2. RAPPORTO SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 2018-2019

a cura dell' "Osservatorio sulle fonti"
Università degli Studi di Firenze

Il presente contributo è del prof. Paolo Caretti, con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio. Ad esso hanno contribuito il prof. Vincenzo Casamassima e il dott. Fabio Pacini; la dott.ssa Nicole Lazzerini, la dott.ssa Alessandra Favi e la dott.ssa Monica Parodi; il dott. Federico Gianassi; il prof. Pietro Milazzo.

CODICE ISBN
9788892003736

Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nella presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa agli anni **2018** e **2019**.

Nei Rapporti degli anni precedenti si è focalizzata l'attenzione sulla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra Stato e Regioni.

Per un verso, negli scorsi anni si ha avuto modo di notare come la giurisprudenza costituzionale sul punto si sia ormai attestata su una linea di sostanziale continuità. Questo orientamento trova conferma sia nella riduzione del grado di innovatività delle sentenze della Corte, sia in un sistema di rapporti normativi tra livelli territoriali di governo che presenta, in linea di massima, una certa stabilità nelle sue coordinate di fondo.

Alcuni degli istituti, principi e linee di tendenza che trovano conferma nell'ambito del regionalismo italiano sono stati oggetto di specifico approfondimento nell'ambito dei Rapporti degli anni precedenti, cui è possibile rinviare per ciò che concerne a: la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie (Rapporti relativi agli anni **2007** e **2010**); alcuni meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative, ovvero l'operare dei principi di "prevalenza", "leale collaborazione" e "sussidiarietà" (Rapporto per l'anno **2008**); la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli competenziali, per la "trasversalità" e per il concreto funzionamento del c.d. "sistema delle Conferenze" (Rapporto per l'anno **2009**).

Per l'altro verso, però, nel corso degli anni si è registrato anche un certo andamento ciclico nei dati quantitativi delle pronunce rese nel contezioso di costituzionalità tra Stato e Regioni. Quest'ultimo, infatti, si è dimostrato capace di raggiungere dei veri e propri picchi numerici in corrispondenza ad alcuni anni, per poi ridursi entro cifre più limitate nel corso degli anni successivi. Sul piano qualitativo, dunque, quale riflesso di questo andamento, si ha l'impressione che il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni non si sia ancora completamente assestato, faticando a trovare confini netti.

A fronte di queste incertezze, i Rapporti degli ultimi anni hanno analizzato la giurisprudenza costituzionale a partire da alcuni elementi "esogeni" che ne hanno effettivamente condizionato il corso o che avrebbero potuto costringere la Corte costituzionale a significativi ripensamenti a causa delle modifiche del parametro di costituzionalità.

Dal primo punto di vista, si ricordino le problematiche legate all'emergenza economico-finanziaria, che in occasione dei Rapporti per gli anni **2011** e **2013** hanno meritato specifico approfondimento quanto alla compressione delle prerogative regionali per effetto delle misure messe in campo dallo Stato.

Dal secondo punto di vista, si pensi alle ipotesi di revisione costituzionale sul riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni che si sono succedute negli ultimi anni. Su que-

sto versante la giurisprudenza costituzionale assume rilievo poiché le proposte di riforma hanno avuto di mira proprio la risoluzione delle problematiche che, nel riparto di potestà legislativa, hanno dato adito a contenzioso di costituzionalità.

A questo proposito, il Rapporto per il **2012** ha offerto un quadro dello stato dell'arte nelle materie su cui il dibattito sulla riforma costituzionale si era concentrato a seguito della pubblicazione della Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, presentata il 17 settembre 2013.

Nei Rapporti degli anni successivi, invece, l'analisi è stata condotta avendo come termine di raffronto il progetto di riforma costituzionale che il 4 dicembre 2016 ha conosciuto un esito referendario negativo. Il Rapporto per gli anni **2014** e **2015** ha avuto come riferimento il profilo della riorganizzazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sulla base di una parziale riformulazione e ridistribuzione delle materie di cui all'articolo 117 Cost., dando modo di osservare come il progetto di riforma costituzionale si ponesse, per certi aspetti, in sostanziale continuità rispetto alla giurisprudenza costituzionale, mentre, per altri, avrebbe determinato un accentramento in capo allo Stato del potere legislativo in materie ed ambiti nei quali la Costituzione vigente riconosce invece potestà legislativa a vantaggio delle Regioni. Il Rapporto per gli anni **2016** e **2017** ha invece avuto come riferimento il profilo della riforma del Senato della Repubblica, che in ipotesi sarebbe diventata la sede entro cui i diversi livelli territoriali di governo avrebbero potuto concertare gli indirizzi politici elaborati dallo Stato. A questo proposito, il Rapporto è stato dedicato ai più recenti indirizzi di giurisprudenza costituzionale che meglio fanno emergere le problematiche cui dà adito il principio di raccordo e collaborazione tra Stato e Regioni.

Questa duplice tendenza che è emersa nel corso degli anni, ovvero la sostanziale continuità nelle linee di fondo della giurisprudenza costituzionale ma anche l'incertezza nei confini del riparto di competenze legislative, ha prodotto l'effetto di una progressiva "amministrativizzazione" della giustizia costituzionale in materia regionale. Quest'ultima si presenta sempre più come una sorta di "alta amministrazione" dei conflitti normativi, piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo "materialmente" costituzionale.

