



**SEGRETERIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA
DELLA REPUBBLICA**

**OSSERVATORIO SULLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

A CURA DI

ANDREA ANTONUZZO
GIORGIO BONERBA
ROBERTO PROSSOMARITI

COORDINATORE
GUIDO RIVOSECCI

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La rassegna di giurisprudenza costituzionale vuole essere uno strumento di agile consultazione che metta in evidenza, nella forma concisa della massima, gli indirizzi giurisprudenziali consolidati e le più rilevanti novità emergenti dalle pronunce della Consulta che, per la tipologia e la natura delle questioni trattate, possono rivestire un particolare interesse per la vita e il funzionamento degli organi costituzionali e delle rispettive strutture amministrative di supporto.

In questo secondo numero si è ritenuto – una volta esaurita nel primo numero la ricostruzione dei più significativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale consolidatisi nel corso della storia repubblicana in materia di poteri e attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica, atti a firma presidenziale e rapporti Stato-Regioni – di dedicare ampio spazio all’analisi dell’attualità giurisprudenziale, esaminando le più importanti pronunce della Corte intervenute nell’arco temporale che va da settembre 2018 a dicembre 2019 e articolandone l’esposizione in cinque sezioni tematiche omogenee.

In particolare, nella sezione “*Poteri dello Stato*” sono state inserite alcune pronunce di particolare rilievo gravide di importanti risvolti sul piano politico (come ad esempio la sentenza che ha ritenuto conforme a Costituzione la soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale per l’elezione dei membri italiani del Parlamento europeo) e su quello istituzionale (in particolare sul fronte dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria e di quelli tra potere legislativo e autorità giudiziaria in materia di prerogative e immunità parlamentari) per l’assetto e la dinamica dei rapporti tra i poteri dello Stato. Nella sezione su “*Gli atti a firma presidenziale*” sono state oggetto di disamina alcune pronunce in materia di sussistenza dei presupposti per l’esercizio del potere governativo connesso all’adozione della decretazione d’urgenza, così come arresti riguardanti il rispetto dei principi costituzionali in materia di delegazione legislativa.

Nella successiva sezione in materia di “*Giustizia costituzionale*” sono state analizzate pronunce particolarmente importanti nel contesto dell’evoluzione delle regole poste a presidio del processo costituzionale, le quali spaziano da profili quali l’individuazione dei soggetti legittimati a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai più recenti “capitoli” della storia dei rapporti tra la Corte costituzionale e le Corti europee.

A seguire è stata inserita una sezione dedicata alla “*Tutela dei diritti*”. Al suo interno sono riportate pronunce nelle quali la Corte ha affrontato questioni di legittimità costituzionale afferenti alla sfera della tutela dei diritti, sia di quelli individuali di libertà, sia di quelli sociali, sia, infine, di quelli che vengono in gioco in ambiti particolarmente delicati quali quelli delle sanzioni penali e amministrative e dell’esecuzione della pena.

Infine, l’ultima sezione è dedicata ai “*Rapporti Stato-Regioni*”. Essa fornisce alcune coordinate di fondo sulle più recenti tendenze evolutive della forma di Stato regionale, ricavate dall’analisi di alcune pronunce della Corte intervenute nell’arco di tempo considerato in materia di esercizio delle competenze, di leale collaborazione, di sussidiarietà e di autonomia finanziaria, di competenze degli enti locali.

INDICE

Osservatorio sulla giurisprudenza costituzionale – n. 2

a cura di **Andrea Antonuzzo, Giorgio Bonerba e Roberto Prossomariti**

POTERI DELLO STATO	4
ATTI A FIRMA PRESIDENZIALE	11
GIUSTIZIA COSTITUZIONALE	20
TUTELA DEI DIRITTI	41
RAPPORTI STATO-REGIONI	84

Poteri dello Stato

Sentenza n. 229 del 2018

Tipologia di giudizio: conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Oggetto del giudizio: legittimità dell'art 18, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 177 del 2016 (conflitto tra il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari e il Presidente del Consiglio dei ministri)

Parametro costituzionale: art. 109 Cost.

Tematica affrontata: rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria con riferimento al segreto di indagine

Non spettava al Governo della Repubblica adottare l'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nella parte in cui prevede che «[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale».

La Corte costituzionale preliminarmente ribadisce l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari, già dichiarata con ordinanza n. 273 del 2017. Nell'enunciare un **principio di effettività della tutela delle attribuzioni costituzionali**, la Corte rileva che solo in relazione all'autorità giurisdizionale giudicante, titolare del potere di promuovere d'ufficio il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, può, in via di principio, esser predicato il rispetto del requisito della cosiddetta residualità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato su atto avente valore legislativo. Diversa è la condizione

del pubblico ministero che, in un caso come quello di specie, ove non fosse ritenuto ammissibile il ricorso per conflitto, vedrebbe frustrata l'esigenza di una tutela immediata delle proprie attribuzioni nei confronti di una disposizione avente incidenza continua e quotidiana sia sulla funzione investigativa del p.m. stesso che sui compiti informativi della polizia giudiziaria.

Nel merito è riscontrato un contrasto tra l'impugnata disposizione e l'articolo 109 Cost., con conseguente annullamento della prima.

Si rammenta come il **segreto investigativo sia istituito presidiato da una garanzia di carattere costituzionale in quanto strumentale al più efficace esercizio dell'azione penale, al fine di scongiurare ogni possibile pregiudizio alle indagini, innanzitutto a causa di un'anticipata conoscenza delle stesse da parte della persona indagata.** Pur non trattandosi di un principio di carattere assoluto resta fermo che ogni deroga al segreto investigativo debba avvenire previo vaglio della stessa autorità giudiziaria competente, che ben può rigettare, motivandone le ragioni, una richiesta di atti e informazioni, come, del resto, previsto dal sistema delineato dal codice di procedura penale vigente.

La disposizione contestata, invece, pone a carico degli ufficiali di polizia giudiziaria un obbligo informativo concernente «le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria» e ciò «indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale», affidando, peraltro, a circolari interne alle varie Forze di polizia la concreta definizione dei profili soggettivi e oggettivi dell'obbligo in parola. In tal modo, i vertici delle Forze di polizia, vale a dire soggetti dipendenti dal potere esecutivo e che neppure rivestono la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, verrebbero ad essere destinatari di un'ingentissima mole di informazioni di rilevante significato investigativo senza che sia riconosciuto all'autorità giudiziaria il potere di stabilire il *quando*, il *quomodo* e il *quantum* delle notizie riferibili.

L'art. 109 Cost., prevedendo che l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, ha il significato di istituire un rapporto di dipendenza funzionale della seconda nei confronti della prima, escludendo interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini. Tale rapporto di subordinazione funzionale, se non collide con l'organico rapporto di dipendenza burocratica e disciplinare della polizia giudiziaria nei confronti del potere esecutivo, **non ammette invece che si sviluppino, fosse anche**

per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quelle condotte dal pubblico ministero competente.

Sentenza n. 239 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: artt. 21, comma 1, nn. 1-bis) e 2), 22, legge n. 18 del 1979

Parametro costituzionale: artt. 1, comma 2, 3 e 48, comma 2, Cost.

Tematica affrontata: legge elettorale per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo; soglia di sbarramento

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), sollevate in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione.

Il giudice rimettente denunciava l'illegittimità del meccanismo per il quale i seggi spettanti all'Italia presso il Parlamento europeo sono ripartiti esclusivamente tra le liste che, a livello nazionale, abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi espressi. Ciò avrebbe comportato una violazione del principio democratico di eguaglianza del voto, senza alcuna giustificazione ragionevole, in assenza dell'esigenza di agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare necessaria a instaurare e mantenere il rapporto di fiducia con un Governo.

Nel rigettare le questioni sollevate, la Corte ha ricostruito la *ratio* alla base della previsione delle c.d. **“soglie di sbarramento”**. **Accanto alle esigenze sottese alla dialettica Governo-Parlamento, esse mirano anche a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali propri dell'assemblea parlamentare, evitando una eccessiva frammentazione politico-partitica.**

Se per quanto riguarda il secondo aspetto non vi è dubbio che anche nel Parlamento europeo si pongano esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, anche con riferimento al primo deve tenersi conto della **trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, con il rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo e con l'attribuzione a quest'ultimo della competenza a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa.**

Si deve pertanto escludere che la scelta del legislatore italiano possa essere ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete in una materia ad alto tasso di politica come quella elettorale.

Sentenza n. 38 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: Art. 6, comma 2, legge n. 140 del 2003

Parametro costituzionale: Artt. 68, terzo comma, Costituzione

Tematica affrontata: autorizzazione, da parte della Camera di appartenenza, all'utilizzo dei tabulati di comunicazioni relative a utenze di terzi venuti a contatto con un parlamentare intercettato

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, sollevata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna nella parte in cui prevede che il giudice debba chiedere alla Camera alla quale il parlamentare appartiene l'autorizzazione all'utilizzo dei tabulati di comunicazioni relative a utenze di terzi venuti a contatto con il parlamentare stesso.

Il giudice *a quo* riteneva la disposizione censurata in contrasto con l'art. 68, terzo comma, della Costituzione, la quale menziona le intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni – intese come registrazioni in qualsiasi forma effettuate – e non anche i tabulati telefonici. Secondo il giudice, sussisterebbe una differenza ontologica tra i due strumenti, atteso che le prime consentono di apprendere il contenuto di una conversazione

o di una comunicazione nel momento stesso in cui questo viene espresso, mentre i tabulati si limiterebbero a fornire il dato “estrinseco” della conversazione, relativo, ad esempio, alla durata della comunicazione e alle utenze coinvolte. Pertanto, la norma di legge ordinaria avrebbe operato un’indebita estensione del perimetro di operatività della prerogativa parlamentare stabilita dalla Costituzione.

La Corte, nel rigettare tali argomentazioni in quanto non fondate, ha anzitutto richiamato la propria giurisprudenza consolidatasi a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 140 del 2003, attuativa dell’art. 68 Cost. nella versione risultante dalla revisione costituzionale del 1993. In particolare, la Corte ha ribadito come l’autorizzazione alla Camera di appartenenza del parlamentare, le cui conversazioni o comunicazioni l’autorità giudiziaria intenda intercettare “in qualsiasi forma”, deve essere richiesta non soltanto per le intercettazioni “dirette”, ma anche per quelle “indirette”, effettuate cioè su utenze di interlocutori abituali del parlamentare al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni o delle comunicazioni di quest’ultimo (sentenza n. 390 del 2007).

In secondo luogo, la Corte rammenta come le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare debbano essere interpretate evitando improprie letture estensive, trattandosi di deroghe al principio cardine di eguaglianza di tutti davanti alla legge (art. 3, comma 1, Cost.); e ciò è tanto più vero a seguito della riforma dell’art. 68 Cost., che nella sua formulazione attuale prevede la necessità di specifiche autorizzazioni *ad acta* nei confronti di atti idonei ad incidere negativamente sulla libertà e l’indipendenza della funzione parlamentare. Parimenti, la Corte ribadisce come sia preclusa al legislatore ordinario qualsiasi surrettizia estensione o allargamento del perimetro tracciato dalla fonte costituzionale, potendosi questo limitare a prevedere norme di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di prerogative parlamentari.

La Corte, tuttavia, ha negato la tesi dell’esistenza di una differenza ontologica tra l’intercettazione di conversazioni o comunicazioni del parlamentare e l’acquisizione dei tabulati di tali comunicazioni. Il riferimento dell’art. 68, terzo comma, Cost. alle “conversazioni” e alle “comunicazioni” induce a ritenere, secondo la Corte, che l’ambito di estensione della prerogativa parlamentare debba ricomprendere, altresì, i dati puramente storici ed esteriori, quali quelli rappresentati all’interno dei tabulati, in quanto fatti comunicativi.

Il giudice costituzionale ha concluso, pertanto, nel senso della riconducibilità dell'autorizzazione parlamentare per l'acquisizione di tabulati di comunicazioni di un suo membro alla garanzia della libertà della funzione parlamentare che costituisce la *ratio* sottesa all'art. 68, terzo comma, della Costituzione. Dai tabulati telefonici, peraltro, è possibile desumere elementi di non secondario rilievo circa le comunicazioni di un parlamentare; la soggezione del regime relativo alla loro acquisizione alla sfera di applicazione della prerogativa di cui alla citata norma costituzionale non integra, pertanto, una inammissibile lesione del principio di uguaglianza davanti alla legge, ma costituisce, al contrario, una corretta attuazione della garanzia prevista dalla Costituzione per la funzione parlamentare.

Sentenza n. 259 del 2019

Tipologia di giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Atti impugnati: Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30/11/2018; silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27/12/2018

Parametro costituzionale: artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 121 e 123 della Costituzione

Tematica affrontata: sanzione disciplinare irrogata dalla Commissione disciplinare medica nei confronti dell'assessore regionale alle politiche per la salute per aver proposto e contribuito ad adottare una delibera regionale non gradita all'Ordine; illegittima invasione delle competenze della Regione

Non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016. Pertanto, va annullata la sanzione della radiazione dall'albo dei medici, adottata a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna.

l'Ordine dei medici ha agito in carenza di potere, poiché ha sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti compiuti da quest'ultimo non

nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica, in qualità di assessore regionale. Tali atti, ascrivibili a un munus pubblico, non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine. L'Ordine ha, infatti, sanzionato, senza averne il potere, l'assessore alle politiche della salute per aver quest'ultimo proposto e votato e quindi contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016, non condivisa dall'Ordine stesso. In tal modo ha interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza. Per il tramite dell'assessore sanzionato, esso ha interferito con le attribuzioni costituzionali della Regione in materia di organizzazione sanitaria con conseguente menomazione delle stesse. L'assessore, membro della Giunta regionale, organo collegiale titolare delle competenze amministrative della Regione, contribuisce a definire nell'ambito assegnatogli – le politiche della salute – l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa. A tali funzioni viene assegnato su richiesta del Presidente, organo di elezione diretta (ai sensi dell'art. 122, ultimo comma, Cost.). Con tale nomina si genera un rapporto di immedesimazione organica con la Giunta, cosicché la lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione.

Atti a firma presidenziale

Sentenza n. 182 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 1, d.lgs. n. 179 del 2009

Parametro costituzionale: art. 76 Cost.

Tematica affrontata: delega legislativa

È incostituzionale l'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

In motivazione, la Corte ha ribadito alcuni principi in materia di delega legislativa

In particolare, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano; **i principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata, cosicché le disposizioni del decreto delegato vanno lette, ove possibile, nel significato compatibile con detti principi e criteri, i quali a loro volta vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente.** La discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega, deve essere inquadrata entro questa cornice unitaria emergente dalla delega, interpretata in chiave anche sistematica e teleologica.

Sentenza n. 79 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: artt. 1, 2, 3, 4 e 8, nonché, anche autonomamente, degli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, recante «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183»

Parametro costituzionale: artt. 1 e 76 della Costituzione, in relazione all'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183; artt. 3, 97 e 117 (recte: primo comma), Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU

Tematica affrontata: riordino della Croce Rossa Italiana; rispetto della legge di delega

Non è fondata la censura di eccesso di delega delle norme impugnate se si guarda ai principi e criteri direttivi della legge di delega. Le lettere a) e b) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010 fanno riferimento alle esigenze di «semplificazione e snellimento dell'organizzazione della struttura amministrativa degli enti [...]», e alla «razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa». Attraverso tali direttive, il delegante ha lasciato aperta una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost.

La Costituzione, all'art. 76, pone una duplice direttiva normativa nei confronti di Parlamento e Governo, protagonisti del procedimento bifasico ivi disciplinato.

Per un verso, il Parlamento è tenuto a circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo; l'individuazione dei principi e criteri direttivi, la delimitazione dell'oggetto e la fissazione del termine mirano a «circoscrivere il campo della delega» al fine di «evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata» (sentenza n. 198 del 1998 e n. 3 del 1957). La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato e la conseguente inammissibilità di “deleghe in bianco” si giustificano alla luce dell'assetto generale delle attribuzioni disegnato dalla Costituzione, la quale assegna la funzione legislativa alle Camere (art. 70 Cost.).

Per altro verso, le condizioni fissate dal delegante, ai sensi dell'art. 76 Cost., rappresentano un confine invalicabile per il Governo, che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione. In queste ipotesi, si impone una verifica

rigorosa sui contenuti della decretazione legislativa, richiesta dall'essere la legislazione su delega una legislazione vincolata dai principi e criteri direttivi posti dal Parlamento. Peraltro, il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibile di guidare il delegato, risultando anzi consentito «il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi» (sentenza n. 250 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 159 del 2001); né il Governo è tenuto a un'attività di mera esecuzione o automatico riempimento dei disposti cristallizzati nella delega.

Entro questa cornice – emergente da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega – «deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017). Se, dunque, la «legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato», essa può essere «abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di “riempimento” normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione “legislativa”» (sentenze n. 198 del 2018 e n. 104 del 2017).

Nel caso di specie, la scelta del Governo di tornare alla originaria struttura associativa della Croce Rossa non può dirsi estranea agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega. Rinsaldano questa conclusione sia l'indagine circa l'intenzione originaria del Parlamento nel procedimento che ha portato all'approvazione della legge delega sia l'iter parlamentare che ha accompagnato il varo del decreto legislativo censurato e, in particolare, il parere espresso dalle competenti commissioni parlamentari. Nella stessa direzione si muovono la complessa evoluzione normativa della Croce Rossa dalla fondazione alla legge di riforma sanitaria e i vincoli internazionali in favore di una struttura “non governativa” delle Croci rosse e delle Mezzelune rosse. Del resto, il contenuto di una delega legislativa deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, della lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano (ex plurimis, sentenze n. 104 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015 e n. 229 del 2014).

Sentenza n. 97 del 2019

Tipologia del giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: disposizioni varie del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98

Parametro costituzionale: artt. 3 e 77, secondo comma, Cost.

Tematica affrontata: sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge con riferimento alla mediazione civile; omogeneità delle disposizioni di un decreto-legge

Sono legittime le norme impugnate in quanto non sono carenti dei presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77, secondo comma, Cost. per il solo fatto che la relativa entrata in vigore è differita di trenta giorni rispetto al resto del decreto-legge.

Il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (in termini, sentenza n. 99 del 2018).

L'insussistenza della straordinaria necessità e urgenza non può essere desunta dal mero differimento dell'efficacia delle disposizioni censurate.

Al contrario, la stessa Corte ha precisato che la necessità di provvedere con urgenza «non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge» (sentenza n. 170 del 2017; nello stesso senso sentenze n. 5 del 2018, n. 236 e n. 16 del 2017).

Nel caso di specie, d'altra parte, la norma che ha reintrodotto l'obbligatorietà della mediazione avrebbe evidentemente comportato un significativo incremento delle istanze di accesso al relativo procedimento: la decisione di procrastinarne, peraltro per un periodo contenuto, l'applicabilità è, pertanto, ragionevolmente giustificata dall'impatto che essa avrebbe avuto sul funzionamento degli organismi deputati alla gestione della mediazione stessa.

Del resto, una volta posticipata l'efficacia della mediazione obbligatoria, diviene con riguardo a essa coerente il differimento anche della connessa disciplina, posta dal secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010, come introdotto dall'art. 84, comma 1, lettera i), del d.l. n. 69 del 2013, delle conseguenze della mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al relativo procedimento.

Nemmeno condivisibile è l'assunto in forza del quale le disposizioni sottoposte a scrutinio difetterebbero di coerenza funzionale rispetto alle altre norme contenute nel d.l. n. 69 del 2013 in quanto il legislatore avrebbe differito l'applicabilità solo delle prime.

Dalla «uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) non si può inferire un generale corollario per cui queste dovrebbero tutte necessariamente sottostare al medesimo termine iniziale di efficacia. La omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone, infatti, indefettibilmente l'uniformità di tale termine, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità.

Il disposto differimento delle norme qui censurate trova del resto fondamento nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento degli organismi di mediazione: dunque, non solo non è sintomatico dell'assenza di coerenza finalistica, ma, al contrario, concorre a garantirla.

Alla luce dei rilievi che precedono, deve escludersi sia l'evidente difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., sia l'esistenza di una disomogeneità finalistica delle norme censurate rispetto alle altre contenute nel decreto-legge.

Sentenza n. 233 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Norme impugnate: Artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30/04/2019, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 25/06/2019, n. 60

Parametro costituzionale: artt. 5, 117, 119, 120 e 121 Cost.

Tematica affrontata: incremento dei poteri del Commissario ad acta per la gestione del Servizio sanitario nella Regione Calabria mediante decreto-legge; potere sostitutivo dello Stato a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni

L'impugnato d.l. n. 35 del 2019 mira a porre rimedio alla situazione di estrema criticità determinata dalle perduranti condizioni di mancato riequilibrio economico finanziario dal disavanzo del settore sanitario. Condizioni che hanno comportato, in Calabria, «il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali

di assistenza nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrate, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019». Dal che, appunto, «la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure in materia di carenza di personale sanitario, di formazione sanitaria, di carenza di medicinali e altre misure, tutte volte a garantire e a promuovere la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e ad assicurare una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale nonché una migliore erogazione delle prestazioni, rispondendo in maniera sempre più adeguata alle esigenze dell'utenza».

È, dunque, quello poi confluito nella legge di conversione n. 60 del 2019, un intervento normativo non ordinario ma appunto straordinario, che si propone di «affrontare con determinazione e rapidità il tentativo di traghettare la sanità calabrese verso situazioni di “normalità” amministrativa [...], dotando il Commissario ad acta per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro della Regione Calabria di poteri straordinari», che consentano in tempi certi e definiti la rimozione dei principali fattori di criticità. Tra i quali la sistematica violazione degli obblighi derivanti dai principi della funzione pubblica, la gestione del personale fuori controllo, le divergenze emerse tra i vertici politici regionali e la struttura commissariale, gli impatti negativi del saldo della mobilità, i ritardi nei tempi di pagamento dei fornitori, il risultato della griglia dei LEA, peggiore di quello di ogni altra Regione.

L'intervento nel suo complesso è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all'esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 120 Cost., che può estrinsecarsi anche attraverso l'adozione di atti normativi, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ma soprattutto perché rientrante nella sua competenza esclusiva in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (lo scopo di perseguire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di tutela della salute nella Regione Calabria, già enunciato nel preambolo del decreto-legge, è ancor più esplicitamente messo in evidenza nell'art. 1 del decreto-legge come convertito). E, nella misura in cui risponde alla funzione di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, l'intervento stesso rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Sentenza n. 247 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Norme impugnate: art. 25-septies del decreto-legge 23/10/2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17/12/2018, n. 136

Parametro costituzionale: art. 77 Cost.

Tematica affrontata: illegittimità di disposizioni della legge di conversione eterogenee rispetto al contenuto originario del decreto-legge convertito

La norma impugnata prevede l'incompatibilità del Commissario ad acta per la gestione del Servizio sanitario nelle Regioni in piano di rientro con qualsiasi carica esercitata all'interno delle medesime Regioni, ed è stata inserita in sede di conversione in un decreto-legge avente ad oggetto disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. La Regione Molise impugna la norma in quanto eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto-legge.

La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati. 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). Peraltro, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui «Solo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge

di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019).

Alla stregua dei richiamati principi, appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della ratio complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione. La disposizione impugnata è pertanto costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 77 Cost.

Sentenza n. 263 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103»

Parametro costituzionale: artt. 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76 Cost.

Tematica affrontata: illegittimità del divieto di accesso alle misure penali di comunità nei confronti dei minori condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis ordinamento penitenziario; violazione della legge di delega

L'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 – laddove impedisce l'accesso alle misure penali di comunità nei confronti dei minori condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis ordin. penit. – si pone in contrasto con i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 103 del 2017, in particolare con l'art. 1, comma 85, lettera p), numeri 5) e 6).

In queste disposizioni, il legislatore delegante da un lato, ha previsto l'«ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà» (art. 1, comma 85, lettera p, numero 5) e, dall'altro lato, ha imposto l'«eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento» (art. 1, comma 85, lettera p, numero 6). Le diverse

scelte possibili avrebbero dovuto essere parametrare sulla duplice concorrente esigenza di ampliare l'accesso alle misure alternative e di eliminare ogni automatismo e preclusione nell'applicazione dei benefici penitenziari. Viceversa, l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 ha ristretto la possibilità di accedere alle misure extramurarie ivi indicate, agganciandola alle condizioni previste dall'art. 4-bis ordin. penit. La disposizione censurata appare in aperta distonia non solo rispetto al senso complessivo dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di esecuzione minorile, ma anche con le direttive impartite dal legislatore delegante. Da un lato, il richiamo alla disciplina dell'art. 4-bis ordin. penit. restringe l'ambito di applicabilità delle misure alternative alla detenzione. In presenza di condanna per uno dei reati ostativi di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., l'accesso a tali misure è condizionato all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia (ovvero una condotta ad essa equiparata). Dall'altro, questi stessi criteri, in quanto fondati su una presunzione di pericolosità che si basa esclusivamente sul titolo del reato, irrigidiscono la regola di giudizio in un meccanismo che non consente di tenere conto della storia e del percorso individuale del singolo soggetto e della sua complessiva evoluzione sulla strada della risocializzazione. Al contrario, un modello decisorio basato su una prognosi individualizzata, ragionevolmente calibrato sulla personalità in fieri del minore, sarebbe stato coerente con la volontà del delegante e con l'obiettivo di ampliare l'accesso alle misure alternative, abbandonando automatismi e preclusioni che ne limitino l'applicazione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 è fondata anche in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. La disposizione in esame, collocata nell'ambito dei principi generali che sovrintendono al sistema dell'esecuzione minorile, condiziona la concessione dei benefici penitenziari ivi indicati ai criteri posti dai commi 1 e 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit. e, dunque, alla sussistenza di una condotta collaborativa con la giustizia. Il richiamo ai criteri posti dall'art. 4-bis ordin. penit. determina dunque un irrigidimento della disciplina dell'accesso ai benefici penitenziari. In ragione del titolo di reato per cui è intervenuta condanna è impedita al giudice una valutazione individuale sul concreto percorso rieducativo compiuto dal minore. In questo modo, le finalità di prevenzione generale e di difesa sociale finiscono per prevalere su quelle di educazione e risocializzazione, restaurando un assetto in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, sottesi all'intera disciplina del nuovo ordinamento penitenziario minorile.

Giustizia costituzionale

Ordinanza n. 181 del 2018

Tipologia di giudizio: conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Oggetto del giudizio: legittimità costituzionale delle leggi nn. 52 del 2015 e 165 del 2017 e relativi procedimenti di approvazione

Parametro costituzionale: artt. 1, 64, 67, 70 Cost.

Tematica affrontata: legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato in capo a singoli cittadini e singoli parlamentari; legge elettorale

È inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della legge n. 52 del 2015, e relativo iter di approvazione, e della legge n. 165 del 2017, e relativo iter di approvazione, promosso da diversi soggetti, sia cittadini elettori che parlamentari in carica nella XVII legislatura.

La prospettazione dei ricorrenti è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni.

In ogni caso, **il singolo cittadino elettore non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione**, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante.

Né il singolo parlamentare è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo, pur restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela egli sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato; deve inoltre escludersi che un membro di uno dei due rami del Parlamento possa lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso l'altro ramo.

Sentenza n. 222 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 216 legge fallimentare

Parametro costituzionale: artt. 3 e 27, commi 1 e 3, Cost.

Tematica affrontata: pene accessorie del reato di bancarotta fraudolenta; sentenze “sostitutive” della Corte costituzionale

È incostituzionale l’art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), nella parte in cui dispone: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa per la durata di dieci anni l’inabilitazione all’esercizio di una impresa commerciale e l’incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa», anziché: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa l’inabilitazione all’esercizio di una impresa commerciale e l’incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa fino a dieci anni».

La disposizione censurata affianca ad una pena detentiva, modulabile tra il minimo e il massimo edittale, pene accessorie fisse nel loro ammontare, che come tali sono del tutto insensibili alla gravità concreta delle condotte commesse dall’imputato, e che per di più risultano manifestamente sproporzionate, ove applicate ai fatti meno gravi riconducibili al paradigma astratto della bancarotta fraudolenta, propria o societaria. Tale situazione contrasta con **i principi costituzionali di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio.**

Accertata l’illegittimità costituzionale, la Corte ha affrontato la questione relativa alla possibilità di rideterminare il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore pur in assenza del requisito delle c.d. “rime obbligate” tradizionalmente considerato necessario per l’emissione di una pronuncia sostitutiva. Al riguardo si è osservato che essenziale, e sufficiente, a consentire il sindacato della Corte sulla congruità del trattamento sanzionatorio previsto per una determinata ipotesi di reato è che **il sistema nel suo complesso offra alla Corte precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti, ancorché non “costituzionalmente obbligate”, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima; sì da consentire di porre rimedio**

nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice.

Sentenza n. 196 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 10, legge reg. Liguria n. 10 del 2008 e 2, legge reg. Liguria n. 42 del 2008

Parametro costituzionale: artt. 81, comma 4 e 117, comma 2, lett. l), Cost.

Tematica affrontata: legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali

Sono incostituzionali l'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008) e l'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

La legittimazione della Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale - già ritenuta sussistente in riferimento a parametri posti a tutela degli equilibri economico-finanziari - può essere riconosciuta, ai limitati fini del giudizio *a quo* - svolto dalla sez. regionale di controllo in sede di parificazione dei rendiconti regionali, e avente ad oggetto l'art. 10 della reg. Liguria n. 10 del 2008 e l'art. 2 della legge reg. Liguria n. 42 del 2008 -, anche in riferimento ai parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, quale l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

In tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse, per cui, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata.

L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni.

Nell'esercizio della funzione giurisdizionale di parificazione dei rendiconti regionali, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono, pertanto, legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria.

Le condizioni che legittimano le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali a sollevare questioni di legittimità costituzionale sono: a) **l'applicazione di parametri normativi**; b) **la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte, in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita**; c) **il pieno contraddittorio**, sia nell'ambito del giudizio di parifica, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale.

Ordinanza n. 207 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 580 c.p.

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 13, primo comma, 32, secondo comma, e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 e 8 della CEDU

Tematica affrontata: reato di istigazione o aiuto al suicidio; eutanasia; poteri della Corte di gestione del processo costituzionale - I

Il giudizio trae origine da una questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 580 del codice penale, nella parte in cui tale norma incrimina anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della vittima.

La Corte costituzionale premette che l'incriminazione dell'istigazione e dell'aiuto al suicidio è funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili. In linea generale, dunque, l'articolo 580 c.p. non può ritenersi in contrasto né con l'art. 2 Cost. che, come l'art. 2 CEDU, impone allo Stato il dovere di tutelare la vita di ogni individuo, né con l'art. 13 Cost. o l'art. 8 CEDU (il quale sancisce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria vita privata). **Al legislatore penale non può, infatti, ritenersi inibito vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite.**

Vi sono, tuttavia, situazioni eccezionali di cui il legislatore non può non tener conto, come quelle di soggetti affetti da patologie irreversibili, fonti di sofferenze fisiche o psicologiche giudicate assolutamente intollerabili e che siano tenuti in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma restino capaci di prendere decisioni libere e consapevoli.

In simili casi, ai sensi della legge n. 219 del 2017 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), la decisione di lasciarsi morire potrebbe essere già presa dal paziente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua. Non è, invece, consentito al medico che ne sia richiesto di mettere a disposizione del malato trattamenti diretti a determinarne la morte. **In tal modo, si costringe il paziente a subire un processo più lento, in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care.** Ciò determina un *vulnus* ai

principi di dignità umana e di libertà di autodeterminazione soggettiva nella scelta delle terapie, con conseguente violazione degli artt. 2, 3, 13 e 32, comma 2, Cost.

Nonostante i riscontrati vizi di costituzionalità la Corte non ritiene percorribile, almeno in prima battuta, la via dell'accoglimento della questione di costituzionalità, poiché tale soluzione lascerebbe del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti nelle descritte condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi.

Benché sia riconosciuta la necessità di affidare al Parlamento i delicati bilanciamenti richiesti nella predisposizione della disciplina in parola, la Consulta esclude anche la soluzione della “sentenza monito” di inammissibilità, poiché, in tal modo, perdurerebbe la vigenza di una normativa parzialmente incostituzionale per un periodo di tempo non predeterminabile, in un settore delicatissimo e con possibilità che, *medio tempore*, siano comminate condanne penali illegittime.

La Corte ritiene, dunque, di dover provvedere in diverso modo, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale: ossia di disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 24 settembre 2019, in esito alla quale **potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela**. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio a quo. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se, alla luce di quanto indicato nella presente pronuncia, analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione stessa *in parte qua*.

Sentenza n. 13 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 93-ter, comma 1-bis, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili) e art. 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

Parametro costituzionale: Artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione – quest’ultimo in relazione all’art. 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea

Tematica affrontata: carenza di legittimazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato a sollevare questione di legittimità costituzionale

La Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in riferimento a disposizioni di legge che sottraggono gli atti di promovimento del procedimento disciplinare posti in essere dai consigli notarili all’applicazione della legge antitrust (legge n. 287 del 1990 e successive modifiche). L’inammissibilità delle questioni sollevata è stata motivata in ragione del difetto di legittimazione dell’Autorità ricorrente all’attivazione del giudizio in via incidentale, in quanto non configurabile come giudice *a quo* ai sensi dell’art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e dell’art. 23 della legge n. 87/1953.

La Corte ha ribadito, anzitutto, la natura elastica storicamente assunta dalle nozioni di “giudice” e di “giudizio” nella giurisprudenza costituzionale. Al fine di consentire, infatti, il più ampio accesso alla giustizia costituzionale e di escludere l’esistenza di “zone franche” dal controllo di costituzionalità, in nome del preminente interesse pubblico alla certezza del diritto e all’osservanza della Costituzione, la Corte costituzionale ha ravvisato, in passato, la sussistenza dei requisiti di accesso al giudizio in via incidentale anche in presenza di situazioni in cui la necessità di attrarre al controllo di costituzionalità leggi o materie che altrimenti ne sarebbero rimaste escluse ha indotto il giudice costituzionale ad ampliare i concetti di giudice e giudizio, ricomprendendovi anche casi di volta in volta difficilmente riconducibili, dal punto di vista soggettivo o oggettivo, a uno schema predeterminato.

In particolare, la Corte ha ammesso, nella sua pregressa giurisprudenza, l’esistenza di un giudizio *a quo* in tutti i casi in cui sussista un esercizio di funzioni giudicanti per l’obiettivo applicazione della legge da parte di soggetti che, anche se estranei all’organizzazione della giurisdizione, siano collocati in posizione *super partes*.

Nel caso specifico dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, tuttavia, la Corte ha rilevato la carenza dei requisiti necessari alla configurabilità di questa come "giudice" ai fini della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale. In particolare, la Consulta ha ritenuto mancante il requisito della terzietà dell'organo, facendo leva, per un verso, sugli articoli 133 e 134 del Codice del processo amministrativo, i quali, nel prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui provvedimenti delle Autorità indipendenti e la giurisdizione di merito sulle sanzioni da queste irrogate, pongono l'AGCM nella posizione di parte resistente in tali giudizi; per altro verso, sull'art. 21-bis della legge antitrust, il quale ha attribuito all'Autorità la facoltà di impugnare dinanzi al giudice amministrativo gli atti di qualsiasi pubblica amministrazione lesivi delle regole in materia di concorrenza e mercato.

Manca pertanto, ad avviso della Corte, il fondamentale requisito, che ogni giudice deve possedere, dell'assenza di qualsivoglia interesse nella causa da decidere. La Corte ha richiamato, a questo proposito, una consolidata giurisprudenza della Cassazione che, partendo dall'affermazione della incompatibilità tra la posizione di giudice e quella di parte processuale nei giudizi avverso i propri provvedimenti, ha riconosciuto la posizione di terzietà ad alcuni organi (Consiglio nazionale forense) e l'ha negata ad altri (Garante per la protezione dei dati personali).

Ordinanza n. 15 del 2019

Tipologia di giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Oggetto del giudizio: Richiesta di rinvio a giudizio di tre ex consiglieri regionali del Lazio da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Parametro costituzionale: Art. 122, quarto comma, Cost.

Tematica affrontata: legittimazione del singolo consigliere regionale al sollevamento del conflitto di attribuzione tra enti

La Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti sollevato da tre ex componenti del Consiglio regionale del Lazio nei confronti del Presidente del

Consiglio dei Ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio sollevata nei loro confronti dalla Procura medesima per i reati di cui agli articoli 81, 110 e 323 del codice penale.

In primo luogo, la Corte ha rilevato, sotto il profilo procedurale, la tardività della proposizione del ricorso rispetto al momento della notificazione dell'atto che ha dato origine allo stesso, ovvero la richiesta di rinvio a giudizio.

In secondo luogo, sotto il profilo soggettivo, la Corte ha rilevato che dagli articoli 134 della Costituzione e 39 della legge n. 87 del 1953 (legge di prima attuazione della Corte costituzionale) emerge chiaramente come la legittimazione a proporre il ricorso per conflitto tra enti per conto della Regione spetti al solo Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa. La Corte, a questo proposito, ha altresì disatteso le argomentazioni sostenute dai ricorrenti al fine di giustificare la loro legittimazione soggettiva. In particolare, ha escluso la sussistenza di profili di assimilabilità dei ricorsi in esame al conflitto interorganico tra poteri dello Stato, tali da rendere il conflitto sollevabile dai consiglieri regionali attraverso un ricorso "misto". I ricorrenti, infatti, deducevano la legittimazione dei singoli consiglieri regionali al sollevamento del conflitto dal riconoscimento di tale legittimazione anche ai componenti del Parlamento, pur con le note differenze tra i componenti delle due tipologie di assemblee rappresentative. La Corte, tuttavia, ha affermato la totale estraneità, al nostro ordinamento, di un siffatto ricorso "misto".

La Corte ha escluso, infine, che il singolo consigliere regionale sia titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente tutelate, tali da fondare la legittimazione soggettiva attiva di questo a sollevare conflitto di attribuzione intersoggettivo. A tal proposito sono state ritenute prive di solido fondamento le argomentazioni dei ricorrenti basate sull'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. – insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni – avendo la giurisprudenza costituzionale costantemente negato la assimilabilità delle funzioni parlamentari alle attribuzioni dei consigli regionali.

Muovendo dal richiamo al fondamento giuridico di tale non assimilabilità – vale a dire, il fatto che le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, a differenza di quelle delle Camere, non si esprimono a livello di sovranità, inquadrandosi invece nel diverso ambito dell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite – la Corte ha ribadito che le

assemblee elettive delle Regioni si differenziano dalle assemblee parlamentari anche per quanto riguarda l'autonomia organizzativa e contabile. Al di fuori delle previsioni costituzionali che espressamente attribuiscono alle prime determinate prerogative, analoghe a quelle riconosciute al Parlamento, esse non possono essere assimilate a quest'ultimo ai fini dell'estensione di una disciplina prevista dalla Costituzione in via eccezionale e derogatoria rispetto a principi anch'essi di rango costituzionale. Tale assimilazione, pertanto, non può estendersi a procedure e atti previsti soltanto da leggi regionali.

Ordinanza n. 17 del 2019

Tipologia di giudizio: Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Oggetto del giudizio: Ristabilimento del corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite ai singoli parlamentari e al Parlamento nel suo complesso nel procedimento legislativo

Parametro costituzionale: Art. 72, primo comma, Cost.

Tematica affrontata: legittimazione dei singoli parlamentari al sollevamento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri sollevato da trentasette senatori del gruppo parlamentare "Partito democratico" nei confronti del Governo, del Presidente della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica, della Conferenza dei capigruppo del Senato stesso, del Presidente del Senato e dell'Assemblea nel suo complesso, in relazione agli atti e ai comportamenti posti in essere da tali organi nel corso dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2019 svoltosi presso il Senato.

a) Le argomentazioni dei parlamentari ricorrenti

I ricorrenti, anzitutto, hanno sostenuto la loro legittimazione soggettiva attiva a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Muovendo dalla considerazione che non sia

corretto riconnettere la qualifica di “potere dello Stato” alla sola Assemblea parlamentare nel suo complesso – in quanto ciò si tradurrebbe in sostanza nel potere della maggioranza parlamentare di decidere inappellabilmente se e come proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, di fatto esautorando le minoranze dall’esercizio di tale tutela – essi hanno sostenuto come, malgrado l’assenza di un espresso riferimento alla “opposizione” nel testo della Costituzione, intesa sia da un punto di vista funzionale sia da un punto di vista organizzativo, sia possibile desumere l’esistenza di un contropotere al Governo e alla maggioranza parlamentare in ragione dell’attribuzione, alla minoranza qualificata di un decimo dei componenti di ciascun ramo del Parlamento, dei poteri di presentare una mozione di sfiducia al Governo in carica (art. 94, quinto comma, Cost.) e di ottenere la rimessione in Assemblea dell’approvazione di un disegno di legge deferito alla Commissione in sede deliberante (art. 72, terzo comma, Cost.). Il Costituente, secondo i ricorrenti, avrebbe individuato pertanto un nucleo di parlamentari ai quali andrebbe riconosciuta, in virtù della titolarità di poteri in grado di limitare quelli del Governo e della maggioranza, la qualifica di “potere dello Stato” ai sensi dell’art. 134 Cost. e dell’art. 37 della legge n. 87 del 1953.

In aggiunta, i ricorrenti hanno affermato che le medesime considerazioni appena richiamate andrebbero estese sia ai gruppi parlamentari, a condizione che la loro consistenza sia di almeno un decimo dei componenti della Camera, sia ai singoli parlamentari. Quanto ai gruppi parlamentari, essi rappresentano infatti articolazioni stabili e necessarie delle Camere, dotate, al loro interno, di prerogative che incidono direttamente sullo svolgimento del procedimento legislativo. D’altro canto, il singolo parlamentare, in quanto rappresentante della Nazione e partecipe della funzione legislativa delle Camere, sarebbe titolare di specifici poteri attribuitigli direttamente dalla Costituzione.

Quanto al merito della questione, i ricorrenti hanno asserito l’avvenuta lesione delle sfere di attribuzione costituzionalmente garantite ai soggetti e agli organi menzionati, in quanto l’organizzazione dei lavori e dei tempi programmata in Senato in merito all’esame del disegno di legge di bilancio, nonché le concrete modalità con cui l’*iter* legislativo si è svolto, avrebbero impedito l’osservanza del procedimento ordinario di approvazione delle leggi delineato dall’art. 72 Cost., il quale prevede, in linea generale, che ciascun disegno di legge sia esaminato da una Commissione (sede referente) e poi esaminato dalla Camera e da questa approvato articolo per articolo e con votazione finale; con specifico

riferimento alle leggi di approvazione di bilanci e consuntivi, inoltre, prevede che sia seguito il procedimento ordinario e che, dunque, sia garantito l'esame in Commissione in sede referente.

Nello specifico, il ricorso del Governo alla ormai consolidata prassi del maxiemendamento sostitutivo dell'intero testo del disegno di legge, in chiave anti-ostruzionistica e al fine di accelerare i tempi di approvazione del disegno di legge di bilancio scongiurando il rischio dell'esercizio provvisorio, avrebbe determinato, nel caso di specie, una compressione dei tempi di esame del maxiemendamento (di circa 270 pagine) in Commissione bilancio ad appena 70 minuti, con la conseguente impossibilità dei senatori della Commissione di conoscerne ed esaminarne i contenuti.

La lesione delle prerogative della Commissione e dei suoi componenti avrebbe determinato, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, deve informare i rapporti tra i poteri dello Stato. Siffatta violazione si sarebbe sostanziata nell'impedimento oggettivo frapposto dal Governo e dalla maggioranza, attraverso la presentazione del maxiemendamento sostitutivo e la notevole compressione dei relativi tempi di esame, al fisiologico svolgimento della dialettica parlamentare e alla partecipazione delle minoranze di opposizione al processo deliberativo.

Infine, ad avviso dei ricorrenti, l'approvazione finale della legge di bilancio attraverso la posizione da parte del Governo della questione di fiducia sul maxiemendamento sostitutivo avrebbe determinato una eccessiva compressione del ruolo delle Camere e delle loro articolazioni interne. Il riferimento dell'art. 72 Cost. alla votazione "articolo per articolo" non avrebbe, infatti, un valore puramente formale, ma imporrebbe, in linea di principio, un certo grado di omogeneità del contenuto di ciascun articolo, al fine di consentire ai parlamentari la formazione di un convincimento libero e consapevole sulle deliberazioni legislative.

b) L'ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo

La Corte, nel corso della fase preliminare del giudizio per conflitto di attribuzione, finalizzata alla verifica, in camera di consiglio e senza contraddittorio, dell'ammissibilità del conflitto, ha anzitutto negato che la minoranza qualificata di un decimo dei componenti del Senato possa ritenersi legittimata a sollevare il conflitto tra poteri dello

Stato ex art. 37 della legge n. 87 del 1953, in quanto tale minoranza è titolare di poteri che non sono oggetto di menomazione nel caso di specie e che sono anzi estranee all'oggetto del ricorso. Analogamente, la Corte ha negato tale legittimazione al Gruppo parlamentare "Partito democratico", in ragione della mancanza della necessaria indicazione delle modalità attraverso le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato la proposizione del conflitto di attribuzione davanti alla Corte.

La Corte ha sciolto, invece, in senso positivo la questione relativa alla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri. Dopo aver specificato che il caso in esame non rientra tra quelli per i quali la Corte ha in passato stabilito la legittimazione esclusiva a sollevare conflitto dell'intera Camera a cui il parlamentare appartiene (ad esempio, nei conflitti con l'autorità giudiziaria in materia di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni), la Corte ha richiamato i principi generali da essa stessa elaborati nella sua giurisprudenza sulla nozione di "potere dello Stato" ai fini della legittimazione soggettiva alla proposizione del conflitto di attribuzione.

Alla luce di tali principi, la Corte ha evidenziato l'esistenza di uno "statuto costituzionale del parlamentare", il quale comprende al suo interno un insieme di attribuzioni inerenti al "diritto di parola, di proposta e di voto", di cui ciascun parlamentare nella sua individualità è titolare in quanto rappresentante della Nazione. Nel caso in esame viene in considerazione, in particolare, il potere di iniziativa legislativa attribuito dalla Costituzione a ciascun parlamentare (art. 71, primo comma), il quale comprende anche il potere dello stesso di proporre emendamenti, sia in Commissione sia in Assemblea. Tale potere, lungi dall'esaurire la sua sfera di operatività nella sfera di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare, assume una proiezione più ampia che si riflette sulle attribuzioni costituzionali delle Camere nel loro complesso, dal momento che è proprio attraverso le iniziative legislative e gli emendamenti proposti dai parlamentari che si concretizza la funzione legislativa esercitata dalle Camere ex art. 70 Cost.; funzione che si ridurrebbe, altrimenti, ad una mera attività di ratifica.

La Corte ha, dunque, ammesso i singoli parlamentari ad essere parti attive nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Nell'ambito di istituzioni complesse e polifunzionali quali le Camere del Parlamento, infatti, molteplici organi possono configurarsi come poteri a sé stanti, in relazione alla titolarità di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente rilevanti. Tra questi rientrano proprio i parlamentari, i quali debbono

poter individualmente adire il giudice costituzionale qualora subiscano l'usurpazione o la menomazione delle loro attribuzioni, siano queste poste in essere da organi esterni alle Camere o da altri organi parlamentari.

c) *L'inammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo*

Passando all'esame dei profili di ammissibilità del conflitto sul piano oggettivo, la Corte ha affermato anzitutto come i poteri di intervento del giudice costituzionale sullo svolgimento del procedimento legislativo incontrino dei limiti derivanti dalla sfera di autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna Camera ai sensi degli artt. 64 e 72 Cost.; limiti che si riverberano in una speculare limitazione del novero delle menomazioni censurabili da parte del singolo parlamentare in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In particolare, non possono formare oggetto di conflitto le censure attinenti esclusivamente a violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari o di prassi delle Camere, in quanto le prerogative dei parlamentari che derivano il loro fondamento esclusivamente da tali fonti devono trovare all'interno delle Camere le relative forme di tutela. Il margine di apprezzamento che deve essere riconosciuto alle Camere nell'applicazione delle regole di diritto parlamentare implica, pertanto, che il sindacato della Corte debba ritenersi circoscritto alla cognizione di quei vizi dai quali derivino *violazioni manifeste* delle prerogative *costituzionali* dei parlamentari che siano rilevabili in modo evidente già in sede di sommaria deliberazione.

Alla luce di tali principi, la Corte non ha rilevato la sussistenza di tali violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ricorrenti nel caso sottoposto al suo giudizio.

La Corte ha richiamato alla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia rispettato non solo nella forma, ma anche nel suo significato sostanziale, anche attraverso il rispetto degli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost., soprattutto in sede di approvazione della legge di bilancio annuale, nella quale confluiscono le fondamentali scelte di indirizzo politico sulla contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e sulla dislocazione delle risorse pubbliche.

Sotto questo profilo, la Corte ha riconosciuto che la vicenda dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019 ha dato luogo senza dubbio ad una compressione dell'esame

parlamentare e degli spazi per il dibattito. Tuttavia, il ricorso ha trascurato, ad avviso del giudice costituzionale, alcuni elementi procedurali e di contesto che, se presi in considerazione, conducono ad una ricostruzione complessiva della vicenda tale da rendere le violazioni lamentate dai parlamentari ricorrenti inidonee a superare la soglia di ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo.

In primo luogo, è stato evidenziato come la prassi dei maxi-emendamenti governativi approvati attraverso la posizione della questione di fiducia, pur determinando effetti procedurali tali da condurre ad un sostanziale “voto bloccato” su testi normativi disomogenei senza una adeguata discussione e deliberazione, costituisca una prassi parlamentare ormai consolidata, affermata a partire dagli anni '90 e in passato utilizzata anche nel corso delle sessioni di bilancio da governi e maggioranze di differente segno politico.

In secondo luogo, la Corte ha ribadito, altresì, che le peculiarità che contraddistinguono il diritto parlamentare, storicamente contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e consensualità delle regole che lo costituiscono, non può risolversi nell'avallo di prassi apertamente *contra Constitutionem*. Queste devono, anzi, essere arginate al fine di garantire che la violazione delle forme di esercizio del potere legislativo conduca alla perdita del ruolo centrale che ancora oggi la legge parlamentare riveste, quale “momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco”.

La Corte, tuttavia, ha ritenuto dirimente, ai fini della inammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo, la considerazione di alcuni “fattori concomitanti” ignorati dai ricorrenti. Anzitutto, la sostituzione integrale del disegno di legge di bilancio con il maxiemendamento governativo costituiva il risultato della lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea, che aveva condotto a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in una fase già piuttosto avanzata del procedimento parlamentare.

È stato evidenziato, inoltre, come la convocazione della Commissione Bilancio del Senato per la sola espressione di un parere sui profili finanziari del maxiemendamento sostitutivo presentato dal Governo corrisponda a quanto previsto dall'art 161, comma 3-ter del Regolamento del Senato come modificato a seguito della riforma del Regolamento intervenuta nel dicembre 2017. La norma prevede, infatti, che sui testi sui quali il Governo

intende porre la questione di fiducia il Presidente d'Assemblea proceda alle valutazioni di ammissibilità, compresa quella riguardante il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria, su cui la Commissione Bilancio è chiamata ad esprimere un parere. Ai sensi del successivo comma 3-quater, inoltre, il Governo può precisare il contenuto di un emendamento sul quale sia stata posta la fiducia prima che questo venga discusso e votato esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale.

La Corte ha concluso, pertanto, che le modalità di svolgimento dell'*iter* di esame e approvazione della legge di bilancio 2019 in Senato, pur avendo determinato un aggravamento degli aspetti più problematici della prassi parlamentare dei maxi emendamenti sostitutivi approvati attraverso la questione di fiducia, sono conseguite al concorrere di una serie di circostanze (la lunga interlocuzione con le istituzioni europee, le nuove regole previste dal Regolamento del Senato riformato, il fatto che non fosse stata del tutto preclusa una discussione sulla versione del disegno di legge di bilancio precedente alla presentazione del maxi emendamento) tali da escludere, secondo i giudici costituzionali, l'insorgenza di una violazione manifesta delle prerogative costituzionali dei parlamentari. Con un laconico monito finale, peraltro, la Corte ha affermato che in altre e diverse situazioni una analoga compressione di tali prerogative costituzionali potrebbe condurre ad esiti differenti nel caso di sollevamento di un conflitto di attribuzione tra poteri.

Ordinanza n. 117 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: art. 187-quinquiesdecies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), come introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004)

Parametro costituzionale: artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nonché con gli artt. 11 e 117, primo

comma, Cost., in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)

Tematica affrontata: diritto al silenzio nei procedimenti sanzionatori dinanzi alla CONSOB; rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea

La norma impugnata sanziona la mancata ottemperanza nei termini alle richieste della CONSOB, ovvero la causazione di un ritardo nell'esercizio delle sue funzioni, «anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate». Il giudice del rinvio dubita della legittimità della norma perché lesiva del diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria. Per costante giurisprudenza della Corte, il “diritto al silenzio” dell'imputato – pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale – costituisce un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa», riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.

La Corte non è stata, sino ad oggi, chiamata a valutare se e in che misura tale diritto – appartenente al novero dei diritti inalienabili della persona umana (sentenze n. 238 del 2014, n. 323 del 1989 e n. 18 del 1982), che caratterizzano l'identità costituzionale italiana – sia applicabile anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura “punitiva” secondo i criteri Engel.

Tuttavia, in molteplici occasioni essa ha ritenuto che singole garanzie riconosciute nella materia penale dalla CEDU e dalla stessa Costituzione italiana si estendano anche a tale tipologia di sanzioni.

Inoltre, la Corte ha già più volte affermato che le sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate costituiscono, in ragione della loro particolare afflittività, misure di natura “punitiva” (sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), così come – peraltro – ritenuto dalla stessa Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in cause riunite C-596/16 e C-597/16, Di Puma e Consob, paragrafo 38).

Peraltro, il censurato art. 187-quinquiesdecies d.lgs. 58/1998 è stato introdotto nell'ordinamento italiano in esecuzione di uno specifico obbligo posto dalla direttiva

2003/6/CE; e che tale disposizione costituisce, oggi, la puntuale attuazione di un'analoga disposizione del regolamento (UE) n. 596/2014, che ha abrogato la direttiva medesima. Da tutto ciò consegue che una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 187-quinquiesdecies del d. lgs. n. 58 del 1998 rischierebbe di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'obbligo che discende oggi dall'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014, obbligo di cui il menzionato art. 187-quinquiesdecies costituisce attuazione.

Peraltro, tale obbligo – così come quello che discendeva in passato dall'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE – potrebbe risultare di dubbia compatibilità con gli artt. 47 e 48 CDFUE, i quali pure sembrano riconoscere un diritto fondamentale dell'individuo a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, nei medesimi limiti desumibili dall'art. 6 CEDU e dall'art. 24 della Costituzione italiana.

La Corte di giustizia UE si è espressa sul diritto al silenzio in materia di illeciti anticoncorrenziali, sostenendo, in sintesi, che una violazione dei diritti della difesa possa sussistere soltanto laddove all'impresa vengano poste domande miranti, in sostanza, a ottenerne la confessione relativa alla commissione dell'illecito; fermo restando, però, il dovere dell'impresa, in linea di principio, di rispondere alle domande della Commissione. Tuttavia, tale giurisprudenza – formatasi con riguardo a persone giuridiche e non fisiche, e in larga misura in epoca antecedente all'adozione della CDFUE e all'attribuzione alla stessa del medesimo valore giuridico dei trattati – appare difficilmente conciliabile con il carattere “punitivo” – riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia nella già ricordata sentenza Di Puma – delle sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate, che parrebbe suggerire la necessità di riconoscere all'autore dell'illecito una garanzia analoga a quella che gli viene riconosciuta in materia penale. Tale giurisprudenza, inoltre, non appare compiutamente in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che pare invece riconoscere un'estensione ben maggiore al diritto al silenzio dell'incolpato, anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura “punitiva”.

Sulla base di tali presupposti, la Corte sottopone in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea i seguenti quesiti:

a) se l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano

essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva";

b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva".

Sentenza n. 242 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: art. 580 c.p.

Parametro costituzionale: artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.

Tematica affrontata: Reato di istigazione o aiuto al suicidio; eutanasia; poteri della Corte di gestione del processo costituzionale - II

L'art. 580 cod. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti –, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

N.B. la sentenza è stata resa a seguito dell'inerzia del Parlamento nell'approvazione di una legge ad hoc, auspicata dalla Corte nell'ordinanza n. 207 del 2018.

Ordinanza n. 274 del 2019

Tipologia di giudizio: conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Atti impugnati: Emendamento del Senato della Repubblica 29/01/2019, n. 11.0.43

Parametro costituzionale: artt. 67, 68, 70, 71 e 77 Cost.

Tematica affrontata: legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; emendamenti a leggi di conversione di decreti-legge asseritamente eterogenei rispetto al contenuto originario dei medesimi decreti; inammissibilità del conflitto nel caso di specie

I senatori ricorrenti lamentano che le modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato l'emendamento 11.0.43 (testo 4), A.S. n. 989, inserito quale norma asseritamente «intrusa» in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), avrebbero violato le prerogative proprie di ogni rappresentante della Nazione garantite dagli artt. 67, 68, primo comma, 70, 71, primo comma, e 72 della Costituzione, anche in relazione all'art. 77 Cost. In astratto, la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari. Tuttavia in concreto, nel caso di specie, il ricorso non offre elementi tali da portare all'evidenza della Corte né l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti. Nel ricorso, l'eterogeneità dell'emendamento è solo asserita sulla base di un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso e il titolo del decreto-legge; d'altra parte, dalla narrativa offerta dal ricorso appare non essere del tutto mancato il confronto parlamentare, né sui contenuti dell'emendamento, né sulla sua ammissibilità, come dimostra il dibattito culminato con la comunicazione del 28 gennaio 2019 (Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 84^a seduta) con cui il Presidente di assemblea ha reso noto di avere stralciato, proprio per carenza di omogeneità con il decreto-legge, 62 degli 85 emendamenti approvati in sede

referente dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Lavori pubblici, comunicazioni). In queste specifiche circostanze, dalla prospettazione del ricorso «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», rilevabili «nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione», che assurgono a requisito di ammissibilità di questo tipo di conflitti (ordinanza n. 17 del 2019). Il ricorso è, pertanto, inammissibile. N.B.: analogo ricorso è stato presentato nei confronti del medesimo emendamento da parte di alcuni deputati; il ricorso è stato dichiarato ugualmente inammissibile, per le medesime ragioni, dall'ordinanza n. 275 del 2019.

Tutela dei diritti

Sentenza n. 174 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 21-bis, legge n. 354 del 1975

Parametro costituzionale: art. 31, comma 2, Cost.

Tematica affrontata: assistenza all'esterno dei figli di detenute

È incostituzionale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., l'art. 21-bis della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui, attraverso il rinvio al precedente art. 21, con riferimento alle detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis, commi 1, 1-ter e 1-quater, dell'ord. penit., non consente l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci oppure lo subordina alla previa espiazione di una frazione di pena, salvo che sia stata accertata la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della medesima legge.

La disposizione censurata, interpretata in base a quanto disposto dagli artt. 4-bis e 58-ter indicati, comporta che l'accesso al beneficio dell'assistenza all'esterno dei figli minori sia soggetto a requisiti differenziati, a seconda che il detenuto sia stato condannato per uno dei delitti elencati all'art. 4-bis, commi 1, 1-ter o 1-quater (delitti c.d. di prima, seconda e terza fascia), nonché a seconda della condizione in cui si trovi in punto di collaborazione con la giustizia. Mentre per le detenute per uno dei delitti c.d. di seconda e terza fascia l'accesso al beneficio è subordinato, alternativamente, allo sconto di pena previsto o alla collaborazione attiva con la giustizia, per quelle di prima fascia tale ultimo requisito è imprescindibile (salvo che sia inesigibile, impossibile, o irrilevante), cosicché, in sua assenza, la condannata non potrà accedere al beneficio quand'anche abbia scontato una parte della pena.

Tramite il ricorso a presunzioni assolute insuperabili, la norma censurata impedisce all'amministrazione penitenziaria prima, e al giudice poi, di valutare la concreta sussistenza di esigenze di difesa sociale, da bilanciare con il migliore interesse del minore in tenera età ad un rapporto quanto più possibile normale con il genitore.

L'interesse del minore a beneficiare in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, ma non può essere considerato irragionevolmente recessivo rispetto a esse; **occorre quindi che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata in concreto**, e non già collegata ad indici presuntivi che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni.

L'incentivazione alla collaborazione con la giustizia, quale strategia di contrasto alla criminalità organizzata, può perseguirsi impedendo la fruizione di benefici penitenziari, ma solo a condizione che non finisca per incidere anche su terzi, e in particolare su soggetti, come i minori in tenera età, ai quali la Costituzione, e, in particolare, l'art. 31, comma 2, esige siano garantite le condizioni per il migliore e più equilibrato sviluppo psico-fisico.

La pronuncia di accoglimento, del resto, non pregiudica le esigenze di difesa sociale sottese alla previsione di limiti all'accesso al beneficio di cui all'art. 21-bis ord. penit. per i condannati per taluno dei reati elencati all'art. 4-bis della medesima legge, la cui concessione resta pur sempre affidata al prudente apprezzamento del magistrato di sorveglianza, chiamato ad approvare il provvedimento disposto dall'amministrazione penitenziaria.

Sentenza n. 180 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 2-bis legge n. 146 del 1990

Parametro costituzionale: art. 13 Cost.

Tematica affrontata: astensione dalle udienze degli avvocati nel caso di imputato in stato di custodia cautelare

È incostituzionale, per violazione degli art. 13, comma quinto, Cost., l'art. 2-bis della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione

delle astensioni dalle udienze degli avvocati - adottato in data 4 aprile 2007 dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA) e da altre associazioni categoriali (UCPI, ANF, AIGA, UNCC), valutato idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con delibera n. 07/749 del 13 dicembre 2007 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3 del 2008 - nel regolare, all'art. 4, comma 1, lett. b), l'astensione degli avvocati nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato.

La libertà personale, diritto fondamentale espressamente definito inviolabile, è presidiata da un'ampia riserva di legge che riguarda innanzi tutto i casi ed i modi in cui è ammessa la detenzione con atto motivato dell'autorità giudiziaria, o con provvedimento provvisorio dell'autorità di pubblica sicurezza, e **concerne** poi, in particolare, **i limiti massimi della custodia cautelare** (art. 13, commi primo, secondo, terzo e quinto, Cost.). **La sua tutela non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali.** I limiti che incontra la durata della custodia cautelare discendono direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto al perseguimento, da un lato, delle finalità del processo e, dall'altro, alle esigenze di tutela della collettività, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è ancora stato giudicato colpevole in via definitiva. D'altra parte, **l'astensione dalle udienze degli avvocati è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo**, in relazione alla quale è identificabile **un vero e proprio diritto di libertà, purché bilanciato con altri valori costituzionali** - tra i quali, appunto, i diritti delle persone private della libertà - che hanno una forza prevalente. Né può ritenersi, nel processo penale, che un corretto bilanciamento si realizzi con la nomina del difensore d'ufficio.

La norma censurata - espressione della **scelta discrezionale del legislatore di coinvolgere le associazioni di categoria mediante il richiamo del codice di autoregolamentazione** che, qualificato idoneo dalla Commissione di garanzia, costituisce regola di diritto - comporta una **violazione** (non risolvibile in termini di disapplicazione della norma subprimaria, che si è mossa nell'ampio perimetro assegnatole da quella primaria) **della riserva di legge assoluta** posta dall'art. 13, quinto comma, Cost., in materia di durata massima della custodia cautelare, **perché consente a una**

norma subprimaria di incidere sulla disciplina legale dei limiti di restrizione della libertà personale. Tale interferenza si sostanzia nella previsione che l'imputato sottoposto a custodia cautelare possa richiedere, o no, in forma espressa, di procedere malgrado l'astensione del suo difensore, con l'effetto di determinare, o no, la sospensione, e quindi il prolungamento, dei termini massimi (di fase) di custodia cautelare.

Restano fermi, per il passato, i provvedimenti di sospensione del termine di custodia cautelare, stante il rinvio dell'attività processuale su richiesta del difensore ovvero a causa della sua mancata presentazione o partecipazione.

Sentenza n. 186 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 41-bis, comma 2-quater, lett. f, legge n. 354 del 1975

Parametro costituzionale: artt. 3 e 27 Cost.

Tematica affrontata: divieto di cottura dei cibi per i detenuti in regime di "carcere duro"

È incostituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., l'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. f), della legge n. 354 del 1975, come modificato dall'art. 2, comma 25, lett. f), n. 3), della legge n. 94 del 2009, limitatamente alle parole "e cuocere cibi".

Il divieto di cuocere cibi, imposto dalla norma censurata ai soli detenuti in regime differenziato, **pone una deroga ingiustificata all'ordinario regime carcerario**, perché dotata di valenza meramente e ulteriormente afflittiva, **incongrua e inutile rispetto alle esigenze che giustificano il regime previsto dall'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit.**, che sono quelle di contenere la pericolosità dei singoli detenuti, impedendo in particolare i collegamenti degli appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà. È necessario riconoscere che anche chi si trova ristretto secondo le modalità dell'art. 41-bis ordin. penit. deve conservare la **possibilità di accedere a piccoli gesti di normalità quotidiana**, tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la sua libertà individuale.

Sentenza n. 189 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 5, comma 1 (come richiamato dagli artt. 6, comma 7 e 32, comma 3), d.lgs. n. 150 del 2011

Parametro costituzionale: artt. 3 e 76 Cost.

Tematica affrontata: procedimenti cautelari

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 76 e 3 Cost. - dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, come richiamato dagli artt. 6, comma 7 (concernente il procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione ex art. 22 della legge n. 689/91), e 32, comma 3 (riguardo alle controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici), il quale dispone che, nei casi in cui il decreto legislativo prevede la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, il giudice, se richiestone e sentite le parti, vi provvede con ordinanza non impugnabile, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione.

A fronte del rilievo per cui la delega legislativa non riguardava il rito cautelare, la Corte osserva che **la disciplina dei procedimenti cautelari è strumentale e coessenziale alla disciplina dei procedimenti di cognizione**. La scelta del legislatore delegato di prevedere che, sull'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, il giudice decida con ordinanza non impugnabile, non si discosta dai criteri direttivi fissati dalla delega, in quanto è in linea con l'obiettivo, cui la stessa è finalizzata, di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione regolati da legislazione speciale.

Né sussiste l'affermata disparità di trattamento, sia per l'eterogeneità tra i provvedimenti cautelari dichiarati "non impugnabili" rispetto ai *tertia comparationis* evocati, corrispondenti agli altri provvedimenti cautelari per i quali vale, invece, la clausola generale di reclamabilità di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ.; sia per la peculiarità

delle controversie in relazione alle quali la norma censurata dispone la non impugnabilità delle ordinanze che decidono sulla sospensione del provvedimento impugnato.

Sentenza n. 194 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 3, comma 1, d.lgs. n. 23 del 2015, s.m.i.

Parametro costituzionale: artt. 3, 4, 35, 76, 117 Cost.

Tematica affrontata: tutela contro il licenziamento illegittimo

È incostituzionale l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 23 del 2015 (c.d. Jobs Act), sia nel testo originario sia nel testo modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 87 del 2018 (c.d. decreto dignità), convertito, con modificazioni, nella legge n. 96 del 2018, nella parte in cui, in caso di licenziamento illegittimo, determina l'indennità in un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio.

Il d.lgs. n. 23 del 2015 aveva previsto, salvo limitate eccezioni, che, per i lavoratori assunti dopo il 6 marzo 2015, in caso di licenziamento illegittimo fosse prevista una tutela di carattere esclusivamente economico determinata in un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, comunque non inferiore ad un limite minimo di quattro (poi elevate a sei) mensilità e non superiore ad un limite massimo di ventiquattro (poi elevate a trentasei) mensilità.

Tale previsione, a giudizio della Corte, contrasta con gli articoli 3, 4, comma 1, 35, comma 1, 76 e 117 Cost. (questi ultimi due articoli in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea).

Quanto al contrasto con l'art. 3 si rileva una lesione del principio di eguaglianza, per ingiustificata omologazione di situazioni diverse, nonché del principio di ragionevolezza.

Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario, purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza. Nel caso di specie il risarcimento riconosciuto al lavoratore per il danno causato dal licenziamento illegittimo è interamente prestabilito dal legislatore, risultando uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. Tale impostazione, tuttavia, contrasta con il dato di comune esperienza che il pregiudizio prodotto, nei vari casi, dal licenziamento ingiustificato dipende da una pluralità di fattori, solo uno dei quali è rappresentato dall'anzianità di servizio. È, pertanto, **necessario garantire la discrezionalità del giudice per far fronte all'esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore.**

La disposizione impugnata contrasta con l'art. 3 (sotto il profilo della ragionevolezza) anche per l'**inidoneità dell'indennità prevista a costituire un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito dal lavoratore e un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare illegittimamente.**

Benché il risarcimento non debba necessariamente risultare riparatorio dell'intero pregiudizio subito dal danneggiato, esso deve comunque essere equilibrato. La rigida dipendenza dell'aumento dell'indennità dalla sola crescita dell'anzianità di servizio mostra la sua inadeguatezza ad adempiere alla sua primaria funzione riparatorio-compensativa, soprattutto nei casi di anzianità di servizio non elevata. Allo stesso tempo risulta frustrata anche la funzione dissuasiva nei confronti del datore di lavoro, che ha lo scopo di allontanare quest'ultimo dall'intento di licenziare senza valida giustificazione.

Dall'indicata irragionevolezza discende anche il vulnus recato dalla disposizione impugnata agli artt. 4, comma 1 e 35, comma 1, Cost, i quali evidenziano il **valore che la Costituzione attribuisce al lavoro per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana.** La tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni comporta la garanzia dell'esercizio nei luoghi di lavoro di altri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, nel rispetto dei principi di libertà sindacale, politica e religiosa. Principi che possono essere compressi da una tutela inadeguata contro i licenziamenti illegittimi, atteso che **il timore del recesso datoriale può spingere il lavoratore sulla via della rinuncia a una parte dei propri diritti.**

Anche l'art. 24 della Carta sociale europea attribuisce ai lavoratori ingiustificatamente licenziati il diritto ad un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione. Affinché

l'indennizzo sia congruo è necessario che esso assicuri un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore e dissuada il datore di lavoro dal licenziare senza un valido motivo. Per quanto già detto, dunque, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con l'art. 76 (nel riferimento operato dalla legge di delegazione al rispetto delle convenzioni internazionali) e 117, comma 1, Cost.

A seguito della declaratoria parziale di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, **il giudice, nel quantificare l'indennità spettante al lavoratore illegittimamente licenziato, fermo restando il rispetto dei limiti minimo e massimo previsti dalla legge, dovrà tenere conto innanzi tutto dell'anzianità di servizio, ma anche di altri criteri desumibili in chiave sistematica dalla evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti, quali il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'attività economica, il comportamento e le condizioni delle parti.**

È stata invece dichiarata infondata la questione proposta in riferimento all'art. 3 Cost. e diretta a censurare la circostanza che i lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015 siano tutelati in modo deteriore rispetto a quelli assunti, anche nella stessa azienda, prima di tale data. **Spetta alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme.** Poiché l'introduzione di tutele certe e più attenuate in caso di licenziamento illegittimo è diretta a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato, appare coerente limitare l'applicazione delle stesse tutele ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, quelli, cioè, la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita.

Ulteriori questioni proposte sono state dichiarate infondate o inammissibili.

Sentenza n. 210 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: art. 1, commi 1, 2 e 4, legge Trentino-Alto Adige n. 8 del 2017

Parametro costituzionale: art. 99 Statuto Trentino-Alto Adige

Tematica affrontata: bilinguismo nella toponomastica

È incostituzionale l'art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan». In via consequenziale sono dichiarate incostituzionali anche le altre disposizioni della medesima legge nella parte in cui utilizzano la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan».

L'incrocio dei due valori costituzionali della primazia della lingua italiana e della tutela delle lingue minoritarie si pone con particolare accento nell'ambito della toponomastica, dove viene in rilievo non solo una funzione pratica, volta ad assicurare la formale individuazione dei nomi di luogo, ma anche una funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni storiche del territorio e della comunità che in quei luoghi vive, garantendone la continuità del patrimonio culturale e linguistico.

Dal quadro normativo costituito dalle norme costituzionali, dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e dalla relativa normativa di attuazione, emerge che nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol devono essere utilizzati, per un verso, toponimi anche in lingua tedesca nella Provincia autonoma di Bolzano e, per un altro, al fine di rispettarne le tradizioni, toponimi anche in lingua – secondo i casi – ladina, cimbra o mochena, nei territori ove sono presenti le rispettive popolazioni. **Prescrivendo la compresenza della lingua italiana e, a volta a volta, delle lingue minoritarie, viene apprestata una tutela alle minoranze linguistiche e al loro patrimonio culturale in tema di toponomastica, senza tuttavia far venire meno, neppure in tale ambito, la primazia della lingua ufficiale della Repubblica, espressamente riconosciuta dall'art. 99 dello Statuto speciale.**

La normativa statutaria impone, dunque, che il toponimo sia espresso, per una parte, **interamente** nella lingua italiana e, per un'altra, anche nella lingua minoritaria.

Sentenza n. 212 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: artt. 3, lett. c), n. 2 e 8, d.lgs. n. 5 del 2017

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 11, 76 e 117, comma 1, Cost.

Tematica affrontata: cognome delle parti di un'unione civile

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, lett. c), n. 2 e 8, d.lgs. n. 5 del 2017, per violazione degli articoli 2, 3, 11, 76 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU e agli artt. 1 e 7 della Carta dei diritti fondamentali UE, nella parte in cui rispettivamente prevedono che le schede anagrafiche relative alle parti dell'unione civile devono essere intestate al cognome posseduto prima dell'unione civile e che l'ufficiale dello stato civile, con la procedura di correzione, annulla l'annotazione relativa alla scelta del cognome comune avvenuta nelle more.

La natura paritaria e flessibile della disciplina del cognome comune da utilizzare durante l'unione civile e la facoltà di stabilirne la collocazione accanto a quello originario – anche in mancanza di modifiche della scheda anagrafica – costituiscono garanzia adeguata dell'identità della coppia unita civilmente e della sua visibilità nella sfera delle relazioni sociali in cui essa si trova ad esistere.

Sentenza n. 218 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: artt. 11 e 12, legge n. 47 del 2017

Parametro costituzionale: art. 3 Cost.

Tematica affrontata: ufficio tutelare; protezione dei minori stranieri non accompagnati

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Ad essere censurata era un'asserita disparità di trattamento dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, a cui non è assicurata l'equa indennità di cui all'art. 379 c.c. in ragione della situazione di nullatenenza degli assistiti, rispetto ai tutori degli italiani, a cui l'indennità sarebbe assicurata dalla pensione di invalidità di cui fruiscono gli incapaci affidati alle loro cure.

Nel rigettare la questione la Corte rileva che, nell'ordinamento italiano, **l'ufficio tutelare è sempre gratuito e ciò tanto più nei casi disciplinati dalla legge n. 47 del 2017, la quale prevede che i tutori dei minori stranieri non accompagnati debbano essere tratti da un elenco di tutori volontari; la gratuità è, infatti, connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta.**

Il presupposto dell'indennità di cui all'art. 379 c.c. è costituito dall'esistenza di un patrimonio del minore (e non nella mera pensione d'invalidità) e il suo riconoscimento è legato all'attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute.

Sentenza n. 223 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 9, comma 6, legge n. 62 del 2005

Parametro costituzionale: artt. 25, comma 2 e 117, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU

Tematica affrontata: irretroattività della disciplina sanzionatoria più severa; rapporto tra sanzione penale e sanzione amministrativa

È incostituzionale l'art. 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui stabilisce che la confisca per equivalente prevista dall'art. 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21

della legge 6 febbraio 1996, n. 52), si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005, quando il complessivo trattamento sanzionatorio conseguente all'intervento di depenalizzazione risulti in concreto più sfavorevole di quello applicabile in base alla disciplina previgente.

La presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale nell'ipotesi di depenalizzazione di un fatto precedentemente costitutivo di reato non può che intendersi, oggi, come meramente relativa, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente. Con conseguente illegittimità costituzionale dell'eventuale disposizione transitoria che ne preveda l'indefettibile applicazione anche ai fatti pregressi, per violazione degli artt. 25, secondo comma, Cost. e 7 CEDU.

Sentenza n. 232 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 29 e 32 Cost.

Tematica affrontata: congedo straordinario retribuito in caso di genitore con grave disabilità

È incostituzionale l'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni stabilite dalla legge, il figlio che, al momento della presentazione della richiesta del congedo, ancora non conviva con il genitore in situazione di disabilità grave, ma che tale convivenza successivamente instauri, in caso di mancanza, decesso o in

presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente, del padre e della madre, anche adottivi, dei figli conviventi, dei fratelli e delle sorelle conviventi, dei parenti o affini entro il terzo grado conviventi, legittimati a richiedere il beneficio in via prioritaria secondo l'ordine determinato dalla legge.

Il requisito della convivenza ex ante, inteso come criterio prioritario per l'identificazione dei beneficiari del congedo, si rivela idoneo a garantire, in linea tendenziale, il miglior interesse del disabile. **La convivenza, infatti, non si esaurisce in un dato meramente formale e anagrafico, ma esprime, nella quotidiana condivisione dei bisogni e del percorso di vita, una relazione di affetto e di cura.**

Tale presupposto, tuttavia, non può assurgere a criterio indefettibile ed esclusivo, così da precludere al figlio, che intende convivere ex post, di adempiere in via sussidiaria e residuale i doveri di cura e di assistenza, anche quando nessun altro familiare convivente, pur di grado più lontano, possa farsene carico. Detta preclusione, in contrasto con gli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost., sacrifica in maniera irragionevole e sproporzionata l'**effettività dell'assistenza e dell'integrazione del disabile nell'ambito della famiglia**, tutelata dal legislatore mediante una disciplina ispirata a presupposti rigorosi e contraddistinta da obblighi stringenti.

Sentenza n. 248 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: artt. 10, comma 4-quater, d.lgs. n. 368 del 2001 e 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, d.lgs. n. 165 del 2001

Parametro costituzionale: art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle clausole 4, punto 1, e 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE

Tematica affrontata: rapporto di lavoro a tempo determinato nella pubblica amministrazione

Sono infondate¹ le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 4, 24, 35, primo comma, 97, quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 4, punto 1, e alla clausola 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEP sul lavoro a tempo determinato, e all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea.

La principale tra le questioni sollevate era volta a denunciare un contrasto tra la normativa europea e quella italiana, la quale avrebbe consentito un'utilizzazione illegittima dei contratti a tempo determinato per il personale sanitario del Servizio sanitario nazionale per più di trentasei mesi, in assenza di misure sanzionatorie adeguate.

A tal riguardo la giurisprudenza sia europea che nazionale ha più volte confermato l'impossibilità, per tutto il settore pubblico, di conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato. Le sezioni unite della Corte di Cassazione, con sentenza del 15 marzo 2016, n. 5072, hanno affermato che il dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, ha diritto, con esonero dall'onere probatorio, al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 (che prevede conseguenze negative anche a carico dei dirigenti responsabili), nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, legge n. 183 del 2010.

Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale è intervenuta una pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 7 marzo 2018, in causa C-494/16) che ha, in sostanza, ritenuto la compatibilità eurounitaria delle statuizioni contenute nella citata sentenza della Corte di Cassazione. In particolare **la Corte UE ha ritenuto ammissibile una normativa nazionale che, a fronte del ricorso abusivo dei contratti**

¹ Benché nel dispositivo della sentenza tutte le questioni siano state dichiarate infondate, in motivazione emerge come l'unica questione rispetto alla quale la Corte sia entrata nel merito sia quella sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost, in relazione alle clausole 4, punto 1, e 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, e alle relative decisioni della CGUE.

di lavoro a tempo determinato da parte di un datore di lavoro pubblico, preveda la concessione di un'indennità, «accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo».

Preso atto della posizione dei giudici europei e ritenendo il risarcimento del danno, nei termini precisati dalla Corte di Cassazione, una misura sanzionatoria adeguata, la Corte costituzionale ha rigettato la questione.

Sentenza n. 14 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83.

Parametro costituzionale: Principi costituzionali di ragionevolezza e di efficienza del processo penale; artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., con riferimento anche all'art. 6 CEDU

Tematica affrontata: astensioni collettive degli avvocati

La Corte è stata chiamata dalla Corte di appello di Venezia a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge sulla regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, nella parte in cui, in caso di plurime astensioni degli avvocati accomunate dalle stesse ragioni di protesta, non prevede che l'obbligo di comunicazione del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, anziché la singola astensione.

La Corte, in primo luogo, ha evidenziato come nel caso di specie – trattandosi di astensione di un avvocato difensore nel corso di un processo penale nel quale l'assistito

non si trovava in stato di custodia cautelare – non trovasse applicazione quanto stabilito dalla stessa Corte nella recente sentenza n. 180 del 2018, nella quale era stato dichiarato illegittimo l’art. 2-bis della stessa legge n. 146 del 1990 nella parte in cui non precludeva che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati – adottato dall’Organismo unitario dell’avvocatura e da altre associazioni di categoria – potesse interferire con la disciplina della libertà personale dell’imputato e, più nello specifico, sui termini massimi di custodia cautelare².

Quanto al merito della questione, dopo aver ricordato che l’astensione dalle udienze di avvocati e procuratori è manifestazione della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo – in relazione alla quale è rinvenibile un vero e proprio diritto di libertà costituzionalmente garantito – e che tale libertà va bilanciata con altri valori costituzionali meritevoli di tutela, la Corte ha evidenziato come la fattispecie di legittima astensione collettiva degli avvocati sia tipizzata all’interno del codice di autoregolamentazione nei suoi termini e nelle sue procedure. Al riguardo non rileva, invece, che in taluni casi distinte proclamazioni di astensione collettiva siano riferibili ai medesimi motivi di protesta della categoria, continuando ad applicarsi a queste i limiti temporali complessivi di durata delle astensioni (preavviso minimo di dieci giorni, durata massima pari a otto giorni consecutivi e almeno quindici giorni intercorrenti tra un’astensione e quella immediatamente successiva).

La sussistenza di tale rete di protezione, costituita, da un lato, dai limiti stabiliti dalla legge e dalle norme di autoregolamentazione delle associazioni di categoria, dall’altro, dalla possibilità di intervento della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in sede di procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o a questo aderiscono, nonché dalla possibilità di intervento del potere pubblico nei casi più estremi di fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, ha indotto la Corte a ritenere la normativa impugnata conforme a Costituzione, in quanto idonea a garantire un ragionevole bilanciamento tra

² Nello specifico, la sentenza richiamata censurava la specifica interferenza del codice di autoregolamentazione con la disciplina della libertà personale consistente nella facoltà dell’imputato sottoposto a custodia cautelare di richiedere o no, in forma espressa, di procedere malgrado l’astensione del suo difensore, con l’effetto di poter determinare, eventualmente, la sospensione e il conseguente prolungamento dei termini massimi di custodia cautelare stabiliti dalla legge in ottemperanza alla riserva di cui all’art. 13, comma 5, della Costituzione.

il diritto degli avvocati di astensione collettiva e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti richiamati all'art. 1 della legge n. 146 del 1990.

Sentenza n. 20 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: Art. 14, commi 1-bis e 1-ter, d. lgs. n. 33 del 2013, come modificati dall'art. 13, comma 1, lettera c), d. lgs. n. 97 del 2016

Parametro costituzionale: Artt. 2, 3 e 13 Cost.; Art. 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 7, 8 e 52 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 8 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, all'art. 5 della Convenzione n. 108 del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati

Tematica affrontata: bilanciamento tra diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali e diritto alla trasparenza amministrativa; rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto interno

a) Le disposizioni censurate

La Corte, adita dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d. lgs. n. 33 del 2013, in materia di accesso civico e di obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, come modificate nel 2016.

Le disposizioni censurate dal Tar Lazio prevedevano, in particolare, l'estensione degli obblighi di pubblicazione di una serie di dati di natura reddituale e patrimoniale, originariamente riferiti ai titolari di incarichi politici, anche a tutti i titolari di incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione e ai loro coniugi e parenti entro il secondo

grado, nonché l'obbligo per quest'ultima di pubblicare sul sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica. Le censure riguardavano l'asserita violazione di molteplici disposizioni costituzionali, nonché di numerose norme di diritto dell'Unione europea primario e derivato e di norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

b) I rimedi a disposizione del giudice interno dinanzi a norme ritenute lesive di diritti e principi fondamentali tutelati tanto dalla Costituzione quanto dal diritto dell'Unione europea

La Corte ha anzitutto dichiarato ammissibili le questioni sollevate con riferimento alle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea invocate dal giudice rimettente. Riprendendo quanto affermato in via di *obiter dictum* nella sentenza n. 269 del 2017, la Corte ha ribadito che i principi e i diritti enunciati nella Carta di Nizza intersecano in larga misura quelli garantiti dalla Costituzione e che la prima, dunque, costituisce una fonte di diritto primario dell'Unione europea dotata di un contenuto dall'impronta tipicamente costituzionale. Pertanto, fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto Ue, qualora una legge che incida su diritti fondamentali della persona – come, nel caso di specie, i diritti alla riservatezza e alla tutela dei dati personali – sia sospettata di non conformità tanto con norme costituzionali quanto con norme della Carta dei diritti fondamentali Ue, deve essere lasciata al giudice comune la possibilità di ottenere, attraverso il sollevamento della questione di legittimità costituzionale in via incidentale, una pronuncia di accoglimento da parte della Corte, produttiva di effetti *erga omnes*. Ciò in virtù della posizione centrale che il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti equiparati svolto dalla Corte assume nell'architettura dell'ordinamento costituzionale. Tale soluzione non preclude al giudice, peraltro, la possibilità di optare per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, qualora vengano in considerazione, nel giudizio pendente dinanzi a questo, questioni di interpretazione o di validità del diritto dell'Unione.

Nel caso in esame si trattava, appunto, di questione vertente su diritti e principi fondamentali tutelati contemporaneamente sia dalla Costituzione sia dal diritto europeo primario e derivato, per la cui risoluzione la decisione del giudice rimettente di adire per

prima la Corte costituzionale risultava pienamente giustificata, in virtù del rango costituzionale degli interessi in gioco: da un lato, il diritto alla riservatezza dei singoli individui; dall'altro, il diritto alla trasparenza delle pubbliche amministrazioni e dei loro dipendenti, riferito al principio del buon andamento dell'amministrazione.

Il giudice costituzionale, ripercorrendo i più recenti approdi giurisprudenziali della Corte di giustizia europea in materia, ha osservato che le esigenze connesse al controllo democratico dell'operato della pubblica amministrazione non possono comprimere oltremisura il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche. Le limitazioni alla tutela dei dati personali di queste ultime, pertanto, devono operare nei limiti del principio di proporzionalità: ciò vuol dire che tali limitazioni e deroghe devono svolgersi nella misura strettamente necessaria ad assicurare il perseguimento degli obiettivi di trasparenza con la minor lesione di tale diritto fondamentale, e la loro adozione deve essere preceduta dalla verifica dell'esistenza di misure idonee a realizzare il raggiungimento dei predetti obiettivi con una limitazione minore del diritto alla riservatezza.

Sul piano del diritto positivo dell'Unione europea adottato in materia di tutela dei dati personali – che ha visto, recentemente, l'entrata in vigore del Regolamento 2016/679/UE (GDPR) – l'obiettivo di conformità al principio di proporzionalità si è tradotto, da un lato, nel principio di limitazione delle finalità del trattamento dei dati, dall'altro, nella “minimizzazione” dei trattamenti stessi, vale a dire nell'esigenza di acquisire dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario alle finalità del trattamento.

c) Il merito delle questioni sottoposte alla Corte. L'equilibrio tra obblighi di trasparenza e pubblicità a carico della pubblica amministrazione e diritto alla riservatezza dei singoli

Alla luce della normativa europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia formatasi nel corso del tempo, il giudice costituzionale ha condotto lo scrutinio di costituzionalità della normativa sulla pubblicità dei dati patrimoniali e reddituali dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni alla stregua del parametro costituzionale interno del principio di eguaglianza, integrato dai principi derivanti dal diritto europeo.

Dopo avere ricostruito l'evoluzione della normativa in materia di diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione, nonché degli obblighi di trasparenza e di pubblicità a carico di queste, occorsa dalla legge 241/1990 ad oggi, la Corte ha dichiarato la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate parzialmente fondata.

Nello specifico, la Corte ha affermato che, mentre gli obblighi di trasparenza stabiliti dalla versione originaria del d. lgs. n. 33 del 2013, limitati ai titolari di incarichi politici di livello statale, regionale o locale, rinvenivano la loro *ratio* giustificatrice nel consenso popolare, che implica la necessità di consentire ai cittadini di verificare se i titolari dei predetti incarichi abbiano beneficiato, a seguito dell'assunzione nella carica, di benefici patrimoniali e reddituali coerenti con le remunerazioni percepite per gli incarichi stessi, l'estensione degli obblighi di pubblicazione ai titolari di incarichi dirigenziali, inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo politico senza procedure pubbliche di selezione, prevista dal d. lgs. 97 del 2016, appare non giustificata e non proporzionata alla luce dell'incarico affidato.

Se da un lato, infatti, risulta ragionevole l'obbligo di pubblicazione dei compensi relativi al rapporto di lavoro dirigenziale, funzionale a porre gli amministratori nelle condizioni di poter verificare, sotto questo profilo, le modalità di impiego delle risorse pubbliche, gli ulteriori obblighi di pubblicazione della situazione economica personale dei dirigenti e dei loro più stretti familiari non appare giustificata, a differenza di quanto accade per i titolari di cariche politiche, dalla necessità di rendere conto ai cittadini della situazione economica e sociale dei dirigenti amministrativi.

Inoltre, una pubblicazione così massiva di dati reddituali e patrimoniali non agevola la ricerca, da parte degli amministratori, di quelli più utili a determinati fini, frustrando così quell'obiettivo di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche posto a fondamento di tali obblighi di trasparenza. D'altro canto, la Corte, riprendendo una recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha rammentato come l'interesse connesso all'accesso a dati personali per finalità di interesse pubblico non può ridursi a una mera "sete di informazioni", specialmente a seguito dello sviluppo della tecnologia informatica che consente la rapida indicizzazione e il reperimento casuale di tali dati personali.

Infine, la Corte ha ravvisato la manifesta sproporzione del meccanismo di trasparenza consegnato dal legislatore rispetto ai fini legittimamente perseguiti, nella misura in cui

applica gli obblighi di pubblicità alla totalità degli incarichi dirigenziali, laddove invece la stessa legislazione in materia di anticorruzione prevede delle distinzioni all'interno di tale composita categoria. La Corte, pertanto, ha rilevato, nella mancanza di qualsivoglia differenziazione, tanto una violazione del principio di proporzionalità, quando una lesione del principio di eguaglianza.

A fronte delle menzionate violazioni, la Corte ha tuttavia ravvisato la necessità di tutelare il nucleo essenziale delle esigenze di trasparenza e di pubblicità che sussistono, proprio in virtù dell'esigenza di operare delle differenziazioni nell'ambito della macro-categoria della dirigenza pubblica, con riferimento ai soggetti titolari di incarichi dirigenziali di particolare importanza. A questo proposito la Corte ha rilevato come l'assenza di criteri costituzionalmente obbligati, idonei a fungere da guida per l'individuazione delle categorie di dirigenti pubblici per le quali ritenere ragionevolmente sussistenti le suddette esigenze di trasparenza, impedisca al giudice delle leggi di intervenire sul punto mediante pronunce manipolative, rientrando invece tale attività nella sfera di discrezionalità del legislatore.

Nondimeno, la tutela del predetto nucleo essenziale del principio di trasparenza ha indotto la Corte, in attesa di un futuro intervento legislativo, a individuare le possibili categorie per le quali mantenere gli obblighi di trasparenza e pubblicità, previsti dalla disposizione censurata, facendo riferimento, in via provvisoria, agli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 165 del 2001, vale a dire gli incarichi di Segretario generale di Ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e gli incarichi dirigenziali di livello generale.

Sentenza n. 63 del 2019

Tipologia di giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Oggetto del giudizio: Art. 6, comma 2, d. lgs. 72 del 2015, nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187-bis del d. lgs. 58 del 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria)

Parametro costituzionale: Artt. 3, 76 e 117 primo comma Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU)

Tematica affrontata: retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative

a) *Le disposizioni censurate e le questioni prospettate dal giudice rimettente*

La Corte è stata investita dalla Corte di appello di Milano della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 72 del 2015, il quale, in attuazione della legge delega n. 154 del 2014, escludeva la retroattività delle modifiche sanzionatorie più favorevoli previste dal successivo comma 3. Secondo il giudice rimettente, da un lato il Governo sarebbe incorso nel vizio di eccesso di delega nella parte in cui l'art. 6, comma 2, del d. lgs. citato ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187-bis TUF, senza tuttavia prevedere la retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole introdotto con riguardo alla fattispecie di abuso di informazioni privilegiate al momento della commissione della violazione, ma prevedendo, al contrario, che le modifiche più favorevoli si sarebbero applicate alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore dei regolamenti attuativi della Consob e della Banca d'Italia secondo le rispettive competenze.

Dall'altro lato, secondo la Corte d'appello di Milano, la disposizione avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost. nella misura in cui il suo contenuto si pone in contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte EDU, la quale ha più volte affermato (sentenze *Engel*, *Menarini* e *Grande Stevens*) che le garanzie previste dalla Convenzione si applicano a tutte le disposizioni di carattere afflittivo, a prescindere dalla loro qualificazione formale in termini di sanzioni penali da parte dell'ordinamento statale. Siffatta natura caratterizzerebbe anche la sanzione prevista per la fattispecie di abuso di informazioni privilegiate, atteso che si tratta di norma posta a tutela dei mercati finanziari, la quale prevede la comminatoria di una sanzione severa a scopi prevalentemente deterrenti e punitivi.

b) *L'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della decisione del giudice di rimettere la questione alla Corte costituzionale anziché adire la Corte di Lussemburgo in sede di rinvio pregiudiziale*

La Corte ha, anzitutto, giudicato inammissibili le censure per eccesso di delega, ritenendo il *petitum* oscuro e la motivazione addotta dal giudice rimettente contraddittoria.

Quanto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in riferimento all'art. 7 CEDU), la Corte ha, in primo luogo, rigettato l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in riferimento alla decisione del giudice *a quo* di sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi al giudice delle leggi anche per asserita violazione dell'art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – il quale sancisce il principio di necessaria retroattività delle norme penali più favorevoli – anziché ricorrere allo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In proposito la Corte ha osservato come, al di là della circostanza che la richiamata censura non sia stata riprodotta nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non possa ritenersi precluso al giudice delle leggi l'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate non solo con riferimento a parametri interni, bensì anche in relazione alle norme della Carta di Nizza che, nella sostanza, tutelano gli stessi diritti tutelati dalle norme costituzionali. Sulla scorta di quanto già affermato nella sentenza n. 20 del 2019, la Corte ha ribadito che spetta al giudice comune, che rilevi il carattere lesivo di norme di legge ordinaria nei confronti di diritti tutelati tanto da disposizioni costituzionali quanto da norme della Carta di Nizza, optare per la non applicazione delle prime norme, per la proposizione del rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Lussemburgo o per l'ottenimento di una decisione con effetti *erga omnes* attraverso il sollevamento di una questione di legittimità costituzionale.

c) *Il merito della questione. Retroattività della lex mitior in materia penale e applicabilità del principio alle sanzioni amministrative dalla natura sostanzialmente punitiva e afflittiva*

Nel merito, la Corte ha dichiarato le questioni fondate. Avendo le sanzioni amministrative previste per l'abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis TUF natura sostanzialmente punitiva, deve ad esse applicarsi, infatti, il principio della retroattività della *lex mitior* sancito per la materia penale. Secondo la consolidata giurisprudenza della

Corte, il fondamento costituzionale di tale principio, sancito a livello di legislazione ordinaria nell'art. 2, commi 2, 3 e 4 del codice penale, non risiede tanto nell'art. 25, secondo comma, Cost. – il quale prevede il principio di irretroattività della legge penale più sfavorevole – quanto piuttosto nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., il quale impone, in linea di massima, l'equiparazione del trattamento sanzionatorio previsto per i medesimi fatti, a prescindere dal fatto che questi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della *lex mitior*.

A differenza del principio di cui all'art. 25 Cost., espressione di un valore assoluto e inderogabile, la retroattività della legge penale più favorevole è suscettibile di deroghe e di limitazioni, purché sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli, finalizzate al perseguimento di altri valori e interessi costituzionalmente rilevanti. Tale principio, peraltro, trova ormai un riconoscimento espresso in numerose fonti di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, tra cui, appunto, l'art. 49, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Oltre all'art. 3 Cost., inoltre, il principio ha acquisito un ulteriore fondamento costituzionale attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 7 CEDU nell'interpretazione consolidata datane dalla Corte di Strasburgo a partire dalla sentenza della *Grande Chambre* Scoppola c. Italia del 2009.

Sebbene i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU, tra cui quello di retroattività della *lex mitior*, fossero stati enunciati avendo riguardo alla “materia penale” e non abbiano mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative nel suo complesso, nondimeno la Corte costituzionale ha rilevato come singole discipline sanzionatorie pur qualificate come “amministrative” dall'ordinamento interno – tra cui quelle previste dal TUF per l'abuso di informazioni privilegiate – siano idonee, in ragione della loro natura e finalità punitiva e afflittiva, a rientrare nell'ambito di operatività del principio enunciato nell'ambito della giurisprudenza della Corte EDU.

La Corte ha ritenuto, infatti, che la sanzione pecuniaria prevista per tale illecito amministrativo non possa essere ritenuta una misura meramente ripristinatoria o avente finalità di prevenzione di nuovi illeciti. Al contrario, si tratta di una sanzione altamente afflittiva, potendo arrivare a quindici milioni di euro ed essendo comunque destinata a eccedere il valore del profitto conseguito dall'autore.

D'altra parte, la deroga al principio di retroattività della *lex mitior* disposta dall'art. 6, comma 2, del d. lgs. 72 del 2015, oggetto del giudizio, non supera, ad avviso della Corte, il vaglio positivo di ragionevolezza necessario ai fini della sua legittimità costituzionale. Essa, al contrario, sacrifica irragionevolmente il diritto degli autori dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate di vedersi applicata una sanzione amministrativa – ma di natura punitiva – proporzionata al minore disvalore attribuito al fatto illecito dalla nuova valutazione legislativa *medio tempore* intervenuta.

In chiusura, la Corte ha esteso in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2 anche alla mancata previsione della retroattività delle modifiche sanzionatorie più favorevoli introdotte rispetto all'illecito di manipolazione del mercato, di cui all'art. 187-ter TUF.

Sentenza n. 78 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: Art. 18, c. 1°, lett. b), ultimo periodo, della legge 30/12/2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario)

Parametro costituzionale: Artt. 3 e 97 Cost.

Tematica affrontata: Partecipazione del coniuge di un professore universitario ad un bando di chiamata presso la medesima università - legittimità

E' legittima la previsione impugnata nella parte in cui non prevede – tra le condizioni che impediscono la partecipazione ai procedimenti per la chiamata dei professori universitari – il rapporto di coniugio con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo. Nell'intervento legislativo in esame, le previste situazioni di rigida incandidabilità sono espressione di un bilanciamento fra il diritto di ogni cittadino a partecipare ai concorsi universitari e le ragioni dell'imparzialità, che è tutto improntato alla prevalenza di tali ragioni. Che essa non includa il coniugio come motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata non

può ritenersi irragionevole. Il coniugio richiede, infatti, un diverso bilanciamento. Esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate.

Il vincolo matrimoniale è peculiare rispetto a tutte le altre situazioni personali contemplate dalla disposizione censurata. Il matrimonio scaturisce di frequente da una relazione che, nell'università come altrove, si forma nell'ambiente di lavoro dove si radicano le prospettive future di entrambe le parti. Si caratterizza per l'elemento volontaristico, mancante negli altri rapporti considerati, e comporta convivenza, responsabilità e doveri di cura reciproca e dei figli, così come previsto dal codice civile. La considerazione di tali elementi differenziali vale a giustificare, su un piano di ragionevolezza, il trattamento riservato dalla disposizione censurata al vincolo derivante dal matrimonio. Se, da un lato, la comune residenza coniugale costituisce elemento di garanzia dell'unità familiare, dall'altro lato, la presenza dell'elemento volontaristico può rendere eludibile e, quindi, priva di effetti, la eventuale previsione normativa dell'incandidabilità del coniuge, frustrandone così le stesse finalità.

Sentenza n. 99 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 27, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 CEDU

Tematica affrontata: assenza di strumenti alternativi alla detenzione per i soggetti affetti da grave infermità psichica - illegittimità parziale

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-ter.

La questione è ammissibile: non è necessario che esista un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto piuttosto che vi siano nell'ordinamento una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenze n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018). Occorre evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale specie negli ambiti, come quello penale, in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore. Ciò vale tanto più in un'ipotesi come quella di cui la Corte è chiamata a occuparsi, nella quale viene in rilievo l'effettività delle garanzie costituzionali di persone che non solo si trovano in uno stato di privazione della libertà personale, ma sono anche gravemente malate e, dunque, versano in una condizione di duplice vulnerabilità.

Nel merito, la questione è fondata. Se è vero che la tutela della salute mentale dei detenuti richiede interventi complessi e integrati, che muovano anzitutto da un potenziamento delle strutture sanitarie in carcere, è vero altresì che occorre che l'ordinamento preveda anche percorsi terapeutici esterni, almeno per i casi di accertata incompatibilità con l'ambiente carcerario. Per questi casi gravi, l'ordinamento deve prevedere misure alternative alla detenzione carceraria, che il giudice possa disporre caso per caso, momento per momento, modulando il percorso penitenziario tenendo conto e della tutela della salute dei malati psichici e della pericolosità del condannato, di modo che non siano sacrificate le esigenze della sicurezza collettiva.

Per tali ragioni, è in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 32 e 117, primo comma, Cost. l'assenza di ogni alternativa al carcere, che impedisce al giudice di disporre che la pena sia eseguita fuori dagli istituti di detenzione, anche qualora, a seguito di tutti i necessari accertamenti medici, sia stata riscontrata una malattia mentale che provochi una sofferenza talmente grave che, cumulata con l'ordinaria afflittività del carcere, dia luogo a un supplemento di pena contrario al senso di umanità. Pertanto, è accolta la questione di legittimità costituzionale e dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., nella parte in cui non consente che la detenzione domiciliare "umanitaria" sia disposta anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta.

Sentenza n. 132 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: artt. 511, 525, comma 2, e 526, comma 1, del codice di procedura penale

Parametro costituzionale: art. 111 della Costituzione

Tematica affrontata: riaudizione dei testi in caso di cambiamento di composizione del collegio giudicante nell'ambito di un processo penale; inammissibilità della questione per alternatività del petitum; monito al legislatore

La questione sollevata dal giudice rimettente, relativa al contrasto tra le norme che impongono la riaudizione dei testimoni di un processo penale nel caso di ogni cambiamento di composizione del collegio giudicante e il principio di ragionevole durata del processo espresso nell'art. 111 Cost. è inammissibile per alternatività del petitum. Tuttavia, la Corte evidenzia alcune incongruenze del sistema. A fronte dell'esperienza concreta, che vede processi notevolmente lunghi nei quali il cambiamento dei giudici che compongono il collegio è quasi fisiologico, la necessità di riascoltare i testimoni per assicurare l'oralità e l'immediatezza del giudizio rischia di andare contro il principio di ragionevole durata del processo, sicché occorrerebbe adottare misure strutturali più adeguate, come l'impiego di videoregistrazioni, e ferma restando la facoltà delle parti del processo di richiedere la riconvocazione del testimone.

Sentenza n. 141 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 3, comma 1, nn. 4 (prima parte) e 8 della legge n. 75 del 1958

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 13, 25, comma 2, 27 e 41, Cost.

Tematica affrontata: reati di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione

altrui), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 41 della Costituzione.

La Corte d'appello di Bari aveva sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale relativamente alle norme che configurano come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata. Esse sarebbero, infatti, risultate incompatibili con il principio di autodeterminazione in materia sessuale, di libertà di iniziativa economica privata, di offensività del reato e (con riferimento alla sola fattispecie di favoreggiamento) di tassatività e determinatezza dell'illecito penale.

Tutte le questioni sono state rigettate.

L'art. 2 Cost. tutela la libertà sessuale come diritto soggettivo assoluto, sia nel suo profilo negativo, ossia come diritto ad opporsi a intrusioni altrui non volute nella propria sfera sessuale, **sia nel suo profilo positivo**, il quale implica che ciascun individuo possa fare libero uso della sessualità come mezzo di esplicazione della propria personalità, nel limite del rispetto dei diritti e delle libertà altrui.

Tuttavia **l'esercizio di attività di offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo, lungi dal poter essere considerato un diritto inviolabile della persona, rappresenta semplicemente una particolare forma di attività economica**; tale rilievo rende l'invocato art. 2 un parametro non conferente rispetto alla prostituzione e, tanto più, all'intromissione di terzi nell'esercizio della stessa.

D'altro canto, **l'art. 41 Cost.**, nel tutelare la libertà di iniziativa economica privata, pone contestualmente **i limiti dell'utilità sociale e della sicurezza, libertà e dignità umana**, valori cui la compressione delle possibilità di sviluppo dell'attività di prostituzione che deriva dalle norme censurate è, senz'altro, rivolta.

Né è possibile giungere a conclusioni diverse con riferimento a quella ridotta minoranza di persone che si prostituiscono per effetto di scelte pienamente libere e consapevoli. Ed infatti, oltre ai rischi inerenti la salute e la sicurezza di tali soggetti, occorre considerare che **il concetto di dignità umana** di cui alla norma considerata **è da intendersi in senso oggettivo. È, dunque, il legislatore che, facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico, legittimamente ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e sviscerba l'individuo, in**

quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente.

Il fatto che il legislatore identifichi nella persona che si prostituisce il soggetto debole del rapporto spiega la scelta di non intervenire nei confronti di quest'ultima, ma solo nei confronti dei terzi che, nelle modalità previste dalla legge, interagiscano con la prostituzione altrui.

Neppure le ulteriori censure risultano fondate: da un lato le fattispecie di reato in esame, proprio nell'ottica della protezione dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili, presentano i requisiti necessari per soddisfare quello che la giurisprudenza costituzionale ha definito principio di offensività "in astratto"; dall'altro, la determinatezza e tassatività della fattispecie di favoreggiamento sono assicurate dalla possibilità, per il giudice, di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile, senza esorbitare dalle ordinarie operazioni interpretative a lui affidate.

Sentenza n. 144 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 3, commi 4 e 5, legge n. 219 del 2017

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 13 e 32, Cost.

Tematica affrontata: poteri dell'amministratore di sostegno in materia sanitaria

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione.

Il Tribunale ordinario di Pavia aveva sollevato incidente di costituzionalità con riferimento alla menzionata normativa, nella parte in cui stabilisce che l'amministratore di sostegno, la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva

in ambito sanitario, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, possa rifiutare, senza l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

Nel rigettare il presupposto ermeneutico da cui muove il rimettente, la Corte costituzionale rileva che le norme censurate non attribuiscono *ex lege* a ogni amministratore di sostegno che abbia la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario anche il potere di esprimere o no il consenso informato ai trattamenti sanitari di sostegno vitale.

Tali norme si limitano a **disciplinare il caso in cui l'amministratore di sostegno abbia ricevuto anche tale potere: spetta al giudice tutelare, tuttavia, attribuirglielo in occasione della nomina** – laddove in concreto già ne ricorra l'esigenza, perché le condizioni di salute del beneficiario sono tali da rendere necessaria una decisione sul prestare o no il consenso a trattamenti sanitari di sostegno vitale – **o successivamente, allorché il decorso della patologia del beneficiario specificamente lo richieda**. Né in tal caso viene meno il sistema di garanzie riconosciute dalla disciplina codicistica sull'amministrazione di sostegno al soggetto beneficiario della misura.

Sentenza n. 159 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 3, comma 2, d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, d.l. n. 78 del 2010

Parametro costituzionale: artt. 3 e 36 Cost.

Tematica affrontata: liquidazione e pagamento dei trattamenti di fine servizio

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito nella legge n. 140 del 1997, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, nella

parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego nelle ipotesi diverse dalla «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione».

Una prima censura concerneva la disparità di trattamento tra lavoratori del pubblico impiego e lavoratori del settore privato, atteso che la summenzionata disciplina è applicabile esclusivamente ai primi. Nell'escludere una violazione dell'art. 3 Cost., la Consulta evidenzia la non perfetta assimilabilità delle due ipotesi, anche in considerazione del fatto che il lavoro pubblico incide notevolmente sul bilancio statale e la relativa disciplina deve conseguentemente tener conto anche delle esigenze sottese ai principi di cui all'art. 81 Cost.

Un secondo nucleo di censure riguardava, invece, riguardava l'intrinseca irragionevolezza della disciplina, che avrebbe pregiudicato il diritto del dipendente pubblico di percepire una retribuzione differita proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (artt. 3 e 36 Cost.).

Anche tale questione è rigettata, non ritenendosi valicati i limiti posti alla discrezionalità legislativa dai principi di ragionevolezza e proporzionalità. Tale conclusione è motivata sia valorizzando taluni accorgimenti previsti dal legislatore (come quelli volti a salvaguardare maggiormente i percettori di trattamenti più bassi), sia la circostanza per cui la disincentivazione dei pensionamenti anticipati rientra in una consolidata e non irragionevole direttrice della legislazione.

Restano impregiudicate, invece, le questioni di legittimità costituzionale della normativa che dispone il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, giudicate irrilevanti ai fini della presente decisione. **La Corte esorta il Parlamento a porre mano ad una ridefinizione della disciplina** che ha ormai smarrito l'originario carattere emergenziale legato alla contingenza finanziaria e che rischia di ledere oltre il consentito la funzione retributiva e previdenziale che costituisce la *ratio* dei trattamenti di fine rapporto.

Sentenza n. 160 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: art. 2, commi 1, lett. b) e 2, d.l. n. 220 del 2003

Parametro costituzionale: artt. 24, 103 e 113 Cost.

Tematica affrontata: tutela giurisdizionale e ordinamento sportivo

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

Il TAR del Lazio aveva sollevato incidente di costituzionalità con riferimento alle summenzionate disposizioni, nell'interpretazione prevalsa nel diritto vivente e fatta propria dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 49 del 2011, secondo la quale nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale è possibile proporre domanda di risarcimento del danno al giudice amministrativo in regime di giurisdizione esclusiva, mentre resta sottratta alla sua giurisdizione la tutela di annullamento.

La Consulta, nel ribadire il proprio orientamento, nega la sussistenza di una violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost.

L'annullamento dei provvedimenti amministrativi illegittimi, che pure rappresenta uno strumento di tutela generalmente ammesso in virtù dei precetti costituzionali di cui agli artt. 24 e 113 Cost., **può conoscere limiti ed esclusioni**, purché la discrezionalità legislativa in materia sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza.

In particolare, non appare irragionevole la scelta legislativa per la quale la tutela giurisdizionale garantita dallo Stato a chi sia stato leso nei suoi diritti o interessi legittimi da atti di irrogazione di sanzioni disciplinari è limitata al risarcimento del danno. Essa è, infatti, frutto del **bilanciamento tra il principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo**, che trovano ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost.

Sentenza n. 206 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: Art. 44, c. 1°, del decreto-legge 25/06/2008, n. 112, conv. con mod. nella legge 06/08/2008, n. 133; art. 2, c. 62°, della legge 23/12/2009, n. 191 e art. 2, c. 1°, del decreto-legge 18/05/2012, n. 63, conv. con mod. nella legge 16/07/2012, n. 103

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 21, 41, secondo comma, 97, Cost. e principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.

Tematica affrontata: contributi di sostegno all'editoria

Le norme impugnate prevedono un riordino dei contributi a sostegno dell'editoria con il trasferimento delle relative risorse dal bilancio dello Stato a quello autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri e con la conseguente determinazione dei relativi contributi mediante semplice d.P.R. anziché con legge.

Le questioni relative agli artt. 2, 3 e 21, 41 della Costituzione e alla tutela dell'affidamento negli atti dello Stato non sono fondate. La libertà di espressione e di informazione, comportano la necessità di garantire il pluralismo delle fonti informative, ma non implicano altresì il diritto soggettivo degli editori a misure di sostegno all'editoria. I presidi posti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato sono idonei di per sé a garantirli, cosicché non è necessario l'intervento finanziario dello Stato. Le questioni relative agli artt. 21 e 97 della Costituzione non sono ammissibili. E' vero che il sistema di finanziamento risulta affetto da notevoli incoerenze interne: le norme impugnate prevedono la possibilità di un taglio discrezionale delle risorse da parte della Presidenza del Consiglio, mentre altre disposizioni di legge ordinaria assicurano agli editori il diritto di percepire contributi già quantificati dalle medesime norme. In altri termini, l'ordinamento prima crea aspettative e poi autorizza a negarle. Non è percorribile la strada della semplice cancellazione delle norme censurate: ciò si tradurrebbe in un danno per la stessa parte del giudizio a quo, che si vedrebbe del tutto negato il contributo, sia pure ridotto. Inoltre, l'adozione di una disciplina che risponda ai canoni ricordati, quanto all'esigenza di armonizzazione del sistema, non impone una soluzione

costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento della Corte, restando affidata alla scelta del legislatore.

Sentenza n. 221 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita)

Parametro costituzionale: artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – quest’ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU

Tematica affrontata: accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) da parte di coppie omosessuali; legittimità del divieto

L’art. 5 della legge n. 40 del 2004 stabilisce, in specie, che possano accedere alla PMA esclusivamente le «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi». La disciplina dell’art. 5 trova eco, sul versante sanzionatorio, nelle previsioni dell’art. 12. In particolare, il comma 2 di tale articolo punisce con una severa sanzione amministrativa pecuniaria (da 200.000 a 400.000 euro) chi applica tecniche di PMA «a coppie composte da soggetti dello stesso sesso», oltre che da soggetti non entrambi viventi, o in età minore, o non coniugati o non conviventi. La previsione sanzionatoria è rafforzata da quella del comma 9, in forza della quale nei confronti dell’esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui allo stesso art. 12 (e, dunque, anche per quello di cui al comma 2) è «disposta la sospensione da uno a tre anni dall’esercizio professionale». Il comma 10 prevede, inoltre, la sospensione dell’autorizzazione alla realizzazione delle pratiche di PMA concessa alla struttura nel cui interno è eseguita la pratica vietata, con possibilità di revoca dell’autorizzazione stessa nell’ipotesi di violazione di più divieti o di recidiva.

L’ammissione alla PMA delle coppie omosessuali, conseguente al loro accoglimento, esigerebbe, infatti, la diretta sconfessione, sul piano della tenuta costituzionale, di entrambe le idee guida sottese al sistema delineato dal legislatore del 2004 - la finalità terapeutica della PMA e la riproduzione del modello di famiglia composta da una figura paterna e da una materna -, con potenziali effetti di ricaduta sull’intera platea delle ulteriori posizioni soggettive attualmente escluse dalle pratiche riproduttive (oltre che con

interrogativi particolarmente delicati quanto alla sorte delle coppie omosessuali maschili, la cui omologazione alle femminili – in punto di diritto alla genitorialità – richiederebbe, come già accennato, che venga meno, almeno a certe condizioni, il divieto di maternità surrogata). Nella specie, non vi è, d'altronde, alcuna incongruenza interna alla disciplina legislativa della materia, alla quale occorra porre rimedio. Contrariamente a quanto mostrano di ritenere i giudici a quibus, l'infertilità "fisiologica" della coppia omosessuale (femminile) non è affatto omologabile all'infertilità (di tipo assoluto e irreversibile) della coppia eterosessuale affetta da patologie riproduttive: così come non lo è l'infertilità "fisiologica" della donna sola e della coppia eterosessuale in età avanzata. Si tratta di fenomeni chiaramente e ontologicamente distinti. L'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è, dunque, fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale.

L'idea, sottesa alla disciplina in esame, che una famiglia *ad instar naturae* – due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile – rappresenti, in linea di principio, il "luogo" più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato non può essere considerata, a sua volta, di per sé arbitraria o irrazionale. E ciò a prescindere dalla capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali. Nell'esigere, in particolare, per l'accesso alla PMA, la diversità di sesso dei componenti della coppia – condizione peraltro chiaramente presupposta dalla disciplina costituzionale della famiglia – il legislatore ha tenuto conto, d'altronde, anche del grado di accettazione del fenomeno della cosiddetta "omogenitorialità" nell'ambito della comunità sociale, ritenendo che, all'epoca del varo della legge, non potesse registrarsi un sufficiente consenso sul punto.

Sentenza n. 253 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: Art. 4-bis, comma 1, legge n. 354 del 1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)

Parametro costituzionale: Artt. 3 e 27 Costituzione

Tematica affrontata: concessione di permessi premio a soggetti detenuti condannati per reati ostativi

a) *Le questioni sollevate e la delimitazione dell'oggetto del giudizio rispetto alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Viola c. Italia del 13 giugno 2019*

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede che, ai soggetti detenuti per i delitti di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione a delinquere di stampo mafioso) o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo menzionato o ancora al fine di agevolare l'attività di tale associazione, possano essere concessi permessi premio anche in mancanza di collaborazione con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter dell'ordinamento penitenziario, nel caso in cui siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti del detenuto con siffatte organizzazioni, sia il pericolo del ripristino di questi ultimi.

La questione è stata sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dalla Corte di Cassazione nel corso del procedimento innescato dal ricorso di un soggetto detenuto, condannato per reati di cui all'art. 416-bis del codice penale, avverso il provvedimento con il quale il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila aveva rigettato il reclamo da questo proposto nei confronti del decreto del magistrato di sorveglianza che aveva dichiarato inammissibile la richiesta di permesso premio avanzata dal condannato. Identiche questioni sono state sollevate, pur se con alcune diversità sul piano del percorso argomentativo seguito, dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, anch'esso investito del reclamo di un detenuto per reati di cui all'art. 416-bis c.p. avverso il decreto del magistrato di sorveglianza che dichiarava inammissibile la richiesta di fruizione del permesso premio.

Nel circoscrivere, anzitutto, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, la Corte ha escluso che questo vertesse sulla disciplina relativa all'ergastolo ostativo, oggetto, invece, della recente sentenza della Corte EDU *Viola c. Italia* del 13 giugno 2019. Le questioni sollevate avevano ad oggetto, invece, la sola previsione di cui all'art. 4-bis, comma 1 o.p. che esclude, per una serie di delitti ivi elencati, l'accesso ai benefici penitenziari – e in particolare ai permessi premio – nel caso in cui il detenuto non abbia

collaborato con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter, ossia qualora non si sia adoperato per evitare che l'attività delittuosa determinasse ulteriori conseguenze o non abbia concretamente aiutato l'autorità giudiziaria o di polizia nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti o per l'individuazione o la cattura degli autori di alcuni reati. Nell'ambito dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, inoltre, i giudici ricorrenti si sono focalizzati esclusivamente sulla concessione dei permessi premio, non di altri benefici.

b) *La ratio della normativa oggetto di impugnazione e la censura del carattere assoluto della presunzione di inidoneità del detenuto per reati ostativi che non abbia collaborato con la giustizia a beneficiare dei permessi premio*

La Corte, dopo aver ricostruito l'evoluzione della legislazione adottata in materia di esecuzione penale sullo specifico tema del regime dei benefici carcerari fruibili da parte di soggetti condannati per delitti di criminalità organizzata, osserva come l'assetto normativo attuale della materia delinei una presunzione legislativa in base alla quale la commissione di determinati delitti, dimostrando l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata o il suo collegamento ad essa, costituisca un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione ai benefici penitenziari *extra moenia*. La legge stessa, inoltre, assume la collaborazione con la giustizia come l'unica scelta idonea a scardinare l'operatività del suddetto automatismo, consentendo questa la rimozione dell'ostacolo al godimento di tali benefici. E ciò in ragione della sua "valenza rescissoria" del sodalizio con l'organizzazione criminale.

Specularmente, la mancata collaborazione con la giustizia fonderebbe, in base al quadro normativo rappresentato, una presunzione assoluta di attualità dei collegamenti con l'organizzazione criminale, da cui conseguirebbe la pericolosità sociale del condannato e l'impossibilità di accedere ai benefici penitenziari disponibili agli altri detenuti. Unica eccezione a tale presunzione assoluta sarebbe costituita dall'art. 1-bis dell'articolo 4, il quale esclude il divieto nel caso in cui la collaborazione con la giustizia risulti inesigibile o impossibile o si riveli oggettivamente irrilevante.

Malgrado la Corte riconosca che non di vero e proprio automatismo si tratta – dal momento che è lo stesso detenuto, nel momento in cui sceglie liberamente di non

collaborare con la giustizia, a spezzare la consequenzialità automatica della disposizione oggetto del giudizio della Corte, facendo conseguire l'effetto ostativo alla fruizione del beneficio dei permessi premio ad una manifestazione di volontà, e non ad un automatismo della disposizione – l'assolutezza della presunzione, che non consente il superamento del carattere ostativo attraverso elementi di fatto diversi dalla collaborazione con la giustizia, rende la disposizione, secondo il giudice delle leggi, non conforme agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Sviluppando il nucleo di argomentazioni già espresse in tempi risalenti nella sentenza n. 306 del 1993 – in cui la Corte, pronunciandosi a breve distanza temporale dall'entrata in vigore dell'attuale formulazione dell'art. 4-bis, comma 1, o.p., aveva rilevato la criticità dell'idea, sottesa all'intervento del legislatore e ricavabile dai relativi lavori preparatori, che la collaborazione con la giustizia costituisse, in un'ottica di politica criminale, la sola decisione idonea a esprimere la “volontà di emenda” del condannato – e, di recente, nella menzionata sentenza della Corte di Strasburgo relativa al caso *Viola c. Italia*, la Corte costituzionale ha affermato che non è la presunzione in sé ad essere illegittima, bensì il suo carattere assoluto.

c) *I tre profili di incostituzionalità dell'assolutezza della presunzione di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario*

La Corte individua, in particolare, tre profili di incostituzionalità di tale carattere della presunzione censurata.

In **primo luogo**, osserva che la disposizione introduce nel percorso carcerario del condannato un elemento estraneo ai caratteri tipici dell'esecuzione della pena, che, nell'ambito di una scelta di politica criminale operata dal legislatore, prefigura uno scambio tra informazioni utili per finalità investigative o di repressione di reati e l'accesso del detenuto al trattamento penitenziario ordinario. Tale disciplina, tuttavia, da un lato aggrava il trattamento sanzionatorio del detenuto non collaborante anche nel caso in cui questi abbia già scontato le frazioni di pena necessarie per l'ammissione a taluni singoli benefici, dall'altro, nel caso in cui il detenuto collabori con la giustizia, consente a questo di godere dei benefici medesimi anche qualora non abbia ancora scontato le frazioni di pena ordinariamente previste quale requisito per la loro fruizione. In entrambi i casi, si

genera una irragionevole disparità di trattamento di tale categoria di detenuti – nel primo caso in senso più sfavorevole, nel secondo in senso più favorevole – rispetto ai detenuti per reati non ostativi.

Tuttavia, mentre da un lato il valore premiale insito nella collaborazione si giustifica in ragione del fatto che essa è indice della presumibile rescissione concreta di ogni sodalizio del collaborante con l'organizzazione criminale, dall'altro lato l'assenza di collaborazione con la giustizia dopo la condanna non può tradursi, ad avviso della Corte, in un aggravamento delle modalità di esecuzione della pena la quale non solo non ha alcun collegamento diretto con il reato commesso, ma opera per di più una “deformante trasfigurazione della libertà di non collaborare” con la giustizia, che l'ordinamento penitenziario non può in alcun modo disconoscere al detenuto, costituendo anzi un corollario, all'interno della condizione carceraria, del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost.

In **secondo luogo**, costituisce una violazione del principio della finalità rieducativa della pena, stabilito all'art. 27, terzo comma, Cost., la circostanza che al magistrato di sorveglianza non sia consentito valutare in concreto la condizione del detenuto non collaborante allorché questi chieda di ottenere il permesso premio. La giurisprudenza costituzionale ha invece affermato in più occasioni come la valutazione individualizzata e caso per caso delle condizioni per la concessione dei benefici penitenziari costituisca un criterio costituzionalmente vincolante, soprattutto in presenza di presunzioni di maggiore pericolosità legate alla natura del reato commesso. Pertanto, la compressione delle possibilità per il giudice di sorveglianza di condurre tali valutazioni concrete inficia il profilo rieducativo della pena e la sua individualizzazione.

In **terzo luogo**, le presunzioni assolute che limitino un diritto fondamentale della persona, quale la libertà personale, violano il principio di uguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, vale a dire se non rispondono a dati di esperienza generalizzati. Ad avviso della Corte, sebbene le ragioni di politica criminale che hanno condotto il legislatore degli anni '90 a prevedere la presunzione assoluta oggetto di scrutinio di costituzionalità – vale a dire, le peculiari caratteristiche delle associazioni di stampo mafioso in termini di natura del sodalizio criminoso, livello di radicamento nel territorio e forza intimidatrice dell'organizzazione – non sono venute meno nel tempo, cionondimeno nella fase di esecuzione della pena il fattore tempo acquista un ruolo centrale, potendo questo costituire il vettore di rilevanti trasformazioni che coinvolgono sia la personalità del

detenuto, sia il contesto esterno al carcere. È proprio l'azione del fattore temporale, secondo la Corte, a imporre che la presunzione, stabilita come assoluta dal legislatore, diventi relativa, consentendo la valutazione delle circostanze di fatto intervenute, sia dal lato del detenuto, sia nel contesto esterno, durante l'esecuzione della pena. Una presunzione come quella prevista dall'art. 4-bis, comma 1 o.p. che, invece, presupponga l'immutabilità dei due fattori appena richiamati, si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della disciplina.

d) Le rigorose condizioni, delineate dalla Corte, alle quali la concessione del permesso premio al detenuto per reati ostativi deve essere subordinata

Da ultimo, allo scopo di mitigare la portata della pronuncia, la Corte afferma, tuttavia, che trattandosi di reati di affiliazione ad un'associazione mafiosa, caratterizzata da connotati criminologici del tutto peculiari, la valutazione in concreto effettuata dalle diverse autorità coinvolte nella fase di esecuzione della pena deve soggiacere a criteri rigorosi. In virtù di ciò, malgrado la presunzione di pericolosità sociale del detenuto per reati ostativi di questo tipo non debba più essere considerata insuperabile nel caso di mancata collaborazione con la giustizia, d'altro canto non può essere ritenuta superabile al mero ricorrere di una condotta carceraria regolare o della partecipazione al percorso rieducativo.

Spetta, secondo la Corte, al magistrato di sorveglianza, attraverso un efficace raccordo con tutte le autorità competenti in materia, svolgere d'ufficio una seria verifica non soltanto sulla condotta tenuta dal condannato, ma anche sul contesto sociale esterno nel quale il detenuto sarebbe autorizzato a fruire dei permessi premio. In particolare, graverà sul condannato che chiede di beneficiare di tali permessi l'onere di provare tanto l'assenza di attuali collegamenti con la criminalità organizzata quanto l'assenza di pericoli di un loro ripristino.

Da ultimo, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale della norma impugnata nella parte in cui prevede l'operatività della menzionata presunzione assoluta anche con riferimento ad altri delitti di tipo ostativo, diversi da quelli di cui all'art. 416-bis del codice penale. L'estensione della dichiarazione di incostituzionalità concerne, in particolare, i condannati per reati legati al terrorismo o all'eversione. La

Corte ha specificato, peraltro, che anche in riferimento a tali reati la concreta concessione del beneficio dei permessi premio deve essere preceduta dalle attività di verifica, ad opera del magistrato di sorveglianza, delineate dalla Corte con riferimento ai detenuti per reati associativi di stampo mafioso.

Sentenza n. 254 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: art. 72, commi 2 e 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005

Parametro costituzionale: artt. 2, 3 e 19 Cost.

Tematica affrontata: apertura di luoghi di culto in assenza di apposita pianificazione; illegittimità del divieto

E' illegittimo l'art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (PAR). La previsione – ad opera della legislazione regionale in materia di governo del territorio – di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima. Non lo è, tuttavia, alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose (corrispondendo così anche agli standard urbanistici, cioè alla dotazione minima di spazi pubblici). A tali condizioni non risponde l'art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del PAR. Tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto.

E' illegittimo l'art. 72, comma 5, della medesima legge, secondo il quale il PAR «è approvato unitamente al nuovo piano per il governo del territorio (PGT)», il che significa che – come del resto precisato, con riferimento alla previsione in esame, anche nella circolare n. 3 del 20 febbraio 2017, recante gli indirizzi per l'applicazione della suddetta legge regionale – il PAR non può essere approvato «separatamente da un nuovo strumento

di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)». La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT (o di una sua variante generale), imposta dall'art. 72, comma 5, secondo periodo, fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori, in considerazione del fatto che il potere del comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale, condizione necessaria per poter adottare il PAR (a sua volta condizione perché la struttura possa essere autorizzata), ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento. La disposizione censurata, dunque, determina una limitazione dell'insediamento di nuove attrezzature religiose non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio e, comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto, viola gli artt. 2, 3 e 19 Cost.

Rapporti Stato-Regioni

Sentenza n. 183 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, legge Regione Veneto n. 28 del 2017

Parametro costituzionale: artt. 3, 5, 12, 117, comma 2, lett. g), Cost.

Tematica affrontata: bandiera nazionale e vessilli regionali

È incostituzionale, per violazioni degli artt. 5 e 117, secondo comma, lett. g), Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lett. a), d), f) ed n), alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975, prevede l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi.

La disciplina sull'uso e l'esposizione della bandiera regionale, impugnata dal Governo, pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato (a cominciare dai Prefetti), un obbligo specifico di *facere*, che, benché attività meramente materiale, può comunque essere ricondotta alla sfera dell'organizzazione amministrativa di competenza esclusiva statale, posto che l'esposizione pubblica di un simbolo ufficiale è destinata ad assumere una valenza connotativa delle funzioni che gli uffici ed enti considerati sono chiamati ad esercitare. A tal proposito la Corte ribadisce che **le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale**, anche con riguardo alla previsione di forme di collaborazione e di coordinamento.

L'art. 5 Cost., interpretato anche alla luce del successivo art. 12, **esclude inoltre che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale.**

Sentenza n. 185 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del d.lgs. n. 117 del 2017

Parametro costituzionale: artt. 3, 76, 97, 114, 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.

Tematica affrontata: principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni; codice del Terzo settore

È incostituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., l'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore), nel testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 105 del 2018, nella parte in cui, disciplinando il fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore, non prevede che l'atto d'indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente "gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo" sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il fondo suddetto interviene a finanziare le attività d'interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, inerenti a diversi ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo). La norma impugnata non è ossequiosa del parametro costituzionale evocato, in quanto, attribuendo allo Stato la disciplina del fondo, in particolare attraverso la selezione delle aree prioritarie d'intervento e delle linee di attività finanziabili con le risorse dello stesso, incide sulle competenze delle Regioni, in assenza di una qualsiasi forma di coinvolgimento delle stesse.

La disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi, la cui sede, per costante

giurisprudenza costituzionale, va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa.

Ulteriori questioni sollevate sono state dichiarate inammissibili o infondate.

Sentenza n. 246 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: artt. 6, 7 e 8, legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017

Parametro costituzionale: art. 117, comma 2, lett. m) e s), Cost.

Tematica affrontata: semplificazione amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni nel rapporto tra Stato e Regioni

La pronuncia in esame affronta, sotto molteplici aspetti, il delicato rapporto tra Stato e Regioni in materia di procedimento amministrativo e istituti di semplificazione dell'attività amministrativa, anche con riferimento alla necessità di tutela rafforzata per i c.d. interessi "sensibili".

Di particolare interesse quanto affermato dalla Consulta nell'accogliere la censura, sollevata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., nei confronti dell'art. 7, comma 6, lett. b), della legge regionale che, nel disciplinare il meccanismo del silenzio-assenso nell'ambito della conferenza dei servizi, non distingueva i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, come invece avviene nella disciplina approntata dall'art. 17-bis, legge n. 241 del 1990 (che la giurisprudenza ritiene applicabile anche in sede di conferenza di servizi).

Deve escludersi che l'intera disciplina della conferenza di servizi sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dal momento che tale istituto assolve al fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale.

Ciò non esclude che singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali.

È il caso delle norme statali che prevedono un diverso, più lungo termine per la comunicazione dell'assenso, concerto o nulla osta da parte delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi "sensibili". **Tali norme definiscono, infatti, un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di accelerazione dei procedimenti e di adeguata «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini», assicurando per un verso a queste ultime condizioni di migliore ponderazione, ma mantenendo fermo per altro verso il meccanismo del silenzio assenso.**

Sentenza n. 247 del 2018

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: legge reg. Molise n. 16 del 2017

Parametro costituzionale: artt. 81, comma 3 e 120, comma 2, Cost.

Tematica affrontata: funzioni del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro da disavanzo sanitario e potestà legislativa regionale

È incostituzionale - per violazione (quanto al suo intero testo) dell'art. 120, secondo comma, Cost. e (quanto agli artt. 11 e, pro parte, 14) dell'art. 81, terzo comma, Cost. - la legge reg. Molise n. 16 del 2017.

La normativa impugnata dal Governo, che prevede una pluralità di interventi in materia di disturbi dello spettro autistico e di disturbi pervasivi dello sviluppo - vertendo su ambiti ricompresi nei livelli essenziali di assistenza, nei quali il d.P.C.M. 12 gennaio 2017 ha ricompreso l'assistenza sociosanitaria (tra l'altro) alle persone con disturbi mentali e disabilità - interferisce con il mandato del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, che impone di assicurare l'erogazione dei LEA garantendo il relativo servizio. Difetta inoltre la copertura della spesa relativa agli

interventi previsti dall'art. 11 della stessa legge regionale, ricompresi dal successivo art. 14 negli oneri a carico del Fondo sanitario regionale, poiché i percorsi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico e da disturbi del comportamento e disabilità intellettiva e relazionale, e le disposizioni finalizzate alla loro integrazione sociale, scolastica e lavorativa, attengono a profili sociali e professionali, e pertanto non possono essere messi a carico di un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria.

Le funzioni del commissario *ad acta*, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), **pur avendo carattere amministrativo e non legislativo 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.** Tale violazione sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto della legge regionale con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro.

Sentenza n. 6 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: art. 1, comma 851, legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)

Parametro costituzionale: Artt. 3, 5, 116, 117 e 136 Cost. e artt. 7 e 8 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Tematica affrontata: Autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale

È illegittimo l'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 nella parte in cui, per il triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica,

non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri riportati nella motivazione della pronuncia.

La norma censurata riconosceva, in favore della Regione autonoma Sardegna e in considerazione del ritardo nello sviluppo economico di quest'ultima derivante dall'insularità, un contributo pari a 15 milioni di euro da erogarsi nell'anno 2019 nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione. La Regione lamentava l'esiguità del contributo economico riconosciuto, sia rispetto a quelli erogati alle altre Regioni ad autonomia speciale, sia rispetto ai contributi di finanza pubblica che la Regione stessa versa allo Stato in forza della legislazione vigente.

La Corte ha riconosciuto che la norma impugnata lede le competenze regionali, in quanto sottrae alla programmazione triennale della Regione una somma più cospicua di quella erogata dallo Stato per il solo esercizio finanziario del 2019 ma a copertura dell'intero triennio 2018-2020. Si tratta, ad avviso della Corte, di un importo incongruente con il fisiologico finanziamento delle funzioni di cui la Regione è titolare, che peraltro posticipa a dopo il triennio 2018-2020 l'individuazione di una soluzione strutturale alla lunga "vertenza entrate" – richiamata dalla Corte – tra lo Stato e la Regione Sardegna iniziata successivamente alla riforma della parte finanziaria dello Statuto di autonomia speciale, intervenuta nel 2006, e proseguita in conseguenza della mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione secondo i criteri fissati dalla legge 42 del 2009 sul cd. "federalismo fiscale", che non ha portato ad una quantificazione ragionevole e proporzionata della dimensione del bilancio regionale necessaria per il corretto esercizio delle competenze regionali.

Su un piano generale, la Corte ha ribadito che se è possibile procedere a riduzioni delle risorse statali spettanti alle Regioni senza che ciò determini una violazione della Costituzione, ma anzi in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, ciò non può peraltro determinare l'impossibilità per la Regione di esercitare correttamente le proprie funzioni. In particolare, la Corte ha richiamato la sua pregressa giurisprudenza in materia, in base alla quale la conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali dipende anche dal raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, essendo necessario evitare che prelievi adottati in contesti economici differenti da quello attuale di crisi economica subiscano un consolidamento automatico.

La Corte ha riconosciuto, inoltre, la violazione del giudicato costituzionale relativo alla precedente pronuncia n. 77 del 2015, biasimando il Parlamento per non aver attuato, a distanza di tre anni da quest'ultima, la restituzione degli accantonamenti disposti dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, oggetto di giudizio da parte della Corte in quella sentenza³. È stato ritenuto inconferente, a questo proposito, il richiamo del Presidente del Consiglio dei Ministri alla necessità che l'attuazione della sentenza della Corte abbia luogo nel rispetto dell'art. 81 Cost. e dei saldi di finanza pubblica. La Corte ha sottolineato, infatti, che in base all'attuale formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost., l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata deve coordinarsi con l'equilibrio dei bilanci dei singoli enti che compongono il bilancio consolidato dello Stato. L'interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica trova il suo limite, in riferimento alle autonomie territoriali, nell'esigenza di salvaguardare e garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni ad esse assegnate.

Alla luce di ciò, sebbene la Corte abbia ormai da tempo aderito ad una visione dinamica del diritto del bilancio – chiamata a tenere inevitabilmente conto delle rapide trasformazioni indotte da un'economia sempre più globalizzata – e abbia adeguato di conseguenza il proprio sindacato di costituzionalità sulle leggi finanziarie, richiedendo in tale sede la conformità delle norme impugnate ad un principio di equilibrio tendenziale o dinamico (e non rigido) tra entrate e spese, gli oneri derivanti dalle pronunce di incostituzionalità a carico del bilancio dello Stato non possono essere dallo Stato rinviati *ad libitum*, ma devono essere messi in atto tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, restando altrimenti privi di garanzia gli interessi costituzionalmente tutelati attraverso la previsione dell'onere.

La Corte, infine, ha rinvenuto l'incostituzionalità della normativa statale impugnata anche per intrinseca irragionevolezza della misura rispetto alla finalità perseguita. Il giudice

³ Si tratta di poste attive che, pur permanendo nella titolarità della Regione in forza dello Statuto e delle relative norme di attuazione, vengono sottratte dallo Stato all'immediata disponibilità della Regione, la quale, per poterne disporre liberamente, è obbligata a ridurre il livello delle spese di un importo corrispondente. La Corte, nella citata sentenza del 2015, aveva dato della norma da ultimo menzionata una lettura costituzionalmente orientata del tutto incompatibile con un consolidamento di tali accantonamenti a carico della Regione negli esercizi finanziari successivi. Se, infatti, in attesa della definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione in base ai criteri di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione della Regione costituisce un mezzo legittimo con il quale le autonomie speciali partecipano al risanamento delle finanze pubbliche regionali, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene, il protrarsi senza limite di questa situazione tramuterebbe l'accantonamento in appropriazione.

costituzionale ha osservato, infatti, che l'esigua consistenza dello stanziamento previsto dalla norma risulta incoerente rispetto all'obiettivo di definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna. La Corte, richiamando a tal proposito il proprio orientamento sul canone di ragionevolezza/razionalità della legge, ricavato dall'art. 3 della Costituzione e svincolato dal confronto con una normativa diversa (cd. *tertium comparationis*), ha rilevato, nel caso in esame, la contraddittorietà intrinseca e l'incoerenza dello stanziamento di 15 milioni di euro in relazione all'entità e alla dimensione finanziaria degli obiettivi richiamati dalla norma impugnata.

Quanto agli effetti della pronuncia, da ultimo, la Corte, allo scopo di evitare un'eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria della Regione Sardegna nel triennio 2018-2020, ha affermato la necessità che si proceda tempestivamente a una rimodulazione dei flussi finanziari tra lo Stato e la Regione, che tenga conto di molteplici fattori, quali: a) della dimensione finanziaria della Regione rispetto alla finanza pubblica complessiva; b) delle funzioni esercitate dalla Regione e dei relativi oneri; c) degli svantaggi strutturali permanenti legati al fattore insulare; d) della necessità di garantire comunque il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; e) del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per la tempestiva copertura del contributo richiesto.

Sentenza n. 9 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Oggetto del giudizio: art. 2, comma 1, lettera b), e art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36

Parametro costituzionale: Art. 117, comma 2, lett. m) e s), Cost.

Tematica affrontata: Conferenza di servizi. Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ambiti di intervento legislativo delle Regioni

È illegittimo l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge Reg. Lombardia n. 36 del 2017 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n.

126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), nella parte in cui introduce il comma 1-quater nell'art. 13 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria);

È inoltre illegittimo l'art. 10, comma 1, lettera d), n. 9 della legge Reg. Lombardia n. 36 del 2017 nella parte in cui introduce il comma 6-ter nell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale)⁴.

Nella pronuncia in esame la Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti di due disposizioni della legge regionale della Lombardia n. 36 del 2017, le quali prevedevano che, in sede di conferenza di servizi e di valutazione di impatto ambientale, l'efficacia della determinazione finale dei relativi procedimenti amministrativi fosse sospesa nelle more della formalizzazione di provvedimenti di competenza di un organo di indirizzo politico presupposti o implicati dalla determinazione stessa.

La Corte ha rinvenuto in tali disposizioni, infatti, una violazione delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.). Lo scrutinio della Corte è stato sviluppato lungo un duplice piano: in primo luogo, la verifica della riconducibilità dei profili di disciplina della conferenza di servizi oggetto di controversia all'interno della competenza legislativa statale; in secondo luogo, in caso di esito positivo della prima valutazione, la verifica della previsione, da parte della Regione, di un livello ulteriore di tutela rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Ciò anche in conformità all'art. 29 della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, la quale, dopo aver configurato le disposizioni della legge stessa in materia di conferenza di servizi come "livelli essenziali delle prestazioni", prevede in capo alle Regioni e agli enti locali

⁴ Dispositivo della sentenza così sostituito dall'ordinanza di correzione di errori o omissioni materiali n. 107 del 2019.

uno specifico divieto di previsione di garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dallo Stato, potendo prevedere soltanto livelli *ulteriori* di tutela.

La Corte, ribadita la natura della conferenza di servizi quale modulo procedimentale-organizzativo finalizzato ad una riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e, al tempo stesso, ad un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti, ha affermato che l'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche nella disciplina di procedimenti estranei alla sfera di competenza esclusiva statale non implica necessariamente l'assorbimento dell'intera materia della conferenza di servizi nella competenza esclusiva dello Stato, potendo questa rivolgersi anche ad ambiti materiali rientranti nelle competenze regionali.

Nel caso oggetto di giudizio, tuttavia, la Corte ha ritenuto che il legislatore regionale, escludendo dalla conferenza di servizi la determinazione dell'organo politico legata alla determinazione finale da assumere, sia andato in una direzione opposta rispetto a quella perseguita dalla legge statale sul procedimento amministrativo, in quanto tale decisione mantiene la sua autonomia e può anche stravolgere dall'esterno l'esito della conferenza. Inoltre, la previsione della sospensione del procedimento nelle more dell'adozione della determinazione dell'organo politico tradisce la *ratio* di speditezza e contestualità procedimentale sottesa alla conferenza di servizi. Pertanto, la norma regionale non assicura livelli ulteriori di tutela rispetto alla normativa statale, anzi prevede livelli deteriori attraverso un modello procedimentale contrario a esigenze di semplificazione e velocità, oltre che fortemente contraddittorio e squilibrato, in violazione dei livelli essenziali delle prestazioni fissati dal legislatore statale in materia di conferenza di servizi nella legge 241/1990.

Sentenza n. 23 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Oggetto del giudizio: Art. 99, commi 1, 2 e 3, d. lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali)

Parametro costituzionale: Artt. 97 Costituzione

Tematica affrontata: decadenza automatica del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco

Il Tribunale di Brescia ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma del Testo unico degli enti locali che prevede che il sindaco nomini il segretario comunale, che la carica di quest'ultimo abbia durata corrispondente a quella del sindaco, con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato del sindaco, e che la nomina venga disposta nel periodo intercorrente tra sessanta e centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato. Il giudice rimettente ha ipotizzato il contrasto delle suddette disposizioni con l'art. 97 della Costituzione, dal momento che il segretario comunale, pur essendo collocato in una posizione apicale nell'organizzazione amministrativa del Comune, è chiamato a svolgere funzioni tecnico-professionali, gestionali e consultive di carattere neutrale. Ai fini del corretto adempimento di tali funzioni, pertanto, non sarebbe necessaria l'adesione del segretario comunale agli orientamenti politici del sindaco che lo nomina, come confermato dal fatto che quest'ultimo debba attingere ad un albo nel quale sono iscritti soggetti che hanno superato un apposito concorso pubblico per lo svolgimento di tale incarico. Inoltre sarebbe di dubbia costituzionalità la stessa previsione della nomina del segretario comunale da parte del soggetto politico i cui atti è chiamato a vagliare, e rispetto ai quali è tenuto a svolgere un controllo di conformità alla legge, allo statuto del Comune e ai regolamenti comunali.

La Corte ha dichiarato, anzitutto, inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al potere di nomina da parte del sindaco per difetto di rilevanza della questione stessa rispetto al giudizio *a quo* nel quale essa era stata sollevata.

Quanto alla questione relativa alla decadenza automatica del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco, la Corte, anzitutto, enuclea un *excursus* storico sull'evoluzione della disciplina della figura del segretario comunale nell'ordinamento italiano, dal periodo liberale al periodo repubblicano, passando per il periodo fascista. La Corte si sofferma, in particolare, sull'evoluzione delle funzioni del segretario comunale intervenute a partire dal primo ordinamento degli enti locali (legge n. 142 del 1990), anche alla luce dell'introduzione dell'elezione popolare diretta dei sindaci operata con la legge n. 81 del 1993.

Con la legge n. 127 del 1997, il potere di nomina dei segretari comunali, fra i soggetti iscritti nell'apposito albo, viene attribuito ai sindaci, e contestualmente la gestione di tale albo viene trasferita dal Ministero dell'Interno a un'agenzia appositamente istituita, la quale, pur essendo soggetta alla vigilanza di tale Ministero, gode di autonomia. In tal modo è stato attenuato il legame del segretario comunale con l'apparato amministrativo statale. La stessa legge, inoltre, introduce il meccanismo di decadenza automatica del segretario comunale. Tali norme vengono poi trasfuse nell'art. 99 del d. lgs. n. 267 del 2000.

Infine, con il decreto legge n. 78 del 2010, la soppressione della predetta agenzia ha ricondotto la figura del segretario comunale nel rapporto d'ufficio proprio dell'amministrazione dell'interno. Questi, tuttavia, pur essendo nuovamente un funzionario di tale Ministero a tutti gli effetti, continua ad essere nominato dal sindaco, instaurando con il Comune un rapporto di servizio.

La Corte rileva, all'esito di questo *excursus*, come le diverse stagioni riformatrici che hanno caratterizzato la figura e le funzioni del segretario comunale siano state ispirate da impostazioni e da obiettivi non sempre coerenti, essendosi queste mosse lungo i due poli opposti del riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, da un lato, e dell'esigenza di garantire un controllo sulle loro attività, dall'altro lato.

Alla luce di un quadro legislativo così affastellato e poco univoco circa la natura della figura del segretario comunale, la Corte ha dichiarato la questione di legittimità costituzionale del meccanismo di decadenza automatica alla cessazione del mandato del sindaco non fondata.

Essa ha rilevato, anzitutto, l'inapplicabilità al caso del segretario comunale dei principi stabiliti dalla pregressa giurisprudenza costituzionale in materia di limiti all'applicazione dei meccanismi di *spoils system*. Le funzioni attualmente attribuite dall'ordinamento al segretario comunale, infatti, non si esauriscono a quelle di certificazione, di attuazione degli indirizzi stabiliti a livello politico e di controllo di legalità sugli atti del Comune. Esse ricomprendono, altresì, ulteriori funzioni consistenti nella collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali al fine di assicurare la conformità dell'azione dell'ente alle leggi, allo statuto comunale e ai regolamenti.

Tale complesso di funzioni consultive e di supporto delineano un *quid pluris* rispetto ad una configurazione del segretario comunale come controllore della legalità degli atti dell'ente. Egli, infatti, svolge altresì funzioni che implicano un suo ruolo attivo e propositivo, che si manifesta nei confronti del sindaco e della giunta comunale nella fase preliminare di elaborazione dell'indirizzo politico-amministrativo del Comune.

Per tali ragioni, la Corte non ha rilevato, nell'attuale assetto normativo che definisce lo "statuto" di disciplina del segretario comunale, e in particolare nella disposizione censurata relativa alla sua decadenza automatica, una soluzione tale da superare la soglia della violazione dell'art. 97 della Costituzione. A fronte della natura duplice della figura del segretario comunale, infatti, tale previsione non compromette, secondo il giudice costituzionale, né l'imparzialità né la continuità dell'azione amministrativa.

Sentenza n. 43 del 2019

Tipologia di giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Oggetto del giudizio: Atto di citazione in giudizio della Procura regionale della Corte dei Conti

Parametro costituzionale: Art. 122 Costituzione

Tematica affrontata: prerogative costituzionali dei membri dei consigli regionali

La Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato – e, in particolare, alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna – di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale il Presidente del Consiglio regionale e i membri dell'Ufficio di Presidenza in carica al momento dell'adozione degli atti contestati dalla Procura. Il giudice costituzionale ha ritenuto fondato il ricorso per conflitto tra enti sollevato dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dello Stato, innescato dalla circostanza che la Procura regionale della Corte dei conti presso la relativa sezione giurisdizionale avesse convenuto in giudizio, per danno erariale, il Presidente del Consiglio regionale e gli altri componenti dell'Ufficio di Presidenza nel periodo 2010-2015. Il giudizio per responsabilità erariale nasceva dalla

contestazione, operata dalla Procura contabile, della nomina, a Capo di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale, di un soggetto privo del diploma di laurea, in violazione delle norme statali e regionali che richiedono tale titolo di studio come requisito necessario per la nomina ad un siffatto incarico.

La Corte ha riscontrato, nella citazione in giudizio operata dalla Procura regionale della Corte dei conti, una menomazione delle prerogative costituzionalmente attribuite alla Regione e ai consiglieri regionali dall'art. 122 della Costituzione, in particolare per quanto concerne la garanzia costituzionale dell'autonomia dell'attività legislativa dell'ente – che comporta la proiezione di tale garanzia sull'operato dell'Ufficio di Presidenza dell'assemblea legislativa regionale – e l'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

La Corte ha osservato, da un lato, come le delibere dell'Ufficio di Presidenza, ove abbiano natura di atti di autoorganizzazione del Consiglio regionale direttamente incidenti sullo svolgimento dell'attività legislativa di quest'ultimo, risultano presidiate dalla garanzia costituzionale dell'autonomia organizzativa del Consiglio; dall'altro, che le delibere dell'Ufficio di Presidenza, nella misura in cui sono formate dalla confluenza dei voti espressi dai consiglieri membri dell'Ufficio e dal Presidente del Consiglio regionale, sono coperte dalla prerogativa di cui all'art. 122 Cost., di modo che i membri dell'Ufficio non possono essere chiamati a risponderne.

Dopo aver ripercorso l'evoluzione subita nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale formatasi sulla nozione di atti di autoorganizzazione – la quale ha visto una progressiva restrizione e un graduale affinamento di tale nozione, al fine di circoscrivere in termini rigorosi la sua portata rispetto alle “altre funzioni” di amministrazione attiva svolte dai consigli regionali – la Corte ha concluso che la delibera dalla quale è stato innescato il giudizio per responsabilità erariale dei membri dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna deve essere qualificata come atto di autoorganizzazione del Consiglio stesso, in quanto tale coperto dall'ambito di operatività delle prerogative costituzionalmente attribuite all'organo legislativo regionale e ai suoi componenti.

Il consigliere regionale, pertanto, non può, per coerenza con quanto disposto dall'art. 122, comma 4, Cost., essere chiamato a rispondere non soltanto dei voti dati per approvare atti normativi quali le leggi regionali, ma anche dei voti espressi in sede di Ufficio di Presidenza funzionali all'approvazione di un atto che, pur non normativo, sia strettamente

affidente all'organizzazione del Consiglio regionale, e senza l'adozione del quale l'attività dell'organo sarebbe menomata o significativamente incisa.

Nel caso in esame, la nomina del Capo di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale costituisce attività di autoorganizzazione in grado di incidere in misura rilevante sull'attività normativa dell'organo e sul buon andamento dei lavori dell'assemblea legislativa. Inoltre, ha osservato la Corte, la natura altamente fiduciaria del relativo incarico, che si basa su valutazioni soggettive inerenti alla consonanza politica e personale del titolare della carica con il titolare dell'organo politico, non consentono la previsione di rigidi criteri da osservare in sede di adozione dell'atto di conferimento dell'incarico stesso. Le Regioni possono dunque adottare, in questa materia, criteri selettivi autonomi per gli incarichi di natura fiduciaria, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001.

La Corte, pertanto, nell'accogliere il ricorso della Regione, ha parzialmente annullato l'atto di citazione della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna.

Sentenza n. 72 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Norme impugnate: art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)

Parametro costituzionale: artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, e in riferimento all'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni

Tematica affrontata: Concorso di competenze tra Stato e Regioni in materia di distretti del cibo; leale collaborazione

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001, stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le

Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza. L’istituzione dei c.d. “distretti del cibo” si pone al centro di una pluralità di competenze esclusive statali (tutela dell’ambiente), concorrenti (alimentazione e sostegno all’innovazione dei settori produttivi) e residuali regionali (agricoltura). L’intreccio fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un’altra (ex plurimis, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018; n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017; n. 287 e n. 251 del 2016), mentre nel caso di specie nessuno degli ambiti materiali, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015), manifesta un rilievo prevalente sugli altri. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze («nodo inestricabile», secondo l’espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione di apposite forme di coinvolgimento delle Regioni, che non possono consistere nella mera richiesta di un parere non vincolante, ma piuttosto nel raggiungimento di un’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Sentenza n. 93 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Norme impugnate: art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018)

Parametro costituzionale: artt. 5 e 117, secondo comma, lettere s) ed m), della Costituzione – in riferimento agli artt. 7-bis, comma 8, e 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» – con il principio di leale collaborazione e con l’art. 97 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto per il Trentino-Alto Adige)

Tematica affrontata: norma regionale che dispone l’applicazione della normativa antecedente quella oggetto di altro giudizio di costituzionalità - illegittimità

E’ illegittima la norma impugnata, con la quale la Provincia autonoma di Trento ha inserito un comma 01 all’art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 - che per indicare quali progetti sono sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e quali al

procedimento di VIA fa espresso rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente - e ha previsto l'applicazione degli allegati antecedenti al d.lgs. 104/2017, oggetto di specifico processo costituzionale. Adottando la disposizione impugnata, il legislatore provinciale trentino non si è limitato a "interpretare" una previgente disposizione.

Per un verso, infatti, ha inteso eludere il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non solo rinviando l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un dies incerto nel quando (ancorato com'è alla decisione della Corte sul ricorso n. 68 del 2017), ma adottando una disposizione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo, previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017.

Per un altro verso, e decisamente, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha preteso stabilire unilateralmente quali progetti è competente a sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece – come riconosciuto dalla Corte con la sentenza n. 198 del 2018 – rientra nella competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" l'individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome.

Sentenza n. 108 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei

membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti»

Parametro costituzionale: art. 3 Cost.

Tematica affrontata: leggi retroattive e interpretazione autentica; rideterminazione degli assegni vitalizi a favore dei consiglieri regionali; legittimità

Le norme impugnate intervengono sulla legge regionale 6/2012, che aveva disposto la riduzione degli assegni vitalizi corrisposti ai consiglieri regionali cessati dalla carica al 30,40% dell'indennità parlamentare lorda e aveva consentito a chi avesse percepito un assegno superiore a tale importo di optare o per il mantenimento dell'assegno originario o per la sua attualizzazione, ossia per la percezione dell'assegno ridotto e per la corresponsione una tantum di una somma pari al valore attuale degli importi futuri che non saranno più percepiti, da quantificarsi sulla base di criteri stabiliti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Le norme impugnate, intervenendo sulla quantificazione già effettuata in applicazione della precedente normativa, dispongono che tale valore attuale debba essere inteso come "valore attuale medio", così riducendo il suo impatto sulle finanze pubbliche, e sono state impugate da alcuni percettori dei vitalizi in quanto ritenute irragionevoli e lesive del loro legittimo affidamento alla percezione di una somma maggiore.

Le norme oggetto del giudizio, tuttavia, sono legittime.

In primo luogo, esse non costituiscono una forma di interpretazione autentica delle disposizioni previgenti, nonostante l'autoqualificazione del testo normativo. Con la specificazione che si applica il valore attuale medio, la norma non individua uno dei possibili significati della disposizione vigente, ma ne indica uno nuovo e più dettagliato, superando le possibili determinazioni dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Ciò posto, l'intervento normativo si qualifica espressamente come retroattivo, sicché la Corte è chiamata a valutare se tanto sia o meno ragionevole. Il legislatore, salvo che nella materia penale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013).

Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente, ai fini del giudizio, l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.

D'altro canto, la giurisprudenza della Corte afferma altresì che «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Esso «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali», fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (ex multis, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016; in senso analogo sentenza n. 149 del 2017).

Nel caso di specie, due distinte esigenze risultano alla base dell'intervento retroattivo del legislatore regionale. Da una parte, quella di ricondurre a criteri di «equità e ragionevolezza» gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con le delibere n. 324 e 334 del 2013. Dall'altra, quella di provvedere al «contenimento della spesa pubblica».

Tali motivi di interesse generale si contrappongono ai profili sintomatici dell'asserita irragionevolezza della legge, argomentati dall'ordinanza di rimessione e segnalati anche dalla difesa dell'ex consigliere regionale: l'erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessità di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale.

Ritiene la Corte che tali ultimi profili, nel bilanciamento delle opposte esigenze, siano recessivi, a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge regionale che contiene le disposizioni censurate.

A tale valutazione in astratto deve aggiungersi un ulteriore esame sulle ricadute in concreto dell'intervento normativo. Per verificare se, in concreto, una disciplina

retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016).

Nel caso di specie, non si è in presenza di un assetto regolatorio adeguatamente consolidato, sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo, sia perché la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 è stata approvata in un contesto complessivo - anche con riferimento all'opinione pubblica sull'argomento - non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (analogamente, sentenza n. 56 del 2015). In relazione poi all'indice basato sulla proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo, va considerato che la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni coinvolti l'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del «valore attuale medio». Per via di tutte le argomentazioni sin qui considerate, la questione di legittimità costituzionale è infondata.

Sentenza n. 122 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali)

Parametro costituzionale: artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione

Tematica affrontata: natura della tassa automobilistica regionale

E' illegittima la norma impugnata nella parte in cui, nel riferirsi alla fattispecie degli autoveicoli e motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, «classificati di interesse storico o collezionistico», subordina anche

l'esenzione fiscale dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» di cui all'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell'Automobilclub storico italiano (ASI) o della Federazione motociclistica italiana (FMI).

Al riguardo, la Corte – anche al fine di evitare effetti che potrebbero amplificare, nella perdurante inattuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali (da ultimo, sentenza n. 169 del 2017) – chiarisce la specifica natura assunta dalla tassa automobilistica a seguito dell'entrata in vigore del suddetto art. 8.

Tale disposizione si struttura distinguendo: a) i tributi propri autonomi (o “propri in senso stretto”) “ceduti”, ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati (o anche soppressi) con legge regionale; b) la tassa automobilistica, la cui disciplina, dal comma 2, è demandata alle Regioni «entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale»; c) i tributi qualificati, dal comma 3, come «propri derivati».

In questa sistematica il legislatore ha attribuito alla tassa automobilistica una valenza differenziata, sia rispetto ai tributi propri autonomi (siano essi “originari” o, nei termini di cui sopra, “ceduti”), sia rispetto ai tributi propri derivati, configurandola come un tributo proprio derivato particolare, parzialmente “ceduto”, in quanto alle Regioni è riconosciuto un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale.

In tal modo, la tassa automobilistica, di cui all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, si configura come un *tertium genus*, rispetto al quale le Regioni possono sviluppare una propria politica fiscale che, senza alterarne i presupposti strutturali (in quanto la tassa automobilistica continua a partecipare della natura dei tributi propri derivati) e senza superare i limiti massimi di manovrabilità definiti dalla legge statale, possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione.

Sentenza n. 123 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Norme impugnate: legge della Regione Siciliana 8 febbraio 2018, n. 1 (Variazione di denominazione dei comuni termali)

Parametro costituzionale: art. 133, secondo comma, Cost.

Tematica affrontata: consultazione popolare per il cambiamento del nome di un Comune

E' illegittima per violazione delle forme di consultazione popolare previste dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione la norma che consente la variazione del nome di un Comune mediante l'aggiunta della parola "terme" mediante semplice delibera consiliare e che prevede la possibilità per i cittadini di opporsi mediante presentazione di apposita istanza o petizione e non in via preliminare.

La presentazione di istanze, richieste o petizioni non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, soprattutto perché un conto è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell'intera popolazione interessata, da condurre secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione (v. sentenze n. 2 del 2018 e n. 453 del 1989).

L'adempimento attraverso cui si "sentono" le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria, che deve avere autonoma evidenza nel procedimento di variazione territoriale o di modifica della denominazione del Comune (ex multis, sentenze n. 36 del 2011, n. 237 del 2004 e n. 47 del 2003): mentre la disposizione impugnata prevede che, se nessuna petizione viene presentata, la deliberazione del Consiglio comunale «acquista efficacia», cioè è idonea a produrre i propri effetti giuridici nell'ordinamento.

Il legislatore siciliano ha ritenuto di ovviare alla mancata previsione di una reale fase di consultazione dei cittadini stabilendo che «la mancata sottoscrizione della petizione equivale all'adesione alla modifica di denominazione». Si tratta di una inammissibile attribuzione di significato ad una semplice inerzia, alla quale non può evidentemente essere riconosciuto alcun valore giuridico, meno che mai quello di adesione alla modifica, all'esito di una assai singolare "consultazione tacita".

A sua volta singolare, e in parte persino contraddittoria con tale ultima previsione, risulta, a ben vedere, l'attribuzione di un effetto di "veto" alla presentazione di una petizione, sottoscritta da almeno un quinto di elettori dissenzienti rispetto alla deliberazione adottata dal consiglio comunale: scelta che assegna un incongruo potere di blocco a una

minoranza, pur a fronte dell'asserito significato adesivo alla proposta di modifica, assegnato al comportamento di coloro (la maggioranza) che tale petizione non abbiano sottoscritto.

Né, ai fini del rispetto del principio contenuto nell'art. 133, secondo comma, Cost., rileva che il consiglio comunale interessato adotti la deliberazione di modifica della denominazione a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non ai loro rappresentanti elettivi (analogamente sentenza n. 94 del 2000).

Sentenza n. 214 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale

Norme impugnate: legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)

Parametro costituzionale: artt. 3 e 133, secondo comma, Cost.

Tematica affrontata: referendum consultivo in ordine alle variazioni del territorio comunale; definizione della “popolazione interessata” che vi deve prendere parte

La legge impugnata ha disposto il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo a seguito di un referendum consultivo convocato mediante apposita deliberazione della Giunta regionale e cui sono state chiamate soltanto le popolazioni delle zone limitrofe a quella della frazione e non tutta la popolazione residente in entrambi i Comuni, come sostenuto dal giudice rimettente.

La questione è infondata.

L'art. 133, secondo comma, Cost., non si riferisce, infatti, né ai Comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei Comuni coinvolti dalla variazione, ma, appunto, alle «popolazioni interessate», affidando, perciò, o al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, caso per caso, la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione. Risulta maggiormente aderente al significato dell'art. 133, secondo comma, Cost., la rinuncia a una definizione predefinita e “fissa” di popolazioni interessate, necessariamente coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione. E ne rispecchia assai meglio la ratio l'idea

che la “perimetrazione”, o delimitazione, dell’ambito degli elettori da consultare vada compiuta sulla base di una valutazione, guidata o meno da criteri legali preventivi, relativa alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale.

Nel caso di specie, la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche n. 87 del 2013 illustra con sufficiente analiticità i criteri che hanno condotto all’individuazione delle «popolazioni interessate». I residenti nelle zone indicate, si afferma, a differenza di tutti gli altri residenti nei Comuni di Fano e Mondolfo, sono quelli più facilmente orientati a utilizzare alcune infrastrutture situate nell’abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico); condividono con gli abitanti di Mondolfo, in considerazione della prossimità territoriale, servizi già esistenti sul territorio; hanno un diretto interesse a una amministrazione omogenea della zona costiera, in vista di una uniforme gestione dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell’area in cui risiedono. Tutto questo conduce all’infondatezza delle questioni di costituzionalità prospettate dal rimettente.

Sentenza n. 227 del 2019

Tipologia di giudizio: questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale

Norme impugnate: intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)»

Parametri: art. 81, terzo comma, Cost.

Tematica affrontata: copertura finanziaria delle leggi regionali; illegittimità delle cosiddette “leggi proclama”

La Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l’equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall’armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l’iscrizione in bilancio. Nel caso di specie, per quel che riguarda l’esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero

dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'«irrazionalità» che la costante giurisprudenza della Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Le esposte considerazioni sottolineano il patente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

Confrontando la fattispecie in esame con i principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese, si deve concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano ictu oculi consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 81 Cost.