio derivato” provinciale, sèguita a ricadere nell’ambito di applicazione dell’articolo 36 dello statuto di autonomia speciale e dell’articolo 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate». Alla stregua di tale pronuncia, il legislatore statale non può disporre direttamente l’assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio siciliano e pertanto il censurato meccanismo contemplato dall’art. 16 intanto può trovare applicazione per la Regione siciliana, in quanto la stessa provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale. In proposito la Corte ha evidenziato che «la Regione siciliana, dopo la sentenza n. 97 del 2013, ha adottato la legge regionale n. 21 del 2013, con la quale ha appunto provveduto in tal senso. Essa infatti non si è limitata a trasferire alle proprie Province il relativo gettito fiscale, ma ha [...] attribuito all’imposta in questione carattere di tributo proprio derivato delle Province e ciò realizza il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dall’art.16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, richiamato nella norma impugnata».

La sentenza n. **82** ha ad oggetto l’art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, il quale, dopo aver riservato all’erario, per cinque anni, le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge, dispone che con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze siano stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso apposita contabilizzazione. La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della disposizione – censurata dalla Regione Valle d’Aosta - in quanto non stabilisce che l’apposito decreto sia emanato previa intesa con il Presidente della Giunta regionale. Infatti, la disposizione impugnata non ha rispettato le condizioni previste dall’art. 8, primo comma, della legge n. 690 del 1981 (“Revisione dell’ordinamento finanziario della regione Valle d’Aosta”), il quale consente che maggiori entrate erariali siano riservate allo Stato qualora esse siano destinate per legge alla copertura di nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale, a condizione che il maggior gettito riservato all’erario sia determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d’intesa con il presidente della giunta regionale. La Corte (nella sentenza n. 133 del 2010) aveva già ritenuto modificabile la legge n. 690 del 1981 solo con il procedimento previsto dall’art. 48-*bis* dello statuto speciale, prescritto per l’approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, anche in forza di quanto disposto dall’art. 1 delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d’Aosta. La necessità dell’intesa con il Presidente della Regione ai fini dell’adozione della determinazione ministeriale per la quantificazione

delle maggiori entrate, riservate allo Stato, rivenienti nel territorio della Regione autonoma, è stato ribadito anche nella sentenza n. 65 del 2015. Inoltre, la Corte conferma la giurisprudenza costituzionale che ha chiarito la differenza tra un semplice onere di informazione da parte dello Stato, finalizzato a ricercare la cooperazione delle Regioni, e la vera e propria intesa, la quale costituisce «una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (sentenza n. 337 del 1989; in tal senso, sentenza n. 116 del 1994).

Con la sentenza n. **89** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla Regione siciliana - che prevede l'estensione del sistema "Service Personale Tesoro" (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), fino a quel momento escluse. La disposizione impugnata comporta che la riscossione del tributo erariale, oggetto della relativa ritenuta alla fonte, non avviene più a livello locale ma a livello centrale, rilevando a tal fine «soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa» (sentenza n. 116 del 2010). La conseguente sottrazione alla Regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione, pur incidendo negativamente sulle finanze regionali, è solo l'effetto indiretto della norma impugnata. Quest'ultima, infatti, non ha come oggetto l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello Stato, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile e sua organizzazione di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. Quanto alla asserita lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, la Corte, non condividendo le argomentazioni della Regione, ribadisce che in caso di modifica di tributi erariali non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la Regione siciliana poiché «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)» (sentenza n. 241 del 2012). Ad ogni modo, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, è auspicabile che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». La Corte, infine, mette in evidenza come molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965.

La sentenza n. **131** ha avuto ad oggetto gli artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lett. a), e 85, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, che destinano al bilancio dello Stato le maggiori entrate derivanti: a) dall'estensione della platea dei contribuenti soggetti alla cosiddetta "*Robin Hood Tax*" per effetto dell'abbassamento delle soglie di ricavi e di reddito imponibile previsti ai fini dell'assoggettamento all'addizionale sull'imposta sui redditi delle società (art. 5, comma 1); b) dall'esclusione del rimborso, mediante norma di interpretazione autentica, dell'imposta sul valore aggiunto assolta sulla cessione di beni o sulle prestazioni di servizi effettuate da terzi nei confronti di agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea (art. 55, comma 1); c) dall'aumento del contributo unificato per i giudizi di

impugnazione, nella misura del 50% per l'appello e del 100% per il ricorso in cassazione (art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 183 del 2011). La Regione siciliana ha impugnato le menzionate disposizioni in quanto sarebbe stata lesa la sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione allo Stato del maggior gettito riscosso nella Regione siciliana. In particolare, l'art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la sua destinazione «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». La Corte ha ribadito in via preliminare che «i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la Regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (*ex multis*, sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003)». Ed ha conseguentemente riaffermato che «il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura alla Regione siciliana una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)». Nel merito, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, alinea e lettera a), limitatamente alla parte in cui ricomprendeva nell'aumento di gettito derivante dall'art. 55, comma 1, del decreto impugnato, anche i tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana, in quanto difettava il requisito della novità dell'entrata. Con riferimento alle altre disposizioni censurate, invece, la Corte ha ravvisato la non fondatezza delle questioni prospettate in quanto sono rispettate le tre citate condizioni che giustificano la deroga al principio della destinazione alla Regione siciliana dei tributi erariali riscossi nel suo territorio. Con specifico riferimento alla novità dell'entrata, i Giudici hanno, poi, ribadito che essa «non equivale alla novità del tributo, ma sussiste ogni qual volta si verifichi un incremento di gettito dovuto ad una modifica normativa della struttura dell'imposta – e, quindi, del conseguente atto impositivo – che ben può riguardare, come nella specie, i volumi di ricavi o l'ammontare del reddito che determinano l'applicazione dell'aliquota maggiorata» (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis*, sentenze n. 198 del 1999, n. 348 del 2000, n. 265, n. 241 e n. 143 del 2012, n. 145 del 2014).

Con la sentenza n. **176** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6-ter, del d.l. n. 66 del 2014, che prevedeva, per il solo anno 2014, una maggiorazione dello 0,5 per cento (dall'11 per cento all'11,50 per cento) dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sul risultato dei fondi pensione, destinando una quota delle maggiori entrate all'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica. In accoglimento delle richieste della Regione siciliana, la Corte ha ravvisato la lesione della sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione allo Stato del maggior gettito riscosso sul territorio regionale. In via preliminare la Corte ha ribadito che ai sensi dell'art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, tre sono le «condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime” (sentenza n. 241 del 2012)». Nel caso di specie, posto che nemmeno la Regione ricorrente ha messo in dubbio la natura tributaria dell'entrata in oggetto e la sua novità, è stata ravvisata la mancanza del terzo requisito legittimante la riserva erariale, relativo alla destinazione del gettito «a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». Valgono, infatti, analoghe considerazioni svolte nella sentenza n. 145 del 2014 allorché, con riguardo ad un'ipotesi di incremento del medesimo Fondo per interventi strutturali di politica economica, mediante devoluzione ad esso di un aumento dell'imposta di bollo, si ritenne che una tale destinazione, «“identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica” (sentenza n. 145 del 2014)».

La sentenza n. **246** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto regionale siciliano nonché dell'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione in materia finanziaria - dell'art. 1, comma 179, della legge n. 147 del 2013 nella parte in cui, prevedendo la destinazione a fondi statali delle risorse derivanti dal maggior gettito di una serie di tributi erariali

riscossi sul territorio regionale, si applica alla Regione siciliana. La Corte così ha argomentato: «La norma denunciata, pur non formulando in termini espliciti una previsione di riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalle disposizioni da essa richiamate, “nella sostanza [...] equivale a una riserva all’Erario dell’anzidetto incremento di gettito” (sentenza n. 65 del 2015). Pertanto, affinché la riserva stessa possa operare, sono necessarie, secondo la giurisprudenza costituzionale, tre condizioni concomitanti: a) la natura tributaria dell’entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime” (*ex plurimis*, sentenza n. 241 del 2012). Nel caso di specie non si riscontra la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato. Questa Corte, infatti, con riguardo a precedenti disposizioni di incremento del medesimo “Fondo per interventi strutturali di politica economica”, mediante devoluzione ad esso, in un caso, di un aumento dell’imposta di bollo (sentenza n. 145 del 2014), e, in un altro caso, di un aumento dell’imposta sui fondi pensione (sentenza n. 176 del 2015), ha ritenuto che tale destinazione “identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica”».

Analogamente, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale anche dei commi da 431 a 435 della medesima legge, nella parte in cui riservano allo Stato il maggior gettito tributario derivante dal contrasto all’evasione fiscale di entrate non nominativamente riservate allo stesso, riscosse nell’ambito del territorio della Regione. Al riguardo, in coerenza con quanto affermato in analoghi casi, è stato ribadito che le maggiori entrate derivanti dall’attività di contrasto all’evasione, «“fanno riferimento ad altre entrate tributarie. La tipologia di tali maggiori entrate è, perciò, diversa a seconda dell’entrata cui si riferiscono, cioè, a seconda dell’oggetto delle singole evasioni fiscali. Ne segue che, ove l’evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all’Erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata [...]. Ove, invece, l’evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare [...] se la riserva del gettito all’Erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana” (sentenza n. 241 del 2012)». Anche nel caso di specie la Corte ha concluso ritenendo insussistente il requisito della novità dell’entrata, «perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un “nuovo provento” (sentenza n. 241 del 2012)».

Con la sentenza n. **273** la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, laddove dispone che le maggiori entrate derivanti dall’entrata in vigore del d.l. medesimo, possono essere utilizzate al fine di compensare gli oneri derivanti dai commi precedenti del medesimo articolo. A parere della ricorrente Regione siciliana, la norma censurata condurrebbe a includere - attraverso una lettura sistematica delle disposizioni dello stesso decreto - nel novero delle maggiori entrate riservate allo Stato anche quelle che dovrebbero spettare alla Regione ai sensi delle norme statutarie e delle relative norme di attuazione, quali quelle derivanti dall’imposta sul valore aggiunto in conseguenza di misure adottate ai sensi dello stesso provvedimento (art. 50, comma 11) e dall’aumento al 26 per cento dell’imposta sui redditi di natura finanziaria (art. 3, comma 1). Tali entrate, tuttavia, se pur di natura tributaria e connotate della qualifica della novità, non soddisferebbero il requisito della specificazione della loro destinazione. La Corte non condivide l’assunto della ricorrente e - dopo aver ricordato le tre condizioni per l’eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali richieste dall’art. 36, primo comma, dello statuto (*ex multis*, sentenze n. 176 del 2015; n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012) - procede a valutare se il gettito derivante dalle maggiori entrate tributarie erariali sia destinato «a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime», non risultando in discussione, nella fattispecie, né la natura tributaria, né la novità dell’entrata. Sulla condizione della specifica destinazione del gettito, la Corte ribadisce che questa “non può reputarsi soddisfatta da un generico riferimento agli obiettivi di finanza pubblica, «perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell’art. 81, Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell’equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale» (*ex multis*, sentenza n. 241 del 2012)”. Nella disposizione in esame, tuttavia, la Corte non riscontra il lamentato vizio di genericità della destinazione del gettito. Infatti, le minori entrate e le maggiori spese, alla cui compensazione saranno riservate le maggiori entrate, risultano dettagliatamente indicate e rispondono a una pluralità di esigenze specifiche, tra loro

eterogenee, di carattere ora contingente ed ora continuativo (sentenza n. 135 del 2012). La pluralità e l'eterogeneità degli oneri da compensare con la riserva delle nuove entrate non impediscono di ritenere soddisfatto il requisito statutariamente previsto della specificità della destinazione. Da queste argomentazioni la Corte fa ulteriormente discendere che non possono ritenersi lesi neanche l'art. 43 dello statuto e il principio di leale collaborazione. Osserva la Corte: "A tale proposito la Regione lamenta l'imposizione unilaterale, da parte dello Stato, di tagli alle risorse regionali, in deroga alle disposizioni statutarie e alle norme di attuazione, in vista dell'obiettivo dell'equilibrio del bilancio. La disposizione impugnata, tuttavia, rientra nella diversa ipotesi della riserva del gettito derivante da nuovi tributi erariali a favore dello Stato, che trova il proprio fondamento direttamente nelle norme statutarie (e nelle relative norme di attuazione) e la cui legittimità deriva dal rispetto delle stesse norme. Trattandosi di riserva che soddisfa le condizioni stabilite dallo statuto speciale all'art. 36 e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la questione prospettata in riferimento ai parametri sopra richiamati deve ritenersi non fondata".

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale

Sezione I

Diritto interno e diritto europeo (comunitario)

1. Il giudizio di legittimità costituzionale

1.1. La sopravvenienza di principi enunciati dalla Corte di giustizia

“... secondo il costante orientamento di questa Corte, «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *jus superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*» (ordinanza n. 268 del 2005; ordinanze n. 124 del 2012 e n. 179 del 2011)”. Così l'ordinanza n. **80**.

1.2. L'interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali

“La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del Considerato in diritto, e n. 34 del 1985, punto 4. del Considerato in diritto). Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza. Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l'8 giugno 1949, concernente l'applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367, e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, la Convenzione OIL n. 151, relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64^a sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862. Un rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva traspare dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà sindacale, che interpreta estensivamente l'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia, riguardante il diritto di stipulare contratti collettivi nel lavoro pubblico). Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995. Il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è riconosciuto anche dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha ora «lo stesso valore giuridico dei trattati», in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1°

dicembre 2009. Infine, in un quadro inteso a riconoscere e a promuovere il ruolo delle parti sociali, a favorire il dialogo tra le stesse, nel rispetto della loro autonomia, si deve ricordare l'art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), norma introdotta con il Trattato di Lisbona". Così la sentenza n. **178**, che dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 39, primo comma, Cost., dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesì senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, ha natura strutturale e, dunque, trascende i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale.

1.3. La normativa UNI EN 30012

La sentenza n. **113** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del canone della ragionevolezza, dell'art. 45, comma 6, cod. strada, nella parte in cui, secondo la consolidata interpretazione della giurisprudenza di legittimità, non prevedeva che tutte le apparecchiature impiegate nell'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità fossero sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura. In tale contesto, la Corte ha affermato: "Per quel che riguarda, infine, l'individuazione come parametro della «normativa comunitaria (Norme UNI EN 30012 – parte 1 come integrate da UNI EN 10012), che [prevederebbe] il dovuto e relativo adeguamento del nostro ordinamento», questa Corte condivide l'orientamento della Corte di cassazione, secondo cui «non è vincolante la normativa UNI EN 30012 (Sistema di Conferma Metrologica di Apparecchi per Misurazioni) che, in assenza di leggi o regolamenti di recepimento, rappresenta unicamente un insieme di regole di buona tecnica, impropriamente definite "norme", alle quali, in assenza di obblighi giuridici, i costruttori decidono autonomamente di conformarsi» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 15 dicembre 2008, n. 29333).

1.4. La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria

La sentenza n. **210** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, come sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, concernente la previsione, per le emittenti televisive a pagamento, di limiti orari alla trasmissione di messaggi pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette "in chiaro". Con specifico riferimento alla censura riferita all'art. 76 Cost., il giudice rimettente lamentava la violazione dei principi e criteri della legge delega, in quanto si sarebbe trattato di una misura del tutto innovativa, non giustificata da alcuna previsione espressa, né da alcuna *ratio* implicita della legge delega, e in quanto sarebbe stata in contrasto con quella stessa direttiva (direttiva 11 dicembre 2007, n. 2007/65/CE) alla quale il d.lgs. impugnato aveva dato attuazione. La Corte - ribadito come, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000) – afferma che "nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenze n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005)". Nel caso di specie, la Corte esclude l'eccesso di delega, in quanto la disposizione censurata è stata giudicata conforme al diritto europeo dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 luglio 2013, in causa C-234/12, resa nel caso in esame e avente natura vincolante nei confronti del giudice rimettente.

1.5. Questioni pregiudiziali

Con la sentenza n. **110**, la Corte ha escluso – dichiarando l'inammissibilità della questione per difetto

di rilevanza – che la legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia ricada, a differenza della fattispecie decisa con la sentenza n. 1 del 2014, in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che essa ha ritenuto di non poter tollerare, in nome del principio di costituzionalità. In quest'ambito, la Corte si è occupata in via preliminare della questione interpretativa del diritto dell'Unione europea, della quale gli intervenienti affermavano la pregiudizialità rispetto alla stessa questione di legittimità costituzionale. Così la Corte svolge la questione: “Al riguardo è assorbente la considerazione che l'art. 3 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom, non impone affatto l'introduzione della soglia di sbarramento, ma semplicemente ne consente l'adozione ai singoli Stati membri nella misura massima del cinque per cento. Nel caso in esame, dunque, la lamentata lesione del diritto di voto deriva esclusivamente dalle norme statali impugnate, con le quali il legislatore italiano, esercitando la propria discrezionalità nell'ambito di quanto consentito dall'ordinamento europeo, ha previsto il requisito del raggiungimento della soglia minima del quattro per cento dei voti complessivi conseguiti a livello nazionale quale condizione per l'ammissione delle liste al riparto dei seggi da assegnare secondo il sistema proporzionale. Non vi è pertanto alcuna questione pregiudiziale che questa Corte sia tenuta a rivolgere alla Corte di giustizia, non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della sussistenza del dedotto nesso di pregiudizialità (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008)”.

2. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme comunitarie

2.1. La valutazione di incidenza ambientale (VINCA) in relazione alla rete ecologica regionale “Natura 2000”

La sentenza n. 38 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 65 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014, per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione, in attesa di un'organica disciplina in materia di tutela della biodiversità, dettava una serie di misure a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000», in particolare stabilendo che la Giunta regionale doveva definire specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi (realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica con tecniche di ingegneria naturalistica; pianificazione e gestione forestale sostenibile; interventi di natura agro ambientale, produttivi e non, finanziati con la programmazione comunitaria; lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in regime di somma urgenza; interventi di difesa fitosanitaria e lotta attiva agli incendi boschivi) non fosse assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA). Così argomenta la Corte “Secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni «non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva» (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, «neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente» (sentenza n. 67 del 2011). Alla luce di tali orientamenti giurisprudenziali deve, a maggior ragione, escludersi che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Infatti, l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE del Consiglio – attuata dall'art. 5, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997 – stabilisce che deve formare oggetto di

valutazione di incidenza ambientale «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti». A fronte di tale previsione, che richiede che siano assoggettati a VINCA tutti i progetti e i piani che possano avere incidenza significativa sulle aree in questione, per una valutazione in concreto, il legislatore regionale non può esonerare determinate tipologie di interventi – tanto meno se di pianificazione – in via generale e astratta, senza incorrere in un contrasto con le normative statale ed europea».

2.2. La proroga delle concessioni termominerali

La sentenza n. 117 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 104, lett. a), e 105, della legge regionale campana n. 16 del 2014, che, in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore, prorogava per un periodo massimo di cinque anni le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione, ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge. Ad avviso della Corte la proroga automatica contrasta con la libertà di stabilimento sancita all'art. 49 del TFUE nonché con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza, vigenti nell'ordinamento dell'Unione (con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.); elude, inoltre, l'obbligo della gara pubblica, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sancita all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. Il Collegio chiarisce che l'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010 (sentenza n. 235 del 2011). L'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impugnate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta con l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che per l'ipotesi in cui l'attività debba essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente. «Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque». La disposizione statale succitata è espressiva del diritto dell'Unione europea e propria della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

2.3. La VIA e la VINCA nella proroga automatica delle concessioni termominerali

La sentenza n. 117 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, lett. a), della legge regionale campana n. 16 del 2014 - che consentiva l'esercizio della concessione termominerale, purché fossero state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza ambientale (VINCA), e perciò anche prima che esse fossero concluse favorevolmente - per contrasto con la normativa statale di recepimento di quella dell'Unione, nonché per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Dopo aver ribadito la riconducibilità della disciplina di entrambi gli istituti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche con riferimento agli effetti connessi al rilascio di concessioni relative alle acque minerali e termali (sentenza n. 1 del 2010), la Corte ha precisato che sia il diritto dell'Unione (direttive 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, e 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE) sia la normativa statale di recepimento (art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 5, comma 8, del d.P.R. n. 357 del 1997), prevedono che VIA e VINCA debbano precedere l'avvio dell'attività. Conseguentemente, «una volta postulata la necessità di procedere a VIA e VINCA, [...] non vi è alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011)».

2.4. Gli aiuti di Stato

La sentenza n. 179 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE - dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche n. 22 del 2014 che prevedeva un finanziamento regionale di oltre un milione di euro in favore della società Aerdorica s.p.a. per la definizione di adempimenti fiscali pregressi. In via preliminare la Corte ha limitato il proprio intervento ricordando che ad essa, come ad ogni giudice nazionale, «spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale (...) ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea» (sentenze n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013). Il Collegio, inoltre, nel ricostruire le regole fondamentali e gli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, ha altresì ricordato che «i requisiti costitutivi di detta nozione di aiuto di Stato, individuati dalla (...) legislazione e dalla giurisprudenza europea, possono essere (...) così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, in causa C-169/08), incidendo sugli scambi tra Stati membri; c) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto “*de minimis*” ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1407/2013». Alla luce di tali premesse la Corte ha concluso per l'illegittimità della disposizione censurata in quanto il contributo straordinario da essa previsto rientrava inequivocabilmente tra le agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato (con un ammontare significativamente superiore al limite entro il quale l'intervento può essere qualificato “*de minimis*” e come tale sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea) e la Regione, pur essendo tenuta alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012, ha attribuito il detto finanziamento in difetto della prescritta notificazione.

3. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme comunitarie

3.1. L'abbruciamento di residui vegetali quale pratica agricola sottratta alla disciplina dei rifiuti

La sentenza n. 16 ha dichiarato non fondate, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. s), Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, della legge della Regione Marche n. 3 del 2014, e 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014, i quali escludono *a priori* alcuni residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti. Le questioni erano sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., per asserito contrasto con la disciplina contenuta negli artt. 184-*bis* e 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006 e nella direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive). Nel ripercorrere l'evoluzione della disciplina in materia, in relazione alla normativa sullo smaltimento dei rifiuti, adottata in attuazione delle direttive europee e collocata all'interno del codice dell'ambiente, la Corte sottolinea come l'entrata in vigore del d.lgs. n. 2053 del 2010, emanato in attuazione della direttiva 2008/98/CE, abbia modificato il precedente quadro normativo prevedendo espressamente l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti di “paglia, sfalci e potature”, e abbia comportato il conforme mutamento della giurisprudenza di legittimità. Il Collegio ricorda ulteriormente il recente intervento statale in materia previsto dall'art. 14, comma 8, lett. b), del d.l. n. 91 del 2014 - resosi necessario in presenza di divergenti interpretazioni della precedente normativa da parte della Corte di cassazione e del Corpo forestale dello Stato - e chiarisce che con tale norma il legislatore statale, di fatto avallando l'orientamento della Cassazione, riconosce che il raggruppamento e l'abbruciamento di piccoli cumuli e quantità giornaliere di materiali vegetali *in loco*,

secondo i limiti previsti dall'art. 185, comma 1, lett. f), costituiscono normali pratiche agricole e non attività di gestione dei rifiuti. Conclusivamente, ribadendo che pure anteriormente all'introduzione di tale ultima modifica legislativa, il codice dell'ambiente consentiva di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento *in loco* dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura, i Giudici dichiarano legittimo l'intervento dei legislatori regionali, nell'esercizio della loro competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006 e n. 282 e n. 12 del 2004) ed esclusiva per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La sentenza n. **38** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1 e 4, della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014 - sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost. - nella parte in cui consente la combustione controllata di materiali agricoli e vegetali sul luogo di produzione, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini, escludendo che essa costituisca attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita. Le disposizioni - secondo il ricorrente Governo - contrasterebbero con la disciplina contenuta nell'art. 185, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 152 del 2006, e nella direttiva n. 2008/98/CE. Così argomenta la Corte: «Questa Corte ha già avuto modo di esprimersi recentemente su leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili, e approvate nel medesimo periodo di tempo, giudicando non fondate analoghe censure (sentenza n. 16 del 2015), anche a prescindere, dunque, dall'intervento del legislatore statale che - nel nuovo art. 182, comma 6-bis, introdotto nel codice dell'ambiente con l'art. 14, comma 8, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 - ha esplicitato che «[I]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliera non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti».

3.2. La valutazione ambientale strategica (VAS) e i piani di gestione forestale all'interno della Rete Natura 2000

La sentenza n. **219** ha dichiarato non fondata, per erronea premessa interpretativa, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 3, comma 1, lett. d), della legge della Regione Calabria n. 20 del 2014, nella parte in cui esonera dalla valutazione ambientale strategica (VAS) i piani di gestione forestale ed i piani poliennali nelle aree facenti parte della Rete Natura 2000. Secondo il ricorrente, la normativa censurata si sarebbe posta in contrasto con entrambi i parametri costituzionali richiamati sia perché sottraeva a VAS tutti i piani di gestione forestale all'interno della Rete Natura 2000, anziché, come previsto dall'art. 6, comma 4, lett. c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006, i soli piani di carattere locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile; sia perché precludeva per tali piani una valutazione «caso per caso» riferita all'impatto da essi prodotto sull'ambiente, così come richiesto dall'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE. In via preliminare, la Corte ricorda che la richiamata normativa statale non permette alla legislazione regionale di sottrarre «a VAS i piani che vi sono soggetti sulla base della normativa statale, a sua volta largamente condizionata dal diritto dell'Unione (sentenza n. 58 del 2013). Non vi è dubbio, in particolare, che la VAS attenga alla materia “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”, riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 197 e n. 46 del 2014, n. 178 del 2013, n. 227 del 2011, n. 221 del 2010 e n. 398 del 2006)». Ciò detto, per la Corte la disposizione regionale censurata - diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente sulla base di una erronea premessa interpretativa - si conforma alla menzionata normativa nazionale a sua volta rispettosa del diritto dell'Unione in quanto si è limitata a rilevare che «la legislazione statale esclude la VAS per i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati».

4. L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla normativa comunitaria

La sentenza n. **2** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera d), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012, che consentiva ai recuperatori abilitati l'attività di recupero della selvaggina con l'utilizzazione dell'arma «ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura» della stessa. La Corte - nel riconoscere la fondatezza della censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e alla competenza legislativa regionale in materia di caccia (art. 4, numero 3, dello statuto), per il contrasto con la disposizione dell'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 che vieta il trasporto di armi per uso venatorio, che non siano scariche e in custodia, nei giorni durante i quali la caccia non è consentita, in particolare nei giorni di martedì e venerdì, «nei quali l'esercizio dell'attività venatoria è in ogni caso sospeso» - dichiara assorbita la censura relativa ai vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea (art. 117, primo comma, Cost.).

La sentenza n. **99** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 17 del 2014, che consentendo la realizzazione di strutture di ricovero per animali d'affezione in generica deroga a strumenti ambientali, produceva un evidente effetto di riduzione delle soglie di tutela nella materia ambientale, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, in virtù dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. Ha assorbito, invece, la censura riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con il diritto dell'Unione europea, come recepito mediante l'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

La sentenza n. **180** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, per invasione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e riduzione del livello di tutela garantito dallo Stato, in quanto rinviava al 31 dicembre 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentiva il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che avessero subito un, non meglio specificato, trattamento parziale. Ad avviso della Corte, infatti, la citata disposizione contrasta con il d.lgs. n. 36 del 2003, che ha recepito la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci». È stata, invece, assorbita la censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con il diritto dell'Unione europea, come recepito mediante l'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

5. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione a norme comunitarie

La sentenza n. **56** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, nonché dei richiamati commi 77 e 78, in relazione agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost. Le norme denunciate fanno parte della disciplina con cui lo Stato affida a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione dei giochi pubblici. Il rimettente aveva denunciato, altresì, il contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione sia all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che tutela il principio dell'affidamento, sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in tema di protezione della proprietà, estesa dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo agli interessi patrimoniali e ai diritti immateriali. Tali censure tuttavia sono state dichiarate inammissibili. Così argomenta la Corte: «Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, B Plus Giocolegale Ltd ha dedotto, tra l'altro, che le norme denunciate si pongono in contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione sia all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che tutela il principio dell'affidamento, sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in tema di protezione della proprietà, estesa dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo agli interessi patrimoniali e ai diritti immateriali. Sotto il primo profilo, ha rilevato che la Corte costituzionale potrebbe anche

richiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 del trattato che istituisce la Comunità europea), ovvero disporre la restituzione degli atti al giudice a quo, perché decida la controversia non applicando le norme interne confliggenti con il diritto dell'Unione europea. Come si desume dall'espresso riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost. (da intendere limitato al primo comma, *ratione materiae*), tali deduzioni si traducono in ulteriori censure di costituzionalità, per contrasto con le indicate norme dell'Unione europea e della CEDU, assunte quali parametri interposti. Si tratta di questioni inammissibili, perché non sollevate dal giudice rimettente. In relazione al *thema decidendum*, invero, si deve precisare che l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2013, n. 271 del 2011, n. 236 del 2009). Quanto alle subordinate istanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea o di restituzione degli atti al giudice *a quo*, la loro inammissibilità deriva, in via consequenziale e assorbente, dalla mancata pendenza davanti a questa Corte, per le ragioni appena esposte, di una questione di legittimità delle norme nazionali, in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., per incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, tale per cui una questione pregiudiziale interpretativa possa assumere rilevanza al fine della definizione del giudizio di costituzionalità”.

6. Citazioni di giurisprudenza della Corte di giustizia “a sostegno”

La sentenza n. 56 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, nonché dei richiamati commi 77 e 78, censurati in relazione agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost. Le norme denunciate fanno parte della disciplina con cui lo Stato affida a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione dei giochi pubblici. Nell'ambito dell'esame delle censure riferite all'art. 3, Cost., così la Corte introduce un richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia: “Secondo la giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Con la conseguenza che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «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 n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (*ex plurimis*, ordinanza n. 31 del 2011). A maggior ragione ciò vale per rapporti di concessione di servizio pubblico, come quelli investiti dalle norme censurate, nei quali, alle menzionate condizioni, la possibilità di un intervento pubblico modificativo delle condizioni originarie è da considerare in qualche modo connaturata al rapporto fin dal suo instaurarsi. E ancor più, si può aggiungere, ciò deve essere vero, allorché si verta in un ambito così delicato come quello dei giochi pubblici, nel quale i valori e gli interessi coinvolti appaiono meritevoli di speciale e continua attenzione da parte del legislatore. Proprio in ragione dell'esigenza di garantire un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato e di padroneggiare i rischi connessi a questo settore, la giurisprudenza europea ha ritenuto legittime restrizioni all'attività (anche contrattuale) di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione, purché ispirate da motivi imperativi di interesse generale, quali sono certamente quelli evocati dall'art. 1, comma 77, della legge n. 220 del 2010 (contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia; tutela

della sicurezza, dell'ordine pubblico e dei consumatori, specie minori d'età; lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore), e a condizione che esse siano proporzionate (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 30 giugno 2011, in causa C-212/08)".

La sentenza n. **58** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte n. 24 del 2002, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione prevedeva l'obbligo per i gestori di impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE nonché di impianti di riutilizzo di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE, di corrispondere ai Comuni un contributo minimo annuo. La Corte - accertata la natura tributaria, e non commutativa, del contributo, alla luce dei criteri enucleati dalla giurisprudenza costituzionale - osserva che la norma denunciata interviene in una materia, quale il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, rientrante nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A tal proposito, la Corte enuncia: «Gli scarti animali ricadono nella nozione di rifiuto, che viene definito, dall'art. 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». Correlativamente, l'attività di trattamento e trasformazione costituisce modalità di «gestione» dei rifiuti, secondo la definizione normativa che vi ricomprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento (art. 183, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 152 del 2006). Va precisato che, ai sensi dell'art. 185, comma 2, lettera b), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e sottoposti alla disciplina contenuta nel regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio Reg. (CE) 3 ottobre 2002, 1774 (recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano), solo se qualificabili come sottoprodotti (ed «eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio»). In ogni altro caso, in cui il produttore intenda destinarli allo smaltimento, essi restano pertanto sottoposti alla disciplina sui rifiuti dettata dal codice dell'ambiente, vertendo il citato regolamento comunitario solo sui profili sanitari e di polizia veterinaria. La stessa giurisprudenza penale ha più volte rimarcato come, fra la disciplina comunitaria di cui al Regolamento (CE) n. 1774/2002 e la disciplina nazionale in materia di rifiuti di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, esista un rapporto di complementarità e non di specialità, se non limitatamente ai rifiuti di origine animale qualificabili come sottoprodotti (Corte di cassazione penale, sentenze 23 gennaio 2012, n. 2710, 4 dicembre 2008, n. 45057 e 4 giugno 2007, n. 21676)".

Nell'ambito della sentenza n. **260** - relativa alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, che con norma qualificata di interpretazione autentica, aveva operato una indebita estensione del divieto di conversione del contratto a tempo determinato dei lavoratori delle Fondazioni lirico-sinfoniche - la Corte richiama anche la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo: «L'illegittimità costituzionale della norma, in quanto retroattiva, si coglie anche sotto un distinto e non meno cruciale profilo. Nell'estendere il divieto di conversione del contratto a tempo determinato oltre i confini originariamente tracciati, includendo anche l'ipotesi di un vizio genetico del contratto a tempo determinato, la norma pregiudica un aspetto fondamentale delle tutele accordate dall'ordinamento ai rapporti di lavoro, in un contesto già connotato in senso marcatamente derogatorio rispetto al diritto comune. Del resto, con riguardo ai lavoratori dello spettacolo, la Corte di giustizia ha valorizzato il ruolo della "ragione obiettiva" come mezzo adeguato a prevenire gli abusi nella stipulazione dei contratti a tempo determinato e come punto di equilibrio tra il diritto dei lavoratori alla stabilità dell'impiego e le irriducibili peculiarità del settore (sentenza 26 febbraio 2015, nella causa C-238/14, Commissione contro Granducato di Lussemburgo, che riprende le affermazioni della sentenza della Corte di giustizia, 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri)".

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. I principi in tema di rapporti tra il diritto interno e la CEDU

1.1. Il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU

Con la sentenza n. 49, la Corte ha ribadito e precisato il rapporto tra diritto interno e CEDU già definito con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 e n. 311 del 2009, confermando: a) il principio del predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU; b) il dovere del giudice comune di adottare una lettura costituzionalmente conforme delle regole ricavate dalla CEDU; c) l'obbligo per lo stesso, ove ciò non sia possibile, di sollevare la questione di legittimità costituzionale impugnando la legge nazionale di adattamento. Afferma la Corte: "... il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007). Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana".

1.2. La CEDU nel sistema delle fonti

"In ragione del sospettato contrasto dei su citati artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004 con gli artt. 8 e 14 della CEDU, correttamente ha poi il rimettente adito questa Corte, non essendogli consentito un'applicazione in via diretta delle norme convenzionali in luogo di quelle nazionali, in tesi con esse non compatibili, atteso che, diversamente dal diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non crea un ordinamento giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, e successive conformi). Collocazione, questa, delle disposizioni della CEDU che, nel sistema delle fonti, resta immutata anche dopo il richiamo operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Questa Corte ha già avuto, infatti, occasione di chiarire che «dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» (sentenze n. 303 del 2011 e n. 349 del 2007). Ragione per cui «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile» (sentenze n. 210 del 2013, n. 303 e n. 80 del 2011) e, poiché le fattispecie, oggetto dei giudizi *a quibus*, non sono riconducibili al diritto comunitario, non vi era, dunque, effettivamente, spazio per un'eventuale disapplicazione della normativa nazionale da parte del Tribunale rimettente, da ritenersi oltretutto limitata ai casi in cui il diritto comunitario rilevante sia dotato di effetti diretti". Così la sentenza n. 96.

"Questa Corte ha più volte affermato che l'onere dell'interpretazione conforme grava sul giudice «entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme» (sentenza n. 349 del 2007). Qualora ciò non sia possibile, ove cioè la verifica della praticabilità di una interpretazione della norma interna in senso conforme alla CEDU, realizzata dal giudice comune avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione, dia esito negativo, questi non può far altro che sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010,

n. 311 del 2009,). Questa soluzione si collega all'impossibilità di disapplicare la norma ritenuta in contrasto con la norma convenzionale, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (fra le altre, sentenze n. 80 del 2011 e n. 349 del 2007)". Così la sentenza n. **150**.

1.3. L'interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali

“La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del Considerato in diritto, e n. 34 del 1985, punto 4. del Considerato in diritto). Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza. Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l'8 giugno 1949, concernente l'applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367, e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, la Convenzione OIL n. 151, relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64^a sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862. Un rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva traspare dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà sindacale, che interpreta estensivamente l'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia, riguardante il diritto di stipulare contratti collettivi nel lavoro pubblico). Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995. Il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è riconosciuto anche dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha ora «lo stesso valore giuridico dei trattati», in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Infine, in un quadro inteso a riconoscere e a promuovere il ruolo delle parti sociali, a favorire il dialogo tra le stesse, nel rispetto della loro autonomia, si deve ricordare l'art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), norma introdotta con il Trattato di Lisbona”. Così la sentenza n. **178**, che dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 39, primo comma, Cost., dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, ha natura strutturale e, dunque, trascende i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale.

1.4. La CEDU quale strumento che supera i profili di inquadramento formale di una fattispecie e valorizza la sostanza dei diritti umani

Con la sentenza n. **49**, la Corte ricorda lo sviluppo della giurisprudenza europea sull'autonomia dei criteri di valutazione della natura penale di una sanzione, ai fini dell'estensione delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, rispetto alla qualificazione che l'ordinamento nazionale offre della medesima sanzione (in particolare, ricorda le sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania, che hanno elaborato peculiari indici per qualificare una sanzione come una

“pena” ai sensi dell’art. 7 della CEDU, proprio per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l’effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU). E aggiunge significativamente: “In questo doppio binario, ove da un lato scorrono senza opposizione le scelte di politica criminale dello Stato, ma dall’altro ne sono frenati gli effetti di detrimento delle garanzie individuali, si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l’effettività. È infatti principio consolidato che la “pena” può essere applicata anche da un’autorità amministrativa, sia pure a condizione che vi sia facoltà di impugnare la decisione innanzi ad un tribunale che offra le garanzie dell’art. 6 della CEDU, ma che non esercita necessariamente la giurisdizione penale (da ultimo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, con riferimento ad una sanzione reputata grave). Si è aggiunto che la “pena” può conseguire alla definizione di un procedimento amministrativo, pur in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte della giurisdizione penale (sentenza 11 gennaio 2007, Mamidakis contro Grecia)”. In altri termini, il giudice europeo, quando ragiona espressamente in termini di “condanna”, non ha a mente la forma del pronunciamento del giudice, ma la sostanza che necessariamente si accompagna a tale pronuncia, laddove essa infligga una sanzione criminale ai sensi dell’art. 7 della CEDU, vale a dire l’accertamento della responsabilità.

In termini analoghi, la sentenza n. **184** – che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 6 della CEDU, dell’art. 2, comma 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, laddove non includeva le indagini preliminari nella durata del processo penale ai fini della determinazione dell’equa riparazione – chiarisce che la nozione convenzionale di processo è autonoma rispetto a quella disegnata dal legislatore nazionale. Specificamente, afferma: “In altri termini, se si individua nella CEDU il parametro interposto con cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in punto di equa riparazione, la nozione di “processo” si rende per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell’attività giudiziaria finalizzata all’accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale. In ciò ancora una volta «si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l’effettività» (sentenza n. 49 del 2015)”.

1.5. Il vincolo di osservanza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e il concetto di “diritto vivente convenzionale”

La sentenza n. **49** ha precisato che il vincolo di osservanza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo deve intendersi riferito al “diritto consolidato” o ad una “sentenza pilota” in senso stretto, e che in presenza di una sentenza europea che se ne discosti il giudice nazionale non può sposare un’interpretazione che ritenga di dubbia costituzionalità. L’importante affermazione accede alla pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, prospettata con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia. Dopo aver accertato altri motivi di inammissibilità, la Corte osserva che un ulteriore motivo si rinviene nell’erronea convinzione dei giudici rimettenti di essere obbligati a recepire il principio di diritto che essi avevano ricavato dalla sentenza Varvara - secondo cui la confisca non potrebbe mai essere disposta in difetto di una sentenza di condanna per il reato di lottizzazione abusiva, ed in particolare quando si fosse verificata l’estinzione del reato - benché la pronuncia non fosse, con ogni evidenza, espressione di un’interpretazione consolidata nell’ambito della giurisprudenza europea. Si riportano, testualmente, i relativi passaggi della motivazione: “Questa Corte non può che ribadire quanto affermato fin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ovvero che alla Corte di Strasburgo compete di pronunciare la «parola ultima» (sentenza n. 349 del 2007) in ordine a tutte le questioni concernenti l’interpretazione e l’applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, secondo quanto le parti contraenti hanno stabilito in forza dell’art. 32 della CEDU. Si tratta di una «funzione interpretativa eminente» (sentenza n. 348 del 2007), con la quale si assicura che, all’esito di un confronto ermeneutico, tale da coinvolgere nel modo più ampio possibile la comunità degli interpreti,

sia ricavata dalla disposizione convenzionale una norma idonea a garantire la certezza del diritto e l'uniformità presso gli Stati aderenti di un livello minimo di tutela dei diritti dell'uomo. Tuttavia, sarebbe errato, e persino in contrasto con queste premesse, ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato. Il giudice nazionale non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si «esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto» (sentenza n. 40 del 1964; in seguito, sentenza n. 234 del 1976), e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento. Certamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sentenza n. 210 del 2013). In tale ipotesi «la pronuncia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa» (sentenza n. 50 del 1970). Quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che «L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenza n. 349 del 2007). Ciò non vuol dire, però, che questi ultimi possano ignorare l'interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione. Corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo. Quest'ultimo, poggiando sull'art. 117, primo comma, Cost., e comunque sull'interesse di dignità costituzionale appena rammentato, deve coordinarsi con l'art. 101, secondo comma, Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest'ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. È in quest'ottica che si spiega il ruolo della Corte EDU, in quanto permette di soddisfare l'obiettivo di certezza e stabilità del diritto. Questa Corte ha già precisato, e qui ribadisce, che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla «giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), «in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza» (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009). È, pertanto, solo un «diritto consolidato», generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo. Del resto, tale asserzione non solo si accorda con i principi costituzionali, aprendo la via al confronto costruttivo tra giudici nazionali e Corte EDU sul senso da attribuire ai diritti dell'uomo, ma si rivela confacente rispetto alle modalità organizzative del giudice di Strasburgo. Esso infatti si articola per sezioni, ammette l'opinione dissenziente, ingloba un meccanismo idoneo a risolvere un contrasto interno di giurisprudenza, attraverso la rimessione alla Grande Camera. È perciò la stessa CEDU a postulare il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale, incentivando il dialogo fino a quando la forza degli argomenti non abbia condotto definitivamente ad imboccare una strada, anziché un'altra. Né tale prospettiva si esaurisce nel rapporto dialettico tra i componenti della Corte di Strasburgo, venendo invece a coinvolgere idealmente tutti i giudici che devono applicare la CEDU, ivi compresa la Corte costituzionale. Si tratta di un approccio che, in prospettiva, potrà divenire ulteriormente fruttuoso alla luce del Protocollo addizionale n. 16 alla Convenzione stessa, ove il parere consultivo che la Corte EDU potrà rilasciare, se richiesta, alle giurisdizioni nazionali superiori è espressamente definito non vincolante (art. 5). Questo tratto conferma un'opzione di favore per l'iniziale confronto fondato sull'argomentare, in un'ottica di cooperazione e di dialogo tra le Corti, piuttosto che per l'imposizione verticistica di una linea interpretativa su questioni di principio che non hanno ancora trovato un assetto giurisprudenziale consolidato e sono perciò di dubbia risoluzione da parte dei giudici nazionali. La nozione stessa di giurisprudenza consolidata trova riconoscimento nell'art. 28 della CEDU, a riprova che, anche nell'ambito di quest'ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non emerga un «well-established case-law» che «normally means case-law which has been consistently applied by a Chamber», salvo il caso eccezionale su questione di principio, «particularly when the Grand Chamber has rendered it» (così le spiegazioni all'art.

8 del Protocollo n. 14, che ha modificato l'art. 28 della CEDU). Non sempre è di immediata evidenza se una certa interpretazione delle disposizioni della CEDU abbia maturato a Strasburgo un adeguato consolidamento, specie a fronte di pronunce destinate a risolvere casi del tutto peculiari, e comunque formatesi con riguardo all'impatto prodotto dalla CEDU su ordinamenti giuridici differenti da quello italiano. Nonostante ciò, vi sono senza dubbio indici idonei ad orientare il giudice nazionale nel suo percorso di discernimento: la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte di Strasburgo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l'avallo della Grande Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano. Quando tutti, o alcuni di questi indizi si manifestano, secondo un giudizio che non può prescindere dalle peculiarità di ogni singola vicenda, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte EDU per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una "sentenza pilota" in senso stretto. Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un "diritto consolidato" o di una "sentenza pilota", il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di «ogni strumento ermeneutico a sua disposizione», ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011). Quest'ultimo assumerà di conseguenza, e in linea di massima, quale norma interposta il risultato oramai stabilizzatosi della giurisprudenza europea, dalla quale questa Corte ha infatti ripetutamente affermato di non poter «prescindere» (*ex plurimis*, sentenza n. 303 del 2011), salva l'eventualità eccezionale di una verifica negativa circa la conformità di essa, e dunque della legge di adattamento, alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 264 del 2012), di stretta competenza di questa Corte. Mentre, nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un "diritto consolidato", è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale".

"I giudici *a quibus*, nel valutare il contrasto tra la normativa nazionale e la norma interposta, costituita dall'art. 6 della CEDU, hanno proceduto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, sia ad escludere la disapplicazione della prima (sentenze n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007), sia ad assegnare alla seconda il significato che si trae dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, dalla quale soltanto non è permesso di discostarsi nell'esercizio del potere interpretativo garantito al giudice nazionale dall'art. 101, secondo comma, Cost. (sentenza n. 49 del 2015)". Così la sentenza n. **184**. Conforme ordinanza n. **187**.

1.6. Il dubbio di costituzionalità concernente le regole ricavate dalla CEDU: necessità di prospettazione con riferimento alla legge nazionale di adattamento

Con la sentenza n. **49**, la Corte di Cassazione porta all'esame della Corte l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale stabilisce che "La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite". Secondo la lettura tradizionalmente seguita dalla giurisprudenza di legittimità la norma avrebbe consentito la confisca dei lotti anche in relazione ad una pronuncia penale dichiarativa della prescrizione del reato; ma la confisca medesima sarebbe divenuta impossibile a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*, per la quale la disposizione avrebbe assunto il significato che è preclusa la confisca dei beni quando non viene pronunciata una condanna per il reato di lottizzazione abusiva. Tale nuova lettura sarebbe, tuttavia – secondo la Cassazione rimettente – incostituzionale, in quanto determinerebbe una forma di iperprotezione del diritto di proprietà, nonostante il bene abusivo non assolva ad una funzione di utilità sociale, con il sacrificio di principi costituzionali di rango costituzionalmente superiore, ovvero del diritto a sviluppare la personalità umana in un ambiente

salubre. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione in quanto essa è mal posta. Infatti, avrebbe dovuto avere per oggetto non la disposizione interna, bensì la legge n. 848 del 1955, di ratifica ed esecuzione della CEDU, "nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non unitamente ad una pronuncia di condanna penale". Il carattere sub-costituzionale della CEDU impone un raffronto tra le regole da essa ricavate e la Costituzione, e l'eventuale dubbio di costituzionalità da ciò derivato, non potendosi incidere sulla legittimità della Convenzione, deve venire prospettato con riferimento alla legge nazionale di adattamento. Spiega la Corte: "Il rimettente è convinto che, a seguito della sentenza Varvara contro Italia, l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, debba assumere, in via ermeneutica, il significato che la Corte di Strasburgo gli avrebbe attribuito, e che, proprio per effetto di un simile processo adattativo, tale significato si presti a rilievi di costituzionalità. Questo modo di argomentare è errato sotto un duplice aspetto. In primo luogo, esso presuppone che competa alla Corte di Strasburgo determinare il significato della legge nazionale, quando, al contrario, il giudice europeo si trova a valutare se essa, come definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della CEDU. È pertanto quest'ultima, e non la legge della Repubblica, a vivere nella dimensione ermeneutica che la Corte EDU adotta in modo costante e consolidato. Naturalmente, non è in discussione che, acquisita una simile dimensione, competa al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente ad essa (sentenza n. 239 del 2009), a condizione che non si riveli del tutto eccentrico rispetto alla lettera della legge (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). Tuttavia, e in secondo luogo, sfugge al rimettente che il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007). Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana. Nel caso sottoposto al giudizio di questa Corte, perciò, il giudice *a quo* non avrebbe potuto assegnare, in sede interpretativa, all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, un significato che la stessa Corte di cassazione reputa incostituzionale. La pretesa antinomia venutasi a creare tra il diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato, e dunque fermo nell'escludere che la confisca urbanistica esiga una condanna penale, e la CEDU, che a parere del rimettente esprimerebbe una regola opposta, avrebbe perciò dovuto essere risolta ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della legge di adattamento, in quanto essa permette l'ingresso nell'ordinamento italiano di una simile regola". Conforme ordinanza n. 187.

1.7. L'interpretazione delle sentenze della Corte EDU

I canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata debbono trovare applicazione anche nei confronti delle sentenze della Corte EDU, quando di esse non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto (sentenza n. 236 del 2011). In tali evenienze, non comuni ma pur sempre possibili, a fronte di una pluralità di significati potenzialmente compatibili con il significante, l'interprete è tenuto a collocare la singola pronuncia nel flusso continuo della giurisprudenza europea, per ricavarne un senso che possa conciliarsi con quest'ultima, e che, comunque, non sia di pregiudizio per la Costituzione, stante il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU. Così la sentenza n. 49, sul caso della confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva nel supposto contrasto tra il diritto nazionale e la giurisprudenza EDU (caso Varvara c. Italia).

"Questa Corte ha già affermato che «Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo [...] resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata» (sentenza n. 236 del 2011)". Così la sentenza n. 49, sul caso della confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva nel supposto contrasto tra il diritto nazionale e la giurisprudenza EDU (caso Varvara c. Italia).

“I giudici *a quibus*, nel valutare il contrasto tra la normativa nazionale e la norma interposta, costituita dall’art. 6 della CEDU, hanno proceduto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, sia ad escludere la disapplicazione della prima (sentenze n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007), sia ad assegnare alla seconda il significato che si trae dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, dalla quale soltanto non è permesso di discostarsi nell’esercizio del potere interpretativo garantito al giudice nazionale dall’art. 101, secondo comma, Cost. (sentenza n. 49 del 2015)”. Così la sentenza n. **184**.

1.8. L’incidente di costituzionalità motivato dalla necessità di conformarsi ad una sentenza della Corte di Strasburgo

“... non è consentito sollevare nel procedimento di esecuzione un incidente di legittimità costituzionale concernente una norma applicata nel giudizio di cognizione (la questione avrebbe dovuto essere, infatti, proposta nell’ambito di quest’ultimo). L’unica eccezione è rappresentata dall’ipotesi in cui venga in discussione, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., la necessità di conformarsi ad una sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia sostanziale, in fattispecie che non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare direttamente rimedio in sede esecutiva (sentenza n. 210 del 2013)”. L’ipotesi non ricorre nel caso esaminato dalla sentenza n. **110** che ha dichiarato, per l’appunto, la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, concernente il delitto di omesso versamento di ritenute certificate.

2. Il divieto di retroattività della legge secondo la giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza della Corte EDU

“Con riguardo al principio di irretroattività delle leggi in materia civile – sancito dall’art. 11 delle preleggi, e che non ha valenza costituzionale a differenza di quanto espressamente previsto in materia penale dall’art. 25, secondo comma, Cost. – questa Corte ha reiteratamente chiarito come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenze n. 156 del 2014 e n. 264 del 2012). Nella specie, la normativa denunciata dal rimettente è volta alla tutela di un valore di rilievo costituzionale – quello della completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all’interno del matrimonio – specificamente riconducibile all’art. 30, primo comma, Cost.: un valore coerente anche al bene della «vita familiare», di cui all’art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, nel senso della sua tutelabilità anche con riguardo alla famiglia costruita fuori dal matrimonio (sentenza 13 giugno 1979, *Marckx contro Belgio*, e successive conformi). E ciò, appunto, esclude la violazione dei parametri evocati dal rimettente”. Così la sentenza n. **146**.

“Questa Corte ha più volte affermato che, posto che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell’art. 25 Cost. per la materia penale, (fra le altre, sentenze n. 156 del 2014, n. 78 del 2012, n. 257 del 2011), deve riconoscersi come «al legislatore non sia [...] precluso di emanare [...] norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU” (sentenza n. 264 del 2012)» (sentenza n. 156 del 2014; così anche, *ex plurimis*, sentenze n. 78 del 2012, n. 15 del 2012). Questa Corte ha ritenuto che ciò accade allorché una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore (sentenza n. 311 del 2009; così anche Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito*), nonché di riaffermare l’intento

originale del Parlamento (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas e altri contro Francia) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini". Così la sentenza n. 150.

3. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla convenzione EDU

3.1. L'assistenza a favore di stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti

La sentenza n. 22 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di cui all'art. 8 della legge n. 66 del 1962, e dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988, per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, primo comma, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per i diritti umani e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale. La Corte muove dal precedente specifico costituito dalla sentenza n. 40 del 2013. In questa decisione, prendendo in esame l'identica condizione ostativa della necessaria titolarità della carta di soggiorno ai fini del riconoscimento agli stranieri extracomunitari dell'indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità, la Corte rilevò in particolare come, nell'ipotesi in cui vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, «qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU», per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Si osservò altresì che questi principi dovevano trovare applicazione in riferimento a tutti i benefici rivolti a soggetti in gravi condizioni di salute, portatori di impedimenti fortemente invalidanti, la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori di essenziale risalto e tutti di rilievo costituzionale, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art. 2 Cost. Aggiunse la Corte: «Del resto [...] anche le diverse convenzioni internazionali, che parimenti presidiano i corrispondenti valori, rendevano «priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico».

3.2. La garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari

La sentenza n. 97 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione EDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica. La Corte argomenta la propria decisione, oltre che attraverso il richiamo di propri precedenti (le sentenze n. 93 del 2010 in materia di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione e n. 135 del 2014 in tema di applicazione delle misure di sicurezza), sulla base dei principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dal menzionato art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Infatti, già in altre circostanze è stato ritenuto che la suddetta garanzia non fosse rispettata in alcune fattispecie per le quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale come nel caso del procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia) e del procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia). In tali occasioni, infatti, i giudici di Strasburgo - pur negando carattere assoluto al principio in esame in quanto sono ammesse deroghe, come nel caso in cui le questioni da trattare hanno carattere «altamente tecnico» -

in considerazione degli interessi coinvolti hanno ritenuto «essenziale» che le persone interessate «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia)». La Corte, infine, ribadendo quanto già sancito nelle medesime sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014, sottolinea come la norma convenzionale «non contrasta con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione (...), ma si pone, anzi, in sostanziale assonanza con esse». Il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, infatti, pur in mancanza di un esplicito richiamo del suo valore costituzionale, rappresenta in ogni caso, specie nel giudizio penale, «un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989)». Esso «non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)».

Gli stessi principi sono stati ribaditi, da ultimo, anche con la sentenza n. **109** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

3.3. L'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo (il periodo rilevante ai fini della ragionevole durata del processo include le indagini preliminari)

Con la sentenza n. **184** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU - dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 «nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico». Detta disposizione era stata impugnata dai rimettenti (riguardo alla sola posizione dell'imputato) relativamente alla prevista esclusione della fase delle indagini preliminari dal computo della complessiva durata del processo, perché ritenuta in contrasto, oltre che con l'art. 111 Cost., con la consolidata giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 6 CEDU. La Corte ha riconosciuto la fondatezza della questione e, in adesione all'indirizzo interpretativo espresso dalla Corte di Strasburgo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata in modo da ricomprendere in tale computo anche la fase delle indagini preliminari ma solo a partire dal momento in cui l'indagato è informato del procedimento a suo carico. Nel suo percorso argomentativo la Corte muove dalla giurisprudenza europea rilevando come attraverso reiterate pronunce (tra le molte, sentenze 16 luglio 1971, Ringeisen c. Austria; 15 luglio 1982, Eckle c. Germania; 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia; 19 febbraio 1991, Manzoni c. Italia; 26 febbraio 1993, Messina c. Italia; 4 aprile 2006, Kobtsev c. Ucraina) la Corte EDU abbia ricavato «dall'art. 6 CEDU la regola che impone, ai fini dell'indennizzo conseguente all'inosservanza del termine di ragionevole durata del processo penale, di tenere conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, dell'accusa di avere commesso un reato» ed evidenziando come tale approccio ermeneutico sia in linea con le finalità perseguite dal giudizio di riparazione in ossequio al canone del giusto processo. Come affermato dalla Corte EDU, la violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, espresso dall'art. 6 della CEDU, «genera infatti la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dalla eccessiva pendenza dell'accusa, quando essa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato (Corte EDU, sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania)». Un'evenienza, questa, che non può essere circoscritta alla fase del processo successiva all'esercizio dell'azione penale e all'assunzione della qualità di imputato, poiché «essa tende naturalmente a manifestarsi fin dal tempo in cui una persona è venuta formalmente a conoscenza dell'esistenza di un'indagine a suo carico, in particolare quando si accompagna al compimento di atti invasivi della sfera di libertà dell'individuo». La Corte prosegue quindi osservando che da tale principio - «penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa» - si ricava che l'equa riparazione non potrà avere ad oggetto «soltanto la fase che

la normativa nazionale qualifica “processo”», ma dovrà riguardare «anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l’azione». Infatti, se si individua nella CEDU – che per sua natura è strumento preposto «a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l’effettività» (sentenza n. 49 del 2015) – il parametro cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in tema di equa riparazione, la nozione di processo non può che rendersi «per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell’attività giudiziaria finalizzata all’accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale». Ciò posto – dopo aver evidenziato che riguardo ai criteri di determinazione di quanto spetta a titolo di riparazione è riconosciuto agli Stati un largo margine di apprezzamento nella costruzione di un rimedio compensatorio interno (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia; sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella c. Italia) e che sussiste pertanto al riguardo uno «spazio per scelte discrezionali (sentenze n. 30 del 2014)» del legislatore – la Corte sottolinea che tali scelte devono però essere esercitate «nel rispetto dei principi cardine con cui la Corte di Strasburgo colora di significato l’art. 6 della CEDU» e non devono prestarsi, «in linea astratta, ad incidere sull’*an* stesso del diritto, anziché sul *quantum*». Ed è proprio in ciò che la Corte ravvisa il contrasto della norma censurata con il parametro interposto, evidenziando come essa non rispetti nessuna delle due condizioni indicate: non la prima, «perché il legislatore si è svincolato dalla generale nozione di “processo” penale rilevante ai sensi dell’art. 6 della Convenzione e tale da abbracciare anche parte delle indagini preliminari, per ripiegare sulla qualificazione nazionale di tale istituto», inconciliabile con la finalità perseguita dal rimedio compensatorio garantito dalla CEDU; non la seconda, poiché la norma censurata, «amputando il “processo”, per come va inteso ai sensi dell’art. 6 della CEDU, di una sua componente», «si presta ad incidere negativamente non solo sulla misura della riparazione, ma anche sulla sussistenza del relativo diritto», effetto che deve ritenersi precluso al legislatore (sentenza n. 30 del 2014; ordinanza n. 124 del 2014). Infatti, solo aggiungendo il periodo di svolgimento delle indagini al computo della durata del successivo processo penale è possibile superare il limite di tempo, di fase (tre anni in primo grado, di due in secondo grado e di uno innanzi alla Corte di cassazione) o complessivo (sei anni), oltre il quale sorge il diritto alla riparazione. La Corte rileva, infine, che secondo la giurisprudenza europea (sentenza 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia; sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania) l’art. 6 CEDU non impone che sia presa in considerazione l’intera fase delle indagini, «se esse non hanno comportato la comunicazione formale dell’accusa penale, o comunque il compimento di atti, da parte dell’autorità a ciò competente, che si siano ripercossi sulla sfera giuridica della persona». Un eventuale obbligo di computare l’intera durata delle indagini eccederebbe pertanto quanto necessario per ricondurre a legittimità convenzionale e costituzionale la disciplina censurata, «includendo arbitrariamente fasi durante le quali l’indagato, ignaro dell’iniziativa dell’autorità giudiziaria, non ha subito alcun patimento, e che quindi il legislatore ben può escludere dal periodo rilevante ai fini della riparazione». Di conseguenza, in applicazione dei principi affermati dalla giurisprudenza europea e tenuto conto che secondo l’ordinamento interno «l’autorità competente a conferire all’accusa penale la consistenza necessaria ad interferire con la sfera personale dell’indagato è l’autorità giudiziaria, attraverso il compimento di atti dai quali consegua la conoscenza, da parte della persona, della pendenza di un’indagine a suo carico», il collegio ha dichiarato l’illegittimità costituzionale *in parte qua* dell’art. 2, comma 2-*bis*, individuando in tale momento il termine iniziale ai fini del computo della durata del processo, con l’ulteriore precisazione che resta ferma «la discrezionalità giudiziaria nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte EDU e dal legislatore, se l’eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo». Con la stessa sentenza sono state invece dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2-*quater*, della legge n. 89 del 2001 – il quale prevede che ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso – impugnato, in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost., «nella parte in cui sottrae al computo della durata del processo i periodi di sospensione che non siano riconducibili alle parti». La Corte infatti ha giudicato «indeterminato», «inadeguato» e «comunque non costituzionalmente obbligato» il «criterio normativo suggerito dal rimettente per distinguere un’ipotesi di sospensione dall’altra». Sotto il primo profilo, dopo aver evidenziato l’«eterogeneità delle ipotesi di sospensione previste dai diversi settori processuali dell’ordinamento», la Corte ha rilevato come tale criterio «non chiarisc(a) se la “riconducibilità” della causa sospensiva alle parti implichi un giudizio di imputabilità, in ragione di una condotta ostruzionistica che osta al ristoro del danno (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania), ovvero un apprezzamento in ordine alla domanda delle parti cui consegua la sospensione del

processo, ove essa valga quale fatto obiettivo, non imputabile allo Stato, e idoneo ad incidere sul diritto all'equa riparazione (Corte EDU, sentenza 12 maggio 1999, Saccomanno c. Italia), ovvero ancora la corrispondenza della sospensione a un interesse, o anche ad un'esigenza processuale, propria delle sole parti». Oltre che «vago», il criterio in questione si rivela inoltre secondo la Corte anche «inadeguato», perché «slegato dalle linee direttrici promananti dalla giurisprudenza europea», che «include nel periodo rilevante ai fini della ragionevole durata del processo il periodo di sospensione conseguente alla proposizione di un incidente di legittimità costituzionale» – ipotesi questa verificatasi nel giudizio *a quo* – «ma non quello derivante dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per la cui protrazione nulla è imputabile allo Stato» (Grande Camera sentenza 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania; sezioni semplici, sentenze 4 dicembre 1995, Terranova c. Italia; 25 febbraio 2000, Gast e Popp c. Germania; 31 maggio 2001, Metzger c. Germania; 26 febbraio 1998, Pafitis e altri c. Grecia; 30 settembre 2003, Koua Poirrez c. Francia).

La sentenza n. **260** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, che con norma qualificata di interpretazione autentica, aveva sancito il divieto, fin dalla trasformazione delle fondazioni in soggetti di diritto privato, di stabilizzare il rapporto di lavoro come conseguenza della violazione delle norme in materia di stipulazione di contratti di lavoro subordinato a termine. La Corte ravvisa la violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto la disposizione – introdotta in sede di conversione del d.l. – aveva operato una estensione del divieto di conversione del contratto a tempo determinato oltre i confini originariamente tracciati. Tale retroattività risultava, pertanto, lesiva del principio dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, sia con riferimento ai parametri costituzionali sia con riferimento al parametro convenzionale interposto. Così motiva la Corte: «Non si può ritenere, pertanto, che la norma interpretativa sia servita al legislatore, per emendare un'imperfezione del testo originario, ripristinando il significato autentico della disposizione interpretata, o che abbia risolto contrasti interpretativi, forieri di incertezze rilevanti. La disposizione impugnata, che non interferisce con il divieto di stabilizzazione nelle ipotesi di proroghe e di rinnovi illegittimi, opera in una latitudine circoscritta e riguarda la sola ipotesi della violazione delle norme sull'illegittima apposizione del termine. La norma impugnata lede, in pari tempo, l'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica e le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (sentenza n. 209 del 2010, per l'indissolubile legame che unisce tali valori dello stato di diritto, posti in risalto anche dall'ordinanza di rimessione della Corte fiorentina). L'affidamento, nel caso di specie, risultava corroborato da un assetto normativo risalente, imperniato sulla distinzione tra i rinnovi e le fattispecie di illegittimità originaria del contratto a tempo determinato, e da una giurisprudenza che gli stessi lavori parlamentari menzionano e che la legge interpretativa consapevolmente ribalta, ripercuotendosi sui giudizi in corso e su vicende non ancora definite. La disciplina impugnata, priva di un appiglio semantico con la norma oggetto di interpretazione, lede, inoltre, l'autonomo esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto è suscettibile di definire i giudizi in corso, travolgendo gli effetti delle pronunce già rese».

3.4. La selezione degli embrioni a scopo eugenetico non sanzionabile penalmente

La sentenza n. 96 del 2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, «nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche», ha reso lecita, nei limiti indicati, la condotta di selezione degli embrioni esclusivamente finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da malattie genetiche trasmissibili. Sulla base di tale circostanza, la successiva sentenza n. **229**, per il principio di non contraddizione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3 e 32 della Costituzione, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della convenzione europea per i diritti dell'uomo, «come interpretato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove ha affermato che il diritto al rispetto della vita privata e familiare include il desiderio della coppia

di generare un figlio non affetto da malattia genetica (in tal senso, Corte EDU, Costa e Pavan contro Italia, sentenza del 28 agosto 2012, § 57)» - dell'art. 13, commi 3, lettera b), e 4, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non è esclusa dalla sanzione penale la condotta riconosciuta lecita nei termini e nei limiti di cui alla predetta sentenza n. 96.

4. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla convenzione EDU

4.1. “Le espropriazioni indirette”

La sentenza n. 71 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 (T.U. sulle espropriazioni), impugnato in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., in quanto – disciplinando l'utilizzazione senza titolo, da parte della pubblica amministrazione, di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità – autorizzerebbe l'espropriazione in assenza di una predeterminazione degli ineludibili motivi d'interesse generale e, nell'ipotizzata carenza di termini certi di avvio e conclusione del procedimento, esporrebbe senza limiti di tempo il diritto di proprietà al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo. Con specifico riguardo alle censure formulate in relazione alla convenzione EDU, la Corte argomenta: “I giudici rimettenti dubitano, ancora, della conformità della norma impugnata all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma sarebbe in contrasto con i principi della CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, sotto due distinti profili. In primo luogo, l'art. 42-*bis* violerebbe la norma interposta di cui all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, rispetto al quale il fenomeno delle cosiddette “espropriazioni indirette” si porrebbe «in radicale contrasto». In secondo luogo, l'art. 42-*bis* violerebbe la norma interposta di cui all'art. 6 CEDU, avendo la Corte EDU ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti soltanto in presenza di «ragioni imperative di interesse generale». La norma risulterebbe anche in contrasto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, disponendo la propria applicabilità ai giudizi in corso, violerebbe i principi del giusto processo, con particolare riferimento alla condizione di parità delle parti davanti al giudice. Le doglianze possono essere esaminate congiuntamente, per concludere nel senso della loro infondatezza, nei sensi della motivazione che segue, per le ragioni già esposte, sia pur in relazione al diverso parametro di cui all'art. 42 Cost., al precedente punto 6.7. È vero, infatti, che la norma trova applicazione anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, per i quali siano pendenti processi, ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato. Ma è anche vero che questa previsione risponde alla stessa esigenza primaria sottesa all'introduzione del nuovo istituto (così come del precedente art. 43): quella di eliminare definitivamente il fenomeno delle “espropriazioni indirette”, che aveva fatto emergere quella che la Corte EDU (nella sentenza 6 marzo 2007, *Scordino contro Italia*) aveva definito una “*défaillance structurelle*”, in contrasto con l'art. 1 del Primo Protocollo allegato alla CEDU. Né si deve trascurare che con l'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni – come peraltro già accadeva con il precedente art. 43 – l'acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione non è più legato ad un accertamento in sede giudiziale, connotato, come tale, da margini di imprevedibilità criticamente evidenziati dalla Corte EDU. Soprattutto, come già rilevato (*supra* punto 6.5), rispetto al precedente art. 43, l'art. 42-*bis* contiene significative innovazioni, che rendono il meccanismo compatibile con la giurisprudenza della Corte EDU in materia di espropriazioni cosiddette indirette, ed anzi rispondente all'esigenza di trovare una soluzione definitiva ed equilibrata al fenomeno, attraverso l'adozione di un provvedimento formale della pubblica amministrazione. Le differenze rispetto al precedente meccanismo acquisitivo consistono nel carattere non retroattivo dell'acquisto (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato), nella necessaria rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione e, infine, nello stringente obbligo motivazionale che circonda l'adozione del provvedimento. Anche alla luce dell'asserita violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., questo obbligo motivazionale, in base alla significativa previsione normativa, che richiede «l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione», deve essere interpretato, come già chiarito al punto 6.7., nel senso che l'adozione dell'atto è consentita –

una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita – solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà. Solo se così interpretata la norma consente infatti:

- di riconoscere, per le situazioni prodottesi prima della sua entrata in vigore, l'esistenza di «imperativi motivi di interesse generale» legittimanti l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti. Tali motivi consistono nell'ineludibile esigenza di eliminare una situazione di *deficit* strutturale, stigmatizzata dalla Corte EDU;

- di prefigurare, per le situazioni successive alla sua entrata in vigore, l'applicazione della norma come *extrema ratio*, escludendo che essa possa costituire una semplice alternativa ad una procedura espropriativa condotta «in buona e debita forma», come imposto, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte EDU;

- di considerare rispettata la condizione, posta dalla stessa Corte EDU nella citata sentenza *Scordino* del 6 marzo 2007, secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto «sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono la restituzione del terreno sistematicamente e per principio»;

- di impedire alla pubblica amministrazione – ancora una volta in coerenza con le raccomandazioni della Corte EDU – di trarre vantaggio dalla situazione di fatto da essa stessa determinata;

- di escludere il rischio di arbitrarietà o imprevedibilità delle decisioni amministrative in danno degli interessati.

Va, infine, valorizzata nella giusta misura la previsione del comma 7 dell'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni, in base alla quale «[l]’autorità che emana il provvedimento di acquisizione [...] ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti». Questo richiamo alle possibili conseguenze per i funzionari che, nel corso della vicenda espropriativa, si siano discostati dalle regole di diligenza previste dall'ordinamento risponde, infatti, ad un invito della stessa Corte EDU (sempre sentenza 6 marzo 2007, *Scordino contro Italia*), secondo cui «lo Stato convenuto dovrebbe scoraggiare le pratiche non conformi alle norme degli espropri in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e cercando di individuare le responsabilità degli autori di tali pratiche».

4.2. Interpretazione autentica e retroattività (in materia di previdenza)

La sentenza n. 127 ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 98 del 2011, prospettata in relazione agli artt. 2, 3, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. La disposizione, in tema di variazioni dell'indennità integrativa speciale delle pensioni anticipate, prevede che, sin dall'entrata in vigore della legge n. 730 del 1983, le variazioni debbano essere calcolate sulla quota dell'indennità “effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio”. La Corte non condivide l'opzione ermeneutica del rimettente, secondo cui la norma censurata, dietro la dichiarata natura interpretativa, introdurrebbe in realtà un significato nuovo e sarebbe dunque retroattiva, ma ritiene che essa sia stata dettata da motivi imperativi d'interesse generale, quale la salvaguardia dell'equilibrio complessivo del sistema previdenziale, e sia intervenuta a comporre un conflitto ermeneutico attribuendo al testo un significato compatibile con la sua formulazione. Con specifico riguardo alle censure formulate in relazione alla convenzione EDU, la Corte argomenta: “... Riconosciuta la sua natura interpretativa, la disciplina si sottrae alle censure prospettate e supera il controllo di ragionevolezza, sollecitato a questa Corte. Il principio di ragionevolezza, nell'ottica di un prudente bilanciamento e di un'accorta integrazione delle tutele, richiede una valutazione sistematica dei molteplici valori coinvolti, anche con riguardo ai valori che la CEDU concorre a presidiare. In un precedente riferito ad una tematica di diritto previdenziale – terreno elettivo di confronto con le affermazioni di principio della Corte di Strasburgo sulle norme interpretative e, come tali, retroattive — questa Corte ha ribadito la legittimità di una disciplina interpretativa e ha ricordato che «La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Quanto alla dedotta lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Corte EDU ha

affermato che, in linea di principio, al legislatore non è precluso intervenire nella materia civile con nuove disposizioni retroattive, che dispieghino gli effetti sui diritti sorti in base alle leggi vigenti. Tuttavia, i principi dello stato di diritto e la nozione di processo equo, sancito dall'art. 6 della CEDU, vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generale (*ex plurimis*, sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa e altri contro Italia, 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia, 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, 21 giugno 2007, SCM Scanner de L'Ouest Lyonnais e altri contro Francia). Dai principi della CEDU, nella prospettiva condivisa dalla giurisprudenza di questa Corte, non deriva alcun divieto assoluto di norme interpretative, suscettibili di ripercuotersi sui processi in corso (sentenze n. 257 del 2011 e n. 311 del 2009). È la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ad evocare l'idea di un bilanciamento, che possa giustificare, in un disegno coerente che rafforzi ed armonizzi le tutele, una legislazione interpretativa. I principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla CEDU sono chiamati, pertanto, ad interagire in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d'interesse generale, consenta di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata. Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (diritto ad un processo equo, affidamento nella stabilità delle relazioni giuridiche), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti”.

L'ordinanza n. **174** ha risolto – con dichiarazione di manifesta infondatezza – una questione sostanzialmente identica a quella già decisa con la sentenza n. 156 del 2014. Anche in questo caso il rimettente denuncia la lesione degli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al paragrafo 1 dell'art. 6, della convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto la previsione (recata dall'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011) che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria, di cui all'art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999, è dovuto sia dagli *ex* dipendenti del cosiddetto parastato già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio e che, in questo ultimo caso, il contributo è calcolato sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 ed è trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa, integrerebbe una norma retroattiva. La Corte respinge tale tesi interpretativa e, con specifico riguardo alle censure formulate in relazione alla convenzione EDU, afferma: “nella stessa citata sentenza n. 156 del 2014, questa Corte ha altresì riconosciuto «la rispondenza della impugnata disposizione interpretativa ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza nel quale l'incremento del “maturato”, per effetto della rivalutazione, sarebbe stato, altrimenti, conseguito dai dipendenti in servizio senza contribuzione alcuna, mentre la rivalutazione delle prestazioni erogate ai pensionati trovava copertura nel contributo in questione, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento (tra iscritti ai fondi soppressi) e squilibrio finanziario nella gestione della previdenza integrativa». E, sulla base di tali considerazioni, ha escluso la violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'evocato parametro europeo sul giusto processo, atteso che, come già precisato, è consentita al legislatore l'adozione di norme retroattive (sia innovative che, come sulla specie, di interpretazione autentica) «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012).”

L'ordinanza n. **274** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006, censurato per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della convenzione europea per i diritti umani. La norma impugnata pone l'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, in tema di modalità di corresponsione dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità. Essa - fissato alla data del 31 dicembre 1994 il discrimine tra il vecchio regime, che svincolava il computo dell'indennità integrativa speciale dalla pensione, e il nuovo sistema, che include l'indennità integrativa speciale nel trattamento pensionistico complessivo - chiarisce che la disciplina applicabile è quella vigente al momento della liquidazione della pensione di reversibilità, e non quella vigente al momento

dell'insorgenza della correlata pensione diretta, secondo le affermazioni di principio della giurisprudenza contabile. La Corte respinge le censure di violazione del legittimo affidamento dei consociati e di interferenza con i giudizi in corso in difetto di motivi imperativi d'interesse generale, per gli stessi motivi già posti a fondamento delle sentenze n. 1 del 2011 e n. 227 del 2014. Nel caso di specie ribadisce: “che la norma impugnata enuclea una delle plausibili varianti di senso, peraltro accreditata da un indirizzo, seppure minoritario, della giurisprudenza contabile; che la disciplina si innesta nella complessa riforma del sistema pensionistico, foriera di effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, e persegue la finalità di armonizzare e perequare tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati; che la norma censurata rinviene la sua ragion d'essere in un contesto, contrassegnato da rilevanti contrasti interpretativi e dal ravvicinato succedersi di norme, che ha reso più acuta l'esigenza di coordinarle e di interpretarle sistematicamente (per una questione affine, sempre in tema di norme interpretative sulle modalità di calcolo dell'indennità integrativa speciale, sentenza n. 127 del 2015); che la norma, inoltre, è coerente con il principio di autonomia del diritto alla pensione di reversibilità come diritto originario (sentenza n. 74 del 2008, punto 4.5. del Considerato in diritto); che, in relazione ai rapporti di durata, non si può riporre alcun ragionevole affidamento nell'immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli, finalizzate a riequilibrare il sistema; che la norma, peraltro, allo scopo di contemperare i contrapposti interessi, salvaguarda i trattamenti pensionistici già definiti in sede contenzioso e attua un bilanciamento ragionevole dei diritti dei singoli con le esigenze di sostenibilità complessiva del sistema previdenziale; che non si può configurare un'ingerenza arbitraria nell'autonomo esercizio delle funzioni giurisdizionali, sol perché la norma impugnata trova applicazione nei giudizi in corso: l'incidenza sui giudizi in corso è connaturata alle norme interpretative, con efficacia retroattiva (sentenza n. 227 del 2014, punto 3. del Considerato in diritto)”.

4.3. Il principio “nessuna pena senza legge” e la sospensione del procedimento con messa alla prova

Con la sentenza n. 240 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, «nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, analoga a quella di cui all'art. 15-*bis*, co. 1, della legge 11 agosto 2014, n. 118, preclude l'ammissione all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge 67/2014». Con specifico riguardo all'asserita lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, la Corte argomenta: “Secondo il giudice rimettente, la mancanza della norma transitoria di cui si vorrebbe l'introduzione, impedendo l'applicazione retroattiva di una norma penale di favore, sarebbe pure in contrasto «con il principio di rango costituzionale – attraverso il parametro interposto di cui all'art. 117 Cost., sancito dall'art. 7 C.E.D.U. (cfr. sentenza della Corte EDU 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia resa dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo) – della retroattività della *lex mitior*». Il giudice rimettente però non considera che la preclusione di cui lamenta gli effetti è conseguenza non della mancanza di retroattività della norma penale ma del normale regime temporale della norma processuale, rispetto alla quale il riferimento all'art. 7 della CEDU risulta fuori luogo. Il principio di retroattività si riferisce al rapporto tra un fatto e una norma sopravvenuta, di cui viene in questione l'applicabilità, e nel caso in oggetto, a ben vedere, l'applicabilità e dunque la retroattività della sospensione del procedimento con messa alla prova non è esclusa, dato che la nuova normativa si applica anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore. L'art. 464-*bis* cod. proc. pen., nella parte impugnata, riguarda esclusivamente il processo ed è espressione del principio *tempus regit actum*. Il principio potrebbe essere derogato da una diversa disciplina transitoria, ma la mancanza di questa non è certo censurabile in forza dell'art. 7 della CEDU. È da aggiungere che, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, la Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo che il principio di retroattività della legge penale più favorevole «sia un corollario di quello di legalità, consacrato dall'art. 7 della CEDU, ha fissato dei limiti al suo ambito di applicazione, desumendoli dalla stessa norma convenzionale. Il principio di retroattività della *lex mitior*, come in generale “le norme in materia di retroattività contenute nell'art. 7 della Convenzione”, concerne secondo la Corte le sole

“disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono” (decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; nello stesso senso, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia)». Perciò «è da ritenere che il principio di retroattività della *lex mitior* riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all’ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità» (sentenza n. 236 del 2011). In un caso in cui era contestato il termine per richiedere il giudizio abbreviato previsto dall’art. 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, la Corte di Strasburgo ha distinto le norme sostanziali da quelle processuali che disciplinano tale giudizio e ha escluso che queste ultime potessero comportare la violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU. Secondo la Corte, «Poiché la modificazione legislativa denunciata dal ricorrente [aveva] riguardato una norma di procedura, salvo il caso di arbitrarietà, niente nella Convenzione impediva al legislatore italiano di regolamentare la sua applicazione ai processi in corso al momento della sua entrata in vigore». Più in particolare, «poiché il giudizio abbreviato ha come scopo di evitare il dibattimento e di decidere sulla fondatezza delle accuse in esito a una udienza in camera di consiglio, non si [poteva] rimproverare alle autorità di avere limitato l’applicazione delle nuove modalità di accesso a questa procedura semplificata ai soli casi in cui il dibattimento pubblico non avesse avuto ancora luogo» (Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 27 aprile 2010, Morabito contro Italia). Il caso oggetto della ricordata decisione è analogo a quello cui si riferisce la questione di legittimità costituzionale e dalla stessa giurisprudenza della Corte europea emerge in modo limpido l’insostenibilità dell’asserita violazione dell’art. 7 della CEDU”.

4.4. L’accertamento della pericolosità sociale per l’applicazione delle misure di sicurezza

La sentenza n. **186** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), «nelle parti in cui stabilisce che l’accertamento della pericolosità sociale “è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all’articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale” e che “non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali”», sollevata, fra gli altri parametri, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 5 della convenzione europea per i diritti dell’uomo, sull’assunto che la normativa impugnata esporrebbe «a gravi rischi non solo la sicurezza dei cittadini italiani, ma anche la sicurezza di tutti i cittadini che dalle Convenzioni internazionali ricevono protezione giuridica e che, per le più svariate ragioni, possono trovarsi sul territorio dello Stato italiano». Nel rigettare le censure la Corte ha affermato che, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, la disposizione censurata, come risultante dagli emendamenti introdotti in sede di conversione, «non ha modificato, neppure indirettamente, per le persone inferme di mente o seminferme di mente, la nozione di pericolosità sociale, ma si è limitata ad incidere sui criteri di scelta tra le diverse misure di sicurezza e sulle condizioni per l’applicazione di quelle detentive». Si veda, più ampiamente, in *La tutela dei diritti nella giurisdizione*, sotto l’analogia voce.

4.5. Le convenzioni per l’attività di cava (incrementi tariffari e principio dell’affidamento)

La sentenza n. **34** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009, che estende gli incrementi tariffari concernenti l’attività di cava anche ai titolari di convenzioni precedenti, i quali sarebbero stati espressamente esclusi dall’incremento in questione dalla legge regionale n. 19 del 2007. Il rimettente reputa che in tal modo sarebbe stato violato il principio dell’affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, e sarebbe stato leso il diritto di proprietà come definito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. La Corte rileva, invece, che nessun legittimo affidamento in un incremento tariffario può essere invocato dalla parte privata né in forza delle leggi vigenti al momento della stipula delle

convenzioni, né in forza delle convenzioni medesime, anche in considerazione del fatto che l'incremento in questione è circoscritto al solo adeguamento all'indice ISTAT e che aggiorna i costi ad un livello pari a quello già sostenuto dalle imprese concorrenti entrate successivamente. La Corte chiarisce che la novella del 2007 – contrariamente a quanto affermato dal rimettente - non limita il potere di revisione delle tariffe alle sole variazioni dell'indice ISTAT; che essa prevede che l'adeguamento a tali variazioni sia obbligatorio ogni quattro anni; che ciò non esclude affatto la facoltà della Giunta e del legislatore regionale di rivederle per altre ragioni; che si tratta, in sostanza, di un potere di cui viene regolato un profilo, senza che dalla norma possa desumersi alcuna indicazione circa la volontà legislativa di limitare solo a questo profilo il potere di aggiornamento. Ulteriormente, la Corte chiarisce che il preteso affidamento non si sarebbe potuto fondare neppure sulle clausole convenzionali, visto che la stessa parte privata aveva convenuto con i Comuni il versamento non solo del contributo originariamente pattuito, ma anche di eventuali conguagli dello stesso derivanti da qualsiasi, ulteriore, aggiornamento delle tariffe; e che conseguentemente non poteva neppure dirsi che l'estensione contestata fosse improvvisa e inaspettata. La Corte conclude affermando che la norma censurata “appare espressione di una scelta di indirizzo politico economico del legislatore regionale, volta a porre termine alla condizione di vantaggio in cui si erano venuti a trovare i titolari delle convenzioni precedenti, disponendo nei loro confronti un incremento, peraltro contenuto”; e che “va riconosciuta la legittimità di tale scelta, in quanto «assistita da una “causa” normativa adeguata [...] che rend[e] “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso “contropartite” intrinseche allo stesso disegno normativo e che valg[o]no a bilanciare la posizione delle parti» (così la sentenza n. 92 del 2013)”. A conferma di ciò la Corte adduce che “ai sensi dell’art. 42, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2009, una parte del contributo che la società versa al Comune – il 50% – è destinato alla Regione «per attività di recupero e bonifica ambientale di cave dismesse e di aree degradate, nonché per interventi atti a migliorare l’assetto idrogeologico». Il vincolo di destinazione contenuto nella norma, pertanto, vale a bilanciare il sacrificio del privato con finalità di tutela ambientale, smentendo l’assunto secondo il quale la disposizione censurata sarebbe motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti”. Le stesse motivazioni sostengono anche il rigetto delle censure formulate in relazione all’art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU.

4.6. La rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso

La sentenza n. 221 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, sollevata con riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della convenzione europea per i diritti dell'uomo. La norma impugnata condiziona la rettificazione anagrafica del sesso a una sentenza del tribunale passata in giudicato, la quale attribuisca all'interessato un sesso diverso da quello registrato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali. La Corte – osservato che il diritto all'identità di genere, tutelato dalla norma censurata, è espressione «del diritto all'identità personale (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU) e, al tempo stesso, di strumento per la piena realizzazione del diritto, dotato anch'esso di copertura costituzionale, alla salute» - afferma che la norma censurata va interpretata alla luce «di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona». Il ricorso al trattamento chirurgico non può quindi più essere considerato un prerequisite necessario. Sarà infatti l'individuo a scegliere «le modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, il quale deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere».

4.7. Il divieto, penalmente sanzionato, di soppressione di embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica

Con la sentenza n. 229, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 6, della legge n. 40 del 2004 - che sanziona penalmente il divieto di soppressione degli embrioni, anche ove trattasi di embrioni soprannumerari risultati affetti da malattie genetiche a seguito di selezione finalizzata ad evitarne l'impianto nell'utero della donna - censurato in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, nonché all'117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Così motiva la Corte: «Nel caso in esame, deve escludersi che risulti, per tali profili, censurabile la scelta del legislatore del 2004 di vietare e sanzionare penalmente la condotta di «soppressione di embrioni», ove pur riferita – ciò che propriamente il rimettente denuncia – agli embrioni che, in esito a diagnosi preimpianto, risultino affetti da grave malattia genetica. Anche con riguardo a detti embrioni, la cui malformazione non ne giustifica, sol per questo, un trattamento deteriore rispetto a quello degli embrioni sani creati in «numero [...] superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto», *ex* comma 2 del medesimo art. 14, nel testo risultante dalla sentenza n. 151 del 2009, si prospetta, infatti, l'esigenza di tutelare la dignità dell'embrione, alla quale non può parimenti darsi, allo stato, altra risposta che quella della procedura di crioconservazione. L'embrione, infatti, 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. Con la citata sentenza n. 151 del 2009, questa Corte ha già, del resto, riconosciuto il fondamento costituzionale della tutela dell'embrione, riconducibile al precetto generale dell'art. 2 Cost.; e l'ha bensì ritenuta suscettibile di «affievolimento» (al pari della tutela del concepito: sentenza n. 27 del 1975), ma solo in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo costituzionale (come il diritto alla salute della donna) che, in temine di bilanciamento, risultino, in date situazioni, prevalenti. Nella fattispecie in esame, il *vulnus* alla tutela della dignità dell'embrione (ancorché) malato, quale deriverebbe dalla sua soppressione *tamquam res*, non trova però giustificazione, in termini di contrappeso, nella tutela di altro interesse antagonista. E ciò conferma la non manifesta irragionevolezza della normativa incriminatrice denunciata. La quale neppure contrasta con l'asserito «diritto di autodeterminazione» o, per interposizione, con il richiamato parametro europeo, per l'assorbente ragione che il divieto di soppressione dell'embrione malformato non ne comporta, per quanto detto, l'impianto coattivo nell'utero della gestante, come il rimettente presuppone e, in relazione ai suddetti parametri, appunto censura».

5. L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla convenzione EDU

La sentenza n. **96** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, per violazione degli artt. 3 e 32, Cost. La decisione ha cassato il divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita da parte di coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, riconoscendone l'irragionevolezza e la lesività in ordine al diritto alla salute; ha, invece, dichiarato assorbiti i profili relativi agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della convenzione EDU.

6. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione alla convenzione EDU

La sentenza n. **56** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, nonché dei richiamati commi 77 e 78, in relazione agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost. Le norme denunciate fanno parte della disciplina con cui lo Stato affida a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione dei giochi pubblici. Il rimettente aveva denunciato, altresì, il contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione sia all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che tutela il principio dell'affidamento, sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in tema di protezione della proprietà, estesa dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo agli interessi patrimoniali e ai diritti immateriali. Le censure tuttavia sono state dichiarate inammissibili. Così argomenta la Corte: "Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, B Plus Giocolegale Ltd ha dedotto, tra l'altro, che le norme denunciate si pongono in contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione sia all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che tutela il principio dell'affidamento, sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in tema di protezione della proprietà, estesa dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo agli interessi patrimoniali e ai diritti immateriali. Sotto il primo profilo, ha rilevato che la Corte costituzionale potrebbe anche richiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*ex art. 234 del trattato che istituisce la Comunità europea*), ovvero disporre la restituzione degli atti al giudice a quo, perché decida la controversia non applicando le norme interne confliggenti con il diritto dell'Unione europea. Come si desume dall'espresso riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost. (da intendere limitato al primo comma, *ratione materiae*), tali deduzioni si traducono in ulteriori censure di costituzionalità, per contrasto con le indicate norme dell'Unione europea e della CEDU, assunte quali parametri interposti. Si tratta di questioni inammissibili, perché non sollevate dal giudice rimettente. In relazione al *thema decidendum*, invero, si deve precisare che l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2013, n. 271 del 2011, n. 236 del 2009). Quanto alle subordinate istanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea o di restituzione degli atti al giudice *a quo*, la loro inammissibilità deriva, in via consequenziale e assorbente, dalla mancata pendenza davanti a questa Corte, per le ragioni appena esposte, di una questione di legittimità delle norme nazionali, in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., per incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, tale per cui una questione pregiudiziale interpretativa possa assumere rilevanza al fine della definizione del giudizio di costituzionalità".

7. Citazioni di giurisprudenza della Corte EDU "a sostegno"

La sentenza n. **144** – resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – ribadisce l'inaccoglibilità della tesi secondo la quale il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse *extra moenia* andrebbe rimodulato in senso estensivo, in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili

alla propria sfera privata di interessi. Secondo la Corte, infatti: “Tale tesi appare, «proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un’attività (quella “politica”) non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l’altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l’art. 68 Cost. circoscriva l’irresponsabilità dei membri del Parlamento alle “opinioni espresse” ed ai “voti dati” “nell’esercizio delle loro funzioni”); dall’altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi “politici” da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità» (sentenze n. 115 del 2014 e n. 313 del 2013)”. In tale contesto, la Corte afferma che “Tale conclusione si pone in linea, come già affermato dalla sentenza n. 115 del 2014, anche con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, in base alla quale, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede che tra l’atto in ipotesi lesivo e l’esercizio della funzione tipica del parlamentare sussista un «legame evidente» (sentenza n. 313 del 2013), comprovato, cioè, in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole”.

La sentenza n. **146** - in tema di esperibilità dell’azione di petizione di eredità da parte dei figli naturali anche nell’ambito di successioni apertesi anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 219 del 2012, che ha disposto la completa parificazione dei figli naturali ai figli legittimi - ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 154 del 2013, in relazione agli artt. 2, 3 e 76, Cost. Cionondimeno, vertendo le censure su un asserito eccesso di delega e su una asserita irragionevolezza della deroga apportata al divieto di retroattività della legge, la Corte richiama nelle motivazioni la giurisprudenza della Corte EDU: “ Con riguardo al principio di irretroattività delle leggi in materia civile – sancito dall’art. 11 delle preleggi, e che non ha valenza costituzionale a differenza di quanto espressamente previsto in materia penale dall’art. 25, secondo comma, Cost. – questa Corte ha reiteratamente chiarito come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenze n. 156 del 2014 e n. 264 del 2012). Nella specie, la normativa denunciata dal rimettente è volta alla tutela di un valore di rilievo costituzionale – quello della completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all’interno del matrimonio – specificamente riconducibile all’art. 30, primo comma, Cost.: un valore coerente anche al bene della «vita familiare», di cui all’art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, nel senso della sua tutelabilità anche con riguardo alla famiglia costruita fuori dal matrimonio (sentenza 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio, e successive conformi). E ciò, appunto, esclude la violazione dei parametri evocati dal rimettente”.

La sentenza n. **234** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 159, comma 3, della legge n. 89 del 1913, concernente il divieto di riabilitazione del notaio destituito a seguito di condanna per uno dei reati indicati dall’art. 159, comma 3, della legge notarile, non ravvisando la prospettata violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. In tale contesto, la Corte nel respingere la censura di irragionevole automatismo ostativo alla graduazione della sanzione alla gravità del reato, introduce anche un riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU: “Si può aggiungere, benché tale profilo non sia oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, che per la medesima ragione tale divieto non trova ostacoli nella consolidata interpretazione che la Corte europea dei diritti dell’uomo dà dell’art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché esso non è la conseguenza automatica di un fatto, cui la legge riconnette effetti lesivi del diritto della persona a svolgere un’attività professionale. La compressione di tale diritto deriva dal giudizio disciplinare, è la conseguenza di un’accertata incompatibilità tra la condotta e la professione, è impugnabile in sede giurisdizionale, ed è ritenuta dalla legge necessaria per preservare l’integrità della funzione notarile, che sarebbe compromessa ove i consociati potessero anche solo dubitare dell’affidabilità di chi è preposto a certificarne gli atti con valore di pubblica fede”.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. L'interpretazione della fonte costituzionale nazionale alla luce delle fonti internazionali

“La libertà sindacale è tutelata dall’art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell’autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del Considerato in diritto, e n. 34 del 1985, punto 4. del Considerato in diritto). Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l’interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l’evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza. Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l’8 giugno 1949, concernente l’applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367, e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, la Convenzione OIL n. 151, relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64^a sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862. Un rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva traspare dall’evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sulla libertà sindacale, che interpreta estensivamente l’art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia, riguardante il diritto di stipulare contratti collettivi nel lavoro pubblico). Si deve inoltre citare l’art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all’esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995. Il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è riconosciuto anche dall’art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha ora «lo stesso valore giuridico dei trattati», in forza dell’art. 6, comma 1, del Trattato sull’Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Infine, in un quadro inteso a riconoscere e a promuovere il ruolo delle parti sociali, a favorire il dialogo tra le stesse, nel rispetto della loro autonomia, si deve ricordare l’art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), norma introdotta con il Trattato di Lisbona”. Così la sentenza n. **178**, che dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 39, primo comma, Cost., dell’art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del d.l. n. 78 del 2010, e dell’art. 16, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014, realizzato attraverso norme susseguite senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica, ha natura strutturale e, dunque, trascende i limiti della transitorietà e dell’eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale.

2. Le norme internazionali sull’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati

L’ordinanza n. **30** ha dichiarato: a) la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della «norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell’art. 10

primo comma Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza 3.2.2012, nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte nello Stato del giudice adito, “*iure imperii*” dal Terzo Reich», sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione; b) la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), «nella parte in cui, recependo l’art. 94 dello Statuto dell’Onu, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia quando essa ha stabilito l’obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l’umanità commessi “*iure imperii*” dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano», sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione; c) la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all’ordinamento interno), «nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l’obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l’umanità commessi “*iure imperii*” dal Terzo Reich nel territorio italiano», sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione. La Corte considera che le questioni b) e c) sono divenute prive di oggetto per effetto della sopravvenuta sentenza n. 238 del 2014, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale sia dell’art. 1 della legge n. 848 del 1957 (in senso conforme alla prospettazione del rimettente: *id est* «nella parte, in cui [quella norma] obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona»), sia dell’art. 3 della legge n. 5 del 2013. Considera altresì che la questione a), fondata sul presupposto che la norma censurata sia stata «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell’art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012, nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra», ha ad oggetto una norma inesistente *ab origine*. Infatti, con la stessa richiamata sentenza n. 238 del 2014, la Corte – in esito alla verifica che, «anche in riferimento alle norme internazionali consuetudinarie internazionali», solo ad essa compete, di compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, che costituiscono «gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell’ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale» – ha, appunto, accertato che «la parte della norma sull’immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell’ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto»; e non ha dunque prodotto la norma (interna) che il rimettente censura, sull’erroneo presupposto del suo intervenuto recepimento *ex art. 10 Cost.*

3. L’accertamento della pericolosità sociale per l’applicazione delle misure di sicurezza

La sentenza n. 186 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), «nelle parti in cui stabilisce che l’accertamento della pericolosità sociale “è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all’articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale” e che “non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali”», sollevata, fra gli altri parametri, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, proclamata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 10 dicembre 1948, sull’assunto che la normativa impugnata esporrebbe «a gravi rischi non solo la sicurezza dei cittadini italiani, ma anche la sicurezza di tutti i cittadini che dalle Convenzioni internazionali ricevono protezione giuridica e che, per le più svariate ragioni, possono trovarsi sul territorio dello Stato italiano». Nel rigettare le censure la Corte ha affermato che, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, la disposizione censurata, come risultante dagli emendamenti introdotti in sede di

conversione, «non ha modificato, neppure indirettamente, per le persone inferme di mente o seminferme di mente, la nozione di pericolosità sociale, ma si è limitata ad incidere sui criteri di scelta tra le diverse misure di sicurezza e sulle condizioni per l'applicazione di quelle detentive». Si veda, più ampiamente, in *La tutela dei diritti nella giurisdizione*, sotto l'analogia voce.

Indice analitico delle decisioni trattate nella Parte II

S. 1	132, 240
S. 2	352, 388, 433
S. 3	183, 236, 303
S. 5	270, 271
S. 6	271, 272
S. 7	275, 277, 312
S. 10	113, 119, 121, 123, 142, 155, 165, 228, 231, 255, 263, 266, 273, 293
S. 11	191, 304
S. 13	214, 235, 336, 340, 353, 363, 376, 397
S. 14	248
S. 16	349, 370, 431
S. 17	394
S. 19	166, 374, 378, 379, 406, 417
O. 21	158, 160, 234, 269, 305
S. 22	122, 133, 195, 444
S. 23	132, 133, 141, 142, 144, 154, 181, 182, 185, 247
O. 30	115, 255, 458
S. 31	421
S. 32	214, 337, 353
S. 33	255, 331, 343, 394
S. 34	158, 218, 453
S. 37	278
S. 38	218, 290, 346, 351, 370, 429, 432
S. 43	144, 211
S. 44	309
S. 45	123, 144, 172, 274
S. 46	166, 403, 412
S. 47	339
S. 48	124, 139, 243
S. 49	115, 170, 285, 304, 437, 438, 439, 441, 443
S. 50	116, 167, 344, 345, 382, 383, 384, 385, 386
S. 51	200
S. 54	323, 331, 368

S. 55	309, 353
S. 56	117, 145, 158, 213, 216, 221, 433, 434, 455
S. 58	228, 329, 350, 435
S. 59	322, 332, 369
S. 60	371
S. 64	310, 353
S. 65	421, 422
S. 66	233
S. 67	422
S. 70	122, 133, 154, 206, 229
S. 71	123, 124, 141, 145, 183, 221, 277, 286, 448
O. 72	263, 266, 292
S. 76	125, 202
S. 77	324, 403, 408, 410
S. 78	125, 181, 237
O. 80	427
S. 81	311
S. 82	166, 324, 357, 404, 411, 413, 415, 423
S. 83	146, 234, 266
S. 84	347
S. 85	212
S. 89	336, 341, 380, 401, 417, 423
S. 94	205
S. 95	126, 161, 183, 184, 245
S. 96	146, 155, 189, 194, 275, 304, 437, 455
S. 97	182, 241, 444
S. 98	164, 260, 262, 282
S. 99	348, 433
S. 100	126, 176
S. 106	127, 184, 242
S. 107	300, 308, 316
S. 108	128, 146, 252, 275, 276, 290
S. 109	182, 241, 445
S. 110	114, 258, 429, 443
S. 113	141, 142, 147, 291, 304, 428

S. 117	.....215, 339, 340, 348, 353, 355, 363, 365, 430
S. 118	.....112, 120, 254, 260, 272, 319, 320, 390, 391
S. 119	.....121, 148, 197, 227, 262, 303
S. 124	.....322, 323, 324, 334, 344, 349, 360, 366, 367, 338
S. 125	.....334, 361, 367, 389, 408, 419, 420
S. 126	.....128
S. 127	.....116, 117, 155, 158, 160, 208, 267, 294, 305, 449
S. 130	.....332, 356
S. 131	.....234, 418, 424
S. 132	.....134, 148, 229
S. 139	.....134, 149, 246, 247
S. 140	.....326, 329, 331, 332, 335, 342, 354, 369, 371, 373, 377
S. 141	.....328, 414, 418
S. 142	.....328, 333, 389
S. 143	.....300, 316
S. 144	.....258, 455
S. 145	.....263
S. 146	.....118, 160, 192, 260, 269, 443, 456
S. 149	.....335, 351
S. 150	.....158, 159, 160, 254, 267, 280, 304, 438, 444
S. 152	.....289, 358, 383
S. 153	.....313, 325, 327, 329, 335, 360, 372
S. 154	.....264
S. 155	.....256, 293, 397, 400, 403, 409, 416
S. 156	.....166, 328, 357, 372, 380, 404, 409, 413, 417, 418
S. 158	.....312
O. 165	.....128, 194, 244
S. 169	.....256
S. 170	.....161, 281, 306
S. 171	.....380, 381
O. 174	.....158, 159, 160, 210, 268, 450
S. 176	.....425
S. 178	.....121, 129, 149, 156, 198, 199, 229, 279, 282, 294, 428, 438, 458
S. 179	.....220, 431
S. 180	.....279, 314, 329, 335, 344, 352, 433

S.	181	295, 298, 392, 394
S.	184	185, 187, 304, 439, 441, 443, 445
S.	185	139, 141, 162, 173, 174
S.	186	250, 265, 452, 459
O.	187	171, 286, 441, 442
S.	188	113, 115, 167, 258, 276, 292, 374, 387
S.	189	327, 355, 364, 372, 391, 393
S.	191	122, 135, 188, 211, 257
S.	192	142, 150, 198, 203, 233
S.	193	165, 225, 312
S.	194	150, 164, 181, 191, 238, 261
S.	195	326, 342, 343
S.	196	376, 392
S.	198	135, 162, 251
O.	200	165, 307
O.	201	130, 251
S.	205	137, 191, 199
S.	206	112, 137, 201
O.	207	123
S.	210	156, 214, 216, 261, 428
S.	215	326, 330, 335, 349
S.	216	163, 164, 228
S.	217	366
S.	218	270, 276, 325, 327, 356, 360
S.	219	347, 432
S.	220	130, 163, 172, 177, 192, 256
S.	221	119, 151, 188, 194, 454
S.	222	185
S.	223	115, 151, 171, 173, 179, 193, 256, 257, 258
S.	227	322, 362, 366, 382
S.	228	397, 319, 337, 362
S.	229	119, 152, 163, 171, 190, 448, 454
S.	230	133, 195, 196
O.	232	219, 233, 291
S.	233	141, 223, 364

S.	234	.....	163, 203, 282, 456
S.	235	.....	184, 299, 301, 317
S.	236	.....	118, 156, 160, 180, 225, 269
S.	237	.....	131, 239
S.	238	.....	404
S.	239	.....	373, 405, 412
S.	240	.....	138, 139, 172, 249, 451
O.	242	.....	157, 194
S.	245	.....	167, 223, 288, 315, 325, 333, 345
S.	246	.....	425
S.	248	.....	118, 131, 153, 205
S.	250	.....	167, 359, 375, 376, 377, 392
S.	251	.....	308
S.	252	.....	402, 416
S.	253	.....	167, 276, 336, 396
S.	260	.....	118, 159, 161, 201, 268, 435, 447
S.	261	.....	168, 365, 377
S.	262	.....	138, 185, 219, 303
S.	263	.....	406
S.	272	.....	142, 168, 276, 314, 327, 358
S.	273	.....	328, 419, 426
O.	274	.....	118, 158, 159, 160, 161, 210, 269, 294, 305, 451
O.	275	.....	181, 238