Con il Rapporto di quest'anno si è quindi deciso di allargare maggiormente lo sguardo rispetto al contenzioso tra Stato e Regioni per ricomprendere ulteriori profili affrontati dalla giurisprudenza costituzionale inerenti, più in generale, al sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

Nello specifico, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel biennio di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa del Governo e che consentono di avere un quadro, certamente non esaustivo ma quantomeno aggiornato, di alcune delle problematiche che nel più recente periodo colpiscono gli atti aventi forza di

legge e la delegificazione.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quella giurisprudenza costituzionale relativa alle fonti normative che impatta maggiormente sul rapporto tra organi e poteri costituzionali. Il perimetro delle pronunce in questione rischia di essere estremamente ampio, dal momento che tutte le decisioni della Corte costituzionale, avendo ad oggetto prevalentemente fonti del diritto, producono conseguenze destinate a "riverberarsi" sui poteri costituzionali. Per questo motivo, nell'economia di questo Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che, negli anni presi in considerazione, appaiono coinvolgere più direttamente il profilo in questione, ovvero risultano più significative e innovative.

In terzo luogo, l'attenzione verrà appuntata su alcune delle decisioni che, in questi ultimi anni, hanno contribuito a delineare i rapporti tra ordinamento italiano, Unione europea e sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Più in particolare, si segnaleranno alcune pronunce che rappresentano l'approdo finale, ma non certo conclusivo, di alcuni filoni giurisprudenziali che coinvolgono le tre "Corti" interessate e destinati in futuro a conformare il rapporto tra i diversi ordinamenti.

In quarto luogo, si riporterà lo sguardo sulle varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione. A questo proposito, ci si soffermerà su numerose questioni oggetto di approfondimento dei precedenti Rapporti, ma che – come riferito sopra – permangono di stretta attualità, come le tecniche usate dalla Corte per risolvere i casi di intreccio di competenze legislative, la problematica definizione dei confini di alcune delle materie su cui si è concentrato il contenzioso, la garanzia delle forme di autonomia riconosciute agli enti locali, specie nei confronti di Stato e Regioni, sino ad alcune delle problematiche inerenti specificatamente alle Regioni a statuto speciale.

L'attività normativa del Governo

La delega legislativa

Il primo tra gli atti aventi forza di legge da prendere in considerazione e su cui si appunta la giurisprudenza costituzionale analizzata nel presente Rapporto è il **decreto legislativo**.

La Corte costituzionale, negli anni qui presi in considerazione, ha ribadito le linee di fondo della sua consolidata giurisprudenza, a partire dal rapporto tra legge di delega e decreto legislativo. Così è avvenuto con la sentenza n. **212 del 2018**, in occasione della quale la Corte è stata chiamata a giudicare della questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, lett. c), nn. 2), e 8 del d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 5, recante "Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), della legge 20 maggio 2016, n. 76", in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 22, 76 e 117, c. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU e agli artt. 1 e 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Più in particolare, posto che la prima delle due disposizioni censurate inserisce, nell'art. 20 del d.P.R. n. 223/1989, (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente), il comma 3-*bis*, il quale prevede che «[p]er le parti dell'unione civile le schede devono essere intestate al cognome posseduto prima dell'unione civile», mentre la seconda delle disposizioni censurate prevede che «[...] l'ufficiale dello stato civile, con la procedura di correzione di cui all'articolo 98, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, annulla l'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata a norma dell'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2016, n. 144», ad avviso del giudice *a quo* risulterebbe concretata una violazione delle norme costituzionali sopra citate, tra cui l'art. 76, poiché il legislatore delegante, in base ai principi posti dalla legge n. 76/2016, non avrebbe conferito alcun potere di revoca o annullamento delle iscrizioni e annotazioni già effettuate.

La Corte ha quindi modo e occasione di ribadire con forza il suo pregresso orientamento in merito a quello che potrebbe essere definito il "rapporto" intercorrente fra legislatore delegato e legislatore delegante, osservando che la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante. Più specificamente, si deve escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera "scansione linguistica" di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i princìpi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i princìpi e i criteri direttivi della delega: il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse.

La Corte conclude quindi che nel caso specifico, nell'opera di adeguamento dell'ordi-

namento dello stato civile alle previsioni sul cognome delle unioni civili, è stata compiuta una scelta che rappresenta il coerente sviluppo dei principi posti dalla legge di delega. La Corte, che nel seguito del dispositivo arriverà alla medesima conclusione anche per gli altri parametri invocati dal giudice *a quo*, rileva che innanzitutto in riferimento all'art. 76 Cost. la questione sollevata non è fondata.

La giurisprudenza presa qui in esame è stata anche l'occasione per ritornare sulla questione dei limiti "ulteriori" a quelli individuati dall'art. 76 Cost. che il Parlamento può imporre al Governo tramite la legge di delega, soprattutto dal punto di vista del procedimento di adozione del decreto legislativo. Con la sentenza n. **161 del 2019**, più in particolare, la Corte costituzionale ha risolto il giudizio di legittimità mosso in via principale dalla Regione Veneto, che censurava – accanto ad altri motivi di ricorso – la violazione dell'art. 76 Cost. nel procedimento di adozione del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154), asseritamente lesivo delle proprie competenze, in virtù della «mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica» e del «difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato, con conseguente 'vizio procedimentale grave e insanabile'».

La Corte respinge la prima censura in virtù dell'esplicita, consueta previsione nella legge delega del "silenzio-assenso" delle Commissioni alle quali, comunque, lo schema era stato trasmesso. Quanto alla seconda, rileva la Corte, la ricorrente confonde "osservazioni" e "condizioni", sostenendo che il parere sia stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all'accoglimento delle "osservazioni", reputate "condizionanti il carattere favorevole del parere".

La Corte afferma dunque che, «come chiarito anche nel documento di analisi dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato del dicembre 2017, nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante». Tanto più che, nel caso in oggetto, sia dal parere che dai resoconti non emergono «particolari dubbi sulle disposizioni dello schema di decreto delegato sottoposto a parere», e «le stesse formule adottate sono espressione di indirizzi generali o di princìpi, pienamente coerenti con la natura delle osservazioni». Dunque, nessuna lesione procedimentale dell'art. 76 Cost.

Tra le questioni di ordine generale che la Corte costituzionale affronta con riguardo all'istituto della delega legislativa, poi, vi è quella relativa al "cattivo" esercizio del potere legislativo delegato da parte del Governo.

Nella sentenza n. **223 del 2019**, infatti, la Corte si interroga sulla compatibilità con la Costituzione del d.lgs. 10 aprile 2018, n. 36, recante "Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103", nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela anche per i delitti previsti dall'art. 590-*bis*, c. 1, del codice penale, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 1, c. 16, lett. a), della legge n. 103/2017 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

Come messo in luce dalla Corte, nel caso di specie non si lamenta il mancato esercizio di una delega legislativa – circostanza, come ricorda la Corte stessa, che dà luogo a una responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, ma non implica una violazione dell'art. 76 Cost., salvo il caso in cui il mancato esercizio comporti uno stravolgimento della legge di delega.

Qui, invece, il giudice rimettente lamenta l'osservanza non corretta di un criterio di delega. L'art. 1, c. 16, lett. a), della legge n. 103/2017, infatti, aveva incaricato il Governo di «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio» quando ricorrano alcune condizioni indicate.

Secondo il giudice *a quo*, tale delega non sarebbe stata correttamente esercitata perché la punibilità a querela non è stata prevista anche per la fattispecie di cui all'art. 590 *bis*, c. 1, c.p. La Corte costituzionale dovrebbe quindi provvedere a correggere una scelta arbitraria.

La Corte sottolinea che si tratta di una questione simile a quella già affrontata nella sent. n. 127 del 2007: «la Corte è [...] chiamata a valutare se il Governo, nell'esercitare *in parte qua* la delega conferitagli dal Parlamento, abbia o meno errato nel dare applicazione ai principi e ai criteri direttivi il cui rispetto condiziona, in forza dell'art. 76 Cost., la legittimità costituzionale del decreto legislativo». Se l'applicazione della delega fosse errata, ne conseguirebbe l'incostituzionalità del decreto legislativo, «non diversamente, del resto, da ciò che accadrebbe ove il Governo avesse previsto la procedibilità a querela di un'ipotesi delittuosa che, secondo le indicazioni del legislatore delegato, doveva invece restare procedibile d'ufficio».

Il Giudice delle Leggi ha quindi deciso che la questione è infondata. Nel suo *iter* logico-argomentativo, la Corte prende in considerazione i lavori parlamentari. In primo luogo, si fa menzione della Relazione illustrativa al primo schema di decreto legislativo; in seconda battuta, si richiama il parere espresso dalla Commissione Giustizia della Camera. Al termine della propria ricostruzione, la Corte ritiene che «il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega, nell'adottare una interpretazione non implausibile – e non distonica rispetto alla *ratio* di tu-

tela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante – del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017; e si sia mantenuto così entro il perimetro sancito dal "legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della ratio di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale" (sentenza n. 127 del 2017). E tanto più nel caso di specie, al cospetto di una delega "ampia" o "vaga", che interviene per "blocchi" di materie, riferendosi genericamente a due Titoli del codice penale».

Altra questione relativa all'uso del potere legislativo delegato, connessa alla precedente, riguarda il *quantum* di discrezionalità che il Governo può esercitare nell'ipotesi particolare delle c.d. deleghe di riordino.

Con la sentenza n. **79 del 2019**, la Corte ha dichiarato inammissibili o infondate le questioni di legittimità di numerose disposizioni del d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178, recante "Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.) a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010 n. 183", che ha riformato la C.R.I., trasformandola da ente di diritto pubblico in associazione di volontariato, inquadrata in regime di diritto privato e chiamata a svolgere attività di rilevante interesse pubblico.

Tra le censure dichiarate infondate vi sono proprio quelle riferite all'art. 76 Cost., là dove il giudice *a quo* lamentava che l'art. 2 della legge n. 183/2010 aveva conferito al Governo una delega di riordino che non avrebbe consentito in alcun modo interventi innovativi o soppressivi sugli enti da riorganizzare. A fronte di questa impostazione della legge di delega, il d.lgs. n. 178/2012 avrebbe invece illegittimamente proceduto a «un'integrale rinnovazione strutturale» della C.R.I.

Il Giudice delle Leggi osserva che l'art. 76 Cost. pone una duplice direttiva normativa nei confronti del Parlamento e del Governo. Da un lato, spetta al primo circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo attraverso l'individuazione dei principi e criteri direttivi, la delimitazione dell'oggetto e la fissazione del termine per l'esercizio della delega. L'inammissibilità di deleghe "in bianco" si giustifica proprio alla luce dell'assetto delle attribuzioni disegnato dalla Costituzione, in cui il Parlamento occupa una posizione centrale nei processi di produzione normativa. Dall'altro lato, le condizioni fissate dal delegante rappresentano un confine invalicabile per il Governo, tanto che nel caso di deleghe destinate al riordino normativo «al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative» (sentenza n. 250 del 2016).

Poste queste premesse, il procedimento di cui all'art. 76 Cost. concerne la produzione di atti legislativi, e l'«esercizio delegato di una funzione 'legislativa'»: concretamente, ciò significa che il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme, suscettibile di guidare il delegato. Risulta consentito, anzi, il ricorso a clausole generali. Né si può affermare che il Governo sia tenuto a un'attività di mera esecuzione della delega. Entro questa cornice – risultante da un'interpretazione anche sistematica e teleo-

logica della delega – dev'essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato.

Ci si deve perciò chiedere se l'art. 2 della legge n. 183/2010 abbia conferito al Governo un mero compito di riordino normativo. Se l'oggetto della delega è identificato nella riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute – fra i quali è espressamente menzionata la C.R.I. – dai lavori preparatori della legge si trae conferma dell'intenzione d'intervenire su tale ente pubblico attraverso una complessiva revisione della sua struttura organizzativa. Quanto ai principi e criteri direttivi, il legislatore ha fatto riferimento a esigenze di semplificazione e snellimento della struttura amministrativa degli enti interessati e alla razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa. Con queste indicazioni «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.».

Il mutamento della natura giuridica della C.R.I. è lo strumento individuato dal delegato per raggiungere e soddisfare la finalità indicata dal legislatore di delega, né si può dire che esso sia estraneo agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega stessa.

Da ultimo, sempre con riguardo all'istituto della delega legislativa e alla portata del sindacato della Corte costituzionale, è stato ribadito l'indirizzo consolidato riferito alla mancata preclusione del sindacato di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. in relazione al principio della riserva di legge in materia penale.

Con la sentenza n. **189 del 2019**, infatti, la Corte costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* del codice penale e dell'art. 2, c. 1, lett. c) e art. 7, c. 1, lett. b) e o), del d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, promosse da vari giudici, con riferimento, tra l'altro, agli artt. 25 e 76 Cost.

Tutte le ordinanze di rimessione censurano l'articolo 570-*bis* c.p., rubricato "Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio", che sanziona, con le pene previste dall'art. 570 c.p., la condotta del coniuge che «si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli». Tale articolo è stato introdotto dall'art. 2, c. 1, lett. c) del sopra citato d.lgs. n. 21/2018 che, in attuazione del principio della riserva di codice nella materia penale previsto dalla legge delega n. 103/2017, ha riprodotto all'interno del codice penale – ancorché con una formulazione di diverso tenore – le previgenti disposizioni penali, le quali sono state espressamente abrogate dall'art. 7 del medesimo d.lgs. n. 21/2018.

Ad avviso dei giudici *a quibus*, proprio la diversa formulazione del nuovo articolo 570-*bis* c.p., che contrariamente alle disposizioni previgenti si limita a considerare quale soggetto attivo del reato il solo "coniuge", avrebbe di fatto determinato una *abolitio criminis*

con riferimento alla condotta del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio. Nell'esercizio della delega, il Governo si sarebbe quindi discostato dall'intento del legislatore delegante, disponendo in senso difforme rispetto ai principi e criteri direttivi della delega che si limitano a prevedere, sul punto, la mera attuazione del principio della riserva di codice. Da qui l'asserito contrasto con le richiamate disposizioni costituzionali.

La Corte, con l'occasione, ha confermato non solo la possibilità, ma altresì la necessità del vaglio di costituzionalità ai sensi dell'articolo 76 Cost. dei decreti legislativi adottati dal Governo in materia penale, posto che altrimenti si consentirebbe al Governo di intervenire in senso difforme alle scelte compiute dal Parlamento in sede di conferimento della delega, in relazione al trattamento penale di determinate condotte. «[...] È proprio il principio di legalità di cui all'articolo 25, secondo comma, Cost. a rimettere al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare», di talché tale principio risulta violato ove il legislatore delegato adotti disposizioni in carenza o in eccesso di delega.

Nel caso di specie, la Corte ha tuttavia ritenuto non fondate nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 570-bis c.p., sollevate in riferimento ai parametri indicati, essendo possibile procedere ad una interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni censurate, in linea con la sopravvenuta giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia.

La decretazione d'urgenza

Nella giurisprudenza degli anni presi in considerazione dal presente Rapporto la Corte costituzionale ha contribuito a consolidare gli indirizzi formulati anche con riguardo al **decreto-legge**, ritornando più volte sui presupposti indicati dall'art. 77 Cost. in base ai quali il Governo può fare uso di questo strumento normativo, ovvero i «casi straordinari di necessità e urgenza», allo scopo di precisarne il significato, la portata e i corollari.

La sentenza n. **5 del 2018** può essere ricordata per aver ricapitolato alcuni degli indirizzi giurisprudenziali consolidati sul punto. Con tale pronuncia, la Corte ha modo di intervenire sul tema dei presupposti di necessità ed urgenza del d.l. 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), il quale prevede, per i soggetti infra-sedicenni, dodici vaccinazioni obbligatorie e gratuite, otto delle quali non già previste dalla normativa vigente.

Il Giudice delle Leggi ricorda come il suo sindacato sia circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione dei decreti-legge»: l'art. 77 Cost., infatti, è connotato da «un largo margine di elasticità», sicché «solo l'evidente insussi-

stenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della legge che ne disponga la conversione».

Al fine di giudicare sui presupposti di cui all'art. 77, c. 2, Cost., la Corte ha quindi dato rilievo «a una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci: titolo, preambolo, contenuto e ratio del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari».

La pronuncia appare interessante sul punto per la valorizzazione delle valutazioni operate in sede di istruttoria legislativa, fra cui quelle basate sui dati riportati nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, rifacendosi alle statistiche dell'OMS (World Health Statistics), nonché le valutazioni operate dalla 12ª Commissione permanente del Senato - Igiene e sanità e le preoccupazioni per la situazione italiana corrente espresse dall'Ufficio regionale europeo dell'OMS.

Di conseguenza, «non può ritenersi che il Governo, prima, e il Parlamento, poi, abbiano ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità che spetta loro, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nel valutare i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge in materia».

Tra le declinazioni delle condizioni poste dall'art. 77 c. 2, Cost. alla decretazione d'urgenza vi è innanzitutto il requisito della omogeneità del decreto-legge e i limiti agli emendamenti che possono essere introdotti tramite la legge di conversione. A questo proposito, con la sentenza n. **226 del 2019**, la Corte costituzionale si è pronunciata sull'art. 1-*bis*, c. 2, lett. e), del d.l. 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge n. 127/2010, nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* del d.lgs. n. 286/2005.

Secondo i giudici rimettenti, l'art. 7-*ter* del d.lgs. n. 286/2005, aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 103/2010, nell'introdurre in favore del subvettore un'azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada, presenterebbe un contenuto del tutto eterogeneo rispetto a quello iniziale del decreto-legge, originariamente recante, come indicato dal titolo, disposizioni urgenti per assicurare – nel periodo di maggior traffico estivo – la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, e incidenti sull'assetto societario dei soggetti coinvolti dalla procedura di dismissione del capitale della società Tirrenia di Navigazione spa, sulla loro responsabilità e sui loro rapporti patrimoniali, ponendosi quindi in contrasto con l'art. 77, c. 2, Cost.

La Corte ha giudicato infondata la questione, ribadendo che «la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata» e che «un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente "estranee" o addirittura "intruse", cioè

tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). Si è, inoltre, affermato che solo la palese "estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge" (sentenza n. 22 del 2012) oppure la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge" (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019)». Con la sentenza n. 32 del 2014, inoltre, la Corte aveva già chiarito che la coerenza fra il testo originario della legge di conversione e le disposizioni sopraggiunte può essere valutata sia da un punto di vista materiale e oggettivo, sia da un punto di vista funzionale e finalistico.

Nel caso di specie, mancano elementi che consentano di argomentare in maniera persuasiva circa l'estraneità o l'intrusività della disciplina inserita con la legge di conversione nel testo normativo originario. La Corte, quindi, conclude che «sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere perciò esclusa l'evidente o manifesta mancanza di ogni e qualunque nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge».

Analoghi indirizzi vengono ribaditi con la successiva sentenza n. **247 del 2019**, sebbene con questa pronuncia la Corte costituzionale giunga ad esiti opposti rispetto alla precedente, annoverandosi quindi tra le relativamente poche pronunce di illegittimità sul punto.

Con questa pronuncia la Corte è chiamata da un ricorso della Regione Molise a pronunciarsi in merito ad una disposizione, l'art. 25-*septies*, cc. 1, 2 e 3, del d.l.23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), che, introdotta in sede di conversione tramite la legge 17 dicembre 2018, n. 136, dispone la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento, a cominciare evidentemente da quello di Presidente della Regione, norma applicabile anche agli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione. La prospettata violazione dell'art. 77 Cost. viene dedotta sul presupposto che la norma impugnata, inserita in sede di conversione del decreto-legge, sarebbe del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto.

Il Giudice delle Leggi risolve la questione collocandosi nel solco della sua ormai consolidata giurisprudenza che censura l'uso improprio da parte del Parlamento di una «fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge» e «caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario», la quale «non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto», dovendo il contenuto delle sue disposizioni risultare connesso al contenuto del decreto-legge o, più precisamente, come affermato dalla Corte in una pluralità di decisioni, non deve risultarne

totalmente estraneo o addirittura «intruso».

Alla luce di ciò, la Corte afferma la totale estraneità della norma impugnata all'oggetto del decreto-legge, i cui presupposti di necessità e urgenza erano raccordati a «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili». L'estraneità a tali profili – rileva la Corte – della norma impugnata era stata già notata dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, che aveva espressamente richiamato il legislatore ad attenersi alle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale.

Da segnalare anche la parte finale delle argomentazioni della Corte, dedicata a respingere l'affermazione dell'Avvocatura generale secondo cui, in quanto incidente su due leggi finanziarie e in un ambito pacificamente attinente alla materia della finanza pubblica (quale la disciplina dei piani di rientro), la norma impugnata concernerebbe la "materia finanziaria", in parte oggetto dell'originario decreto, cosa che, secondo questo punto di vista, la salverebbe da una censura di incostituzionalità. La Corte replica a tali rilievi affermando che la "materia finanziaria" «si riempie dei contenuti definitori più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita; mentre, non è certo la *sedes* in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di ratio che la difesa della resistente pretenderebbe desumere». Proprio la natura concettualmente "anodìna" della materia finanziaria, dato che ogni intervento normativo può produrre effetti che interagiscono anche con profili finanziari fa affermare al Giudice delle Leggi che il rilievo dell'Avvocatura non può essere accolto, dovendosi altrimenti giungere alla conclusione inaccettabile che «le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, private di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale».

La Corte costituzionale ha modo di pronunciarsi anche su di un diverso profilo con cui si declinano i presupposti costituzionali stabiliti dall'art. 77 Cost., ovvero l'autoapplicabilità.

Con la sentenza n. **97 del 2019**, la Corte ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Verona, in riferimento agli artt. 3 e 77, c. 2, Cost., nei confronti dell'art. 84 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale ha disposto varie modifiche al d.lgs. n. 28/2010 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

Nel contesto delle misure previste dal d.l. n. 69/2013, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, le norme censurate sono state inserite al dichiarato scopo di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e agevolare la definizione del contenzioso civile, attraverso la reintroduzione dell'istituto della mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative a talune materie. Il sopra citato art. 84, c.

2, tuttavia, ha previsto il differimento del termine iniziale di efficacia delle disposizioni oggetto di impugnazione, posticipandone l'applicazione di trenta giorni rispetto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge medesimo. Ad avviso del giudice rimettente, proprio il differimento di efficacia delle disposizioni in questione determinerebbe la violazione degli evocati parametri costituzionali, tanto sul piano della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza quanto su quello dell'omogeneità teleologica rispetto alle altre disposizioni recate dal medesimo decreto-legge, la cui efficacia non sarebbe stata procrastinata. Tale differimento sarebbe, infatti, «incompatibile con l'urgenza del provvedere, che presupporrebbe, al contrario, l'immediata applicabilità delle norme dettate dal decreto-legge, anche alla luce di quanto disposto dall'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400». Sotto altro profilo, il disallineamento temporale tra le disposizioni censurate e le altre norme del provvedimento determinerebbe, altresì, l'assenza di coerenza finalistica di tali disposizioni rispetto al decreto nel quale sono state inserite.

La Corte costituzionale ha, tuttavia, ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate. In merito alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, la pronuncia richiama la pregressa giurisprudenza costituzionale in materia e ribadisce che «la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (sentenze n. 16, n. 170 e n. 236 del 2017, n. 5 del 2018)». Sebbene il Tribunale rimettente abbia correttamente richiamato l'art. 15, c. 3, della legge n. 400/1988, che nel prescrivere l'immediata applicabilità delle disposizioni contenute nei decreti-legge ha esplicitato la *ratio* insita nell'articolo 77, c. 2, Cost., ciò non può ritenersi preclusivo, in termini assoluti, rispetto alla previsione di un differimento temporale di efficacia che trovi una ragionevole giustificazione nella disciplina del caso concreto, come nella fattispecie in esame. Rispetto a quest'ultima, infatti, la Corte ha rilevato che la scelta di posticipare, «peraltro per un periodo contenuto», l'applicabilità dell'istituto della mediazione civile è ragionevolmente motivata «dall'impatto che essa avrebbe avuto sul funzionamento degli organismi deputati alla gestione della mediazione stessa».

Analogamente, la Corte non ha ritenuto fondata la doglianza del Tribunale rimettente relativa alla carenza di omogeneità teleologica delle disposizioni censurate rispetto alle altre norme contenute nel decreto-legge. Al riguardo, dopo aver chiarito che l'omogeneità finalistica che deve connotare i decreti-legge non presuppone che tutte le disposizioni siano assoggettate al medesimo termine iniziale di efficacia, la Corte ha precisato che «il disposto differimento delle norme qui censurate trova del resto fondamento, come poc'anzi osservato, nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento degli organi di mediazione: dunque, non solo non è sintomatico dell'assenza di coerenza finalistica, ma, al contrario, concorre a garantirla».

Altro aspetto messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale sui decreti-legge è quello che attiene alla provvisorietà dell'atto avente forza di legge e, di conseguenza, alla necessità che esso non rechi riforme dalla portata organica.

Così avviene con la sentenza n. **33 del 2019**, con la quale la Corte costituzionale replica alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio in riferimento a vari commi dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come anche modificato dall'art. 19, c. 1, del d.l. 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135/2012, e all'art. 1, cc. 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

Quel che interessa qui segnalare, all'interno di un *iter* argomentativo lungo e articolato, sono i passaggi in cui la Corte evidenzia come da un lato «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» (sentenza n. 220 del 2013), [mentre] dall'altro va rilevato che le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, atteso che [...] sia la convenzione che l'unione di Comuni erano forme istituzionali già da tempo previste e disciplinate dall'ordinamento, che, sebbene in limitate ipotesi e solo in relazione a specifiche funzioni, prefigurava anche la possibilità di una loro costituzione obbligatoria (con riguardo alle convenzioni e ai consorzi: art. 24, comma 3, e art. 25, comma 7, della legge n. 142 del 1990)».

Il Giudice delle Leggi, tuttavia, sottolinea con forza i «gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di spending review, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse».

A seguito della mancata adozione della c.d. Carta delle autonomie locali, dunque, «il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto *ex professo* dal legislatore statale, come

invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una "fisiologica dialettica", improntata a una "doverosa cooperazione" (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale».

Ciò ha prodotto una situazione di forzosa omogeneità nella disciplina di situazioni ed esigenze (quelle di comuni molto piccoli e di comuni di dimensioni ragguardevoli) che spetterebbe al legislatore risolvere in maniera organica, come già avvenuto in altri ordinamenti europei.

Per concludere sulla decretazione d'urgenza, merita di essere segnalata anche la sent. n. **99 del 2018**, con la quale la Corte ha modo di ribadire trasversalmente numerosi dei profili fin qui evidenziati, pronunciandosi su alcuni aspetti della riforma delle banche popolari.

Il Consiglio di Stato, rimettente in sede di cautelare, dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33, che demandava a provvedimenti della Banca d'Italia la fissazione di criteri, modalità e limiti, in caso di recesso, al rimborso di azioni ed altri strumenti di capitale delle banche in forma cooperativa, a tutela della computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria.

La sentenza, di infondatezza, appare di rilievo, tra l'altro, per la posizione assunta dalla Corte in ordine alla lamentata carenza dei requisiti di necessità ed urgenza, rispetto alla quale funge da precedente del tutto analogo la sent. n. 287 del 2016, ampiamente ripresa. La Corte nega innanzitutto che l'intervento si concretizzi in una riforma di sistema, che ne impedirebbe l'adozione con decreto-legge, ma non che essa sia volta ad evitare una serie di rischi tipici del nostro tradizionale sistema bancario popolare (segnalati da Fondo monetario internazionale, OSCE, Commissione europea e Banca d'Italia) soltanto potenziali. Né l'illegittimità deriva dalla presenza di norme non auto-applicative, la cui sussistenza «non fa venir meno l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente». Richiamati dunque i consolidati criteri anche "quantitativi" che occorre soddisfare per avere violazione dell'art. 77 (fra cui la «evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza», la «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione»), la Corte riconosce come decisivamente sufficiente la «straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei» e sottolineando «le forti sollecitazioni» dei due organismi internazionali citati.

La delegificazione

Quale ulteriore aspetto connesso alle dinamiche più recenti della produzione normativa del Governo, occorre riportare quelle pronunce più significative in cui la Corte affronta alcune questioni che ruotano attorno al fenomeno della delegificazione.

Sul punto si segnala la sentenza n. **178 del 2019**, resa in esito ad un giudizio in via principale con il quale la Corte costituzionale, accogliendo parzialmente un ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato incostituzionali varie disposizioni della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene).

La Corte si pronuncia su un contesto normativo nel quale la legislazione statale, e in particolare il codice dell'ambiente, non ha preso in considerazione il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche. L'art. 272-*bis* del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) – introdotto dal d.lgs. 15 novembre 2017, n. 183, in attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del 25 novembre 2015 – non ha infatti introdotto una disciplina organica ed esaustiva delle emissioni odorigene, lasciando alle Regioni il compito di regolamentare il settore; il legislatore statale si è però riservato la possibilità d'introdurre valori limite e prescrizioni generale destinati a valere uniformemente per l'intero territorio nazionale.

In questa sede interessa soffermarsi sulle censure formulate a proposito dell'art. 6 della l.r. Puglia n. 32/2018, di cui il Presidente del Consiglio nel suo ricorso ha lamentato l'incompatibilità con l'art. 123 Cost., in relazione all'art. 44, cc. 1 e 2, dello statuto regionale, e con l'art. 117, c. 6, Cost., in relazione all'art. 7, c. 7, e all'art. 7-*bis*, c. 8, del codice dell'ambiente.

La disposizione censurata attribuisce alla Giunta regionale il compito di provvedere, con una propria deliberazione, all'aggiornamento dell'allegato annesso tecnico alla legge stessa: questo stabilisce e specifica i metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti olfattivi e della loro accettabilità, nonché i criteri di valutazione sul territorio. Ad avviso del ricorrente, si tratta di un'ipotesi di delegificazione, che si pone però in contrasto con lo statuto regionale e con alcune disposizioni del codice dell'ambiente in tema di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di valutazione d'impatto ambientale (VIA). In base all'art 44, c. 1, secondo periodo, dello statuto pugliese, la legge regionale deve indicare le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. La disposizione censurata, invece, fa riferimento a una deliberazione di Giunta e risulterebbe del tutto carente sotto il profilo dell'indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta stessa nell'attività di delegificazione.

La Corte muove dal presupposto che il legislatore regionale pugliese, inglobando l'allegato tecnico all'interno della l.r. n. 32/2018, ha dato forza di legge alle relative disposizioni. La previsione che incarica la Giunta di aggiornare l'allegato tecnico si risolve nell'attribuzione alla stessa della potestà d'innovare il dato legislativo, com'è tipico dei

fenomeni di delegificazione. Lo statuto, dal canto suo, ha dettato il procedimento da seguire in caso di delegificazione all'interno della disposizione relativa alla potestà regolamentare della Giunta regionale; e lo ha fatto sulla falsariga del procedimento previsto all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di evitare le delegificazioni "in bianco". La veste formale della delegificazione, stando allo statuto pugliese, è insomma il regolamento, sottoposto al parere preventivo delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia e destinato a essere pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione.

La disposizione impugnata, invece, prevede strumenti diversi dal regolamento per l'attività di delegificazione. Essa, inoltre, omette di menzionare i principi di massima chiamati a delimitare l'operato della Giunta in sede di delegificazione: appaiono eccessivamente generici, da questo punto di vista, i riferimenti, presenti all'art. 6, c. 2, sulla minimizzazione dell'impatto olfattivo nel rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità. L'art. 6 risulta perciò incostituzionale per violazione dell'art. 123 Cost. in relazione alla fonte statutaria interposta.

Altro caso significativo per il fenomeno della delegificazione è anche quello della già richiamata sentenza n. **99 del 2018**, la quale assume rilievo non soltanto per la tematica dei decreti-legge.

La Corte, pronunciandosi su alcuni aspetti della riforma delle banche popolari, replica anche a quelle censure riferite al «potere regolamentare atipico con effetto delegificante» che il Consiglio di Stato rinviene in quei provvedimenti che il decreto-legge impugnato demanda alla Banca d'Italia in materia di limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso a seguito di trasformazione della società. Secondo il rimettente, si tratterebbe di un potere normativo esercitabile «anche in deroga a norme di legge», ma «senza previa fissazione delle norme generali regolatrici della materia e senza individuazione delle disposizioni legislative di cui sarebbe consentita l'abrogazione da parte della fonte secondaria».

La Corte costituzionale dichiara infondata la censura, ritenendo insussistente quell'«elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento [...], costituito dal trasferimento della funzione normativa [...] dalla sede legislativa ad altra sede» (sentenza n. 130 del 2016)». Allo scopo, il Giudice delle Leggi fa leva su alcuni elementi: il rinvenimento già nel medesimo decreto-legge (in coerenza con la già affermata insussistenza di norme non auto-applicative) della regola delle limitazioni al rimborso del capitale, che opererebbe «direttamente e del tutto indipendentemente dall'entrata in vigore del provvedimento della Banca d'Italia», cui residua «soltanto il compito di definire le condizioni tecniche che consentono alla banca di rispettare i coefficienti patrimoniali minimi stabiliti dalla normativa prudenziale europea»; la mera derogabilità della disciplina ordinaria, la quale «rimane in vigore»; infine, la mancata assegnazione di valutazioni "politico-discrezionali" alla Banca d'Italia, cui vengono affidate, come anticipato, solamente valutazioni "tecniche".

Antinomie e rapporti tra fonti

Nelle sue decisioni che impattano maggiormente sul sistema delle fonti, la Corte costituzionale si è pronunciata non solamente sulle singole tipologie di atti normativi, ma anche, e soprattutto, sui rapporti che si innescano tra questi e sulle antinomie che inevitabilmente si vengono a creare.

Su questo versante, il Giudice delle Leggi ha avuto modo di pronunciarsi su alcuni casi di **abrogazione**, sottolineando la complessità e la varietà del fenomeno.

Così con la sentenza n. **58 del 2018**, avente ad oggetto questioni vertenti su disposizioni del d.l. 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) e su disposizioni della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), nelle quali, in relazione all'attività dello stabilimento ILVA di Taranto, è stabilito che «l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori».

Nel merito, la decisione ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, rilevando che «il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)», potendosi quindi affermare che «la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Ad interessare in questa sede è però il contenuto dell'eccezione di inammissibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, presentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che adduce, come fondamento della stessa, l'avvenuta abrogazione della disposizione censurata.

Il rigetto da parte della Corte dell'eccezione di inammissibilità si fonda sulla constatazione che la disposizione in questione è stata abrogata, prima della scadenza del termine per la conversione del d.l. n. 92/2015, ad opera della legge n. 132/2015, di conversione del d.l. n. 83/2015, la quale ha contestualmente provveduto espressamente a salvare gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi e a reintrodurre la previsione abrogata, nella sua letterale identità, con una nuova disposizione. Di conseguenza, la norma impugnata – afferma la Corte – ha continuato a vivere ininterrottamente, esplicando i suoi effetti: non è dunque fondata, per questa ragione, l'eccezione di inammissibilità.

A supporto delle sue argomentazioni il Giudice delle Leggi richiama il precedente costituito dalla sent. n. 84/1996, che verteva su un caso di reiterazione di un decreto-legge dopo la scadenza del termine per la conversione, con contestuale salvezza degli effetti pregressi ad opera di disposizione su cui si era poi concentrato il giudizio di costituzionalità. In questa occasione la Corte, sottolineando la «funzione servente e strumentale» della disposizione rispetto alla norma, aveva affermato che «la norma contenuta in un atto avente forza di legge vigente al momento in cui l'esistenza della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronunzia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento – con riferimento allo stesso spazio temporale rilevante per il giudizio – perché riprodotta nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva».

Nel caso specifico la tecnica normativa adoperata è stata diversa, avendo il legislatore seguito un iter che ha arrecato «pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento». Per il tramite di un'abrogazione solo apparente della disposizione impugnata, si è ottenuto l'effetto di «assicurare, pur nel succedersi delle disposizioni, una piena continuità normativa della disciplina oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale», cosa che ha fatto perdurare la rilevanza della questione di costituzionalità, senza pregiudicarne l'esame nel merito, dal momento che – si afferma – «diversamente, si consentirebbe al legislatore di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio di questa Corte, in contrasto con il principio di economia dei giudizi (sent. 84 del 1996) e a scapito della pienezza, tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi, compromettendo in modo inaccettabile la tutela di diritti fondamentali, specie se connessi, come nel caso in esame, alla tutela della vita».

Pare opportuno notare, da ultimo, che, secondo la Corte, in ragione dell'iter «tortuoso e del tutto anomalo», non trattandosi, nel caso di specie, «né di una semplice mancata conversione, né di una reale abrogazione e neppure di una abrogazione con successiva diversa regolamentazione seguito dal legislatore», «la norma oggetto del giudizio vive nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro». Ed è questa combinazione di disposizioni che risulta perciò oggetto della dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dal Giudice delle Leggi.

Altra vicenda molto intricata nella quale la Corte costituzionale si è dovuta misurare con un complesso caso di abrogazione è quella risolta con la sentenza n. **182 del 2018**, relativa all'attuazione della c.d. delega taglia-leggi.

La pronuncia risulta rilevante perché colpisce con l'illegittimità costituzionale una disposizione del d.lgs. n. 179/2009, c.d. salva-leggi, nella parte in cui esclude dall'abrogazione una disposizione del 1952 già implicitamente abrogata da anni, o meglio

tacitamente abrogata nel 1958, dichiarata parzialmente incostituzionale nel 1985 e implicitamente sostituita nei contenuti nel 1988.

La Corte, con l'occasione, ha proposto una sintetica ricostruzione del complesso meccanismo di semplificazione normativa delineato dall'art. 14 della legge di delegazione n. 246/2005, come modificato dalla legge n. 69/2009, e dunque dello "spazio", oggettuale e funzionale, che il legislatore delegante aveva preparato per il citato decreto legislativo del 2009. Al Governo spettava di individuare, traendole dal notevole insieme degli atti legislativi altrimenti destinati all'abrogazione secondo il meccanismo della c.d. ghigliottina, le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui il Governo ritenesse indispensabile la permanenza in vigore. Tra i principi e criteri direttivi previsti dal legislatore delegante si trovava l'esclusione dall'effetto "salvifico" riconnesso all'inclusione nell'elencazione in seno al citato decreto del 2009 delle «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita» e delle «disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete»: se afferente a tali categorie, dunque, qualsiasi disposizione sarebbe dovuta essere irrimediabilmente ritenuta "condannata" ad essere (o rimanere) abrogata.

In tale prospettiva risulta agevole, per la Corte, sancire l'illegittimità dell'inserimento nel decreto delegato, tra quelle sottratte all'abrogazione generalizzata, di una specifica disposizione (attributiva di un'esenzione contributiva in favore di una delle parti in causa nel giudizio *a quo*) grazie al riscontro, a suo carico, della già maturata abrogazione implicita, già affermata da recente e condivisa giurisprudenza di legittimità.

Le dinamiche normative più recenti conoscono anche molti casi di norme retroattive e di interpretazione autentica, che impattano direttamente sui rapporti tra poteri dello Stato e sui cui la Corte ha avuto modo di soffermarsi.

È il caso, ad esempio, della sent. n. **174 del 2019**, in tema di leggi di interpretazione autentica e rapporti con l'ordine giudiziario. Con questa sentenza la Corte costituzionale ha accolto una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, cc. da 28 a 30, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018). La disposizione impugnata offre l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e nega così rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato. I parametri costituzionali invocati sono gli artt. 3, 35, c. 1, 36 e 38, cc. 2 e 4, 111, cc. 1 e 2, e 117, c. 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Corte muove dalla considerazione che le disposizioni impugnate si applicano a fattispecie perfezionatesi anteriormente all'entrata in vigore della l.r. n. 33/2015. Si tratta dunque di considerare l'incidenza retroattiva di tale disciplina. Al di fuori della materia

penale, osserva il Giudice delle Leggi, il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche d'interpretazione autentica, ma la retroattività deve risultare adeguatamente giustificata sul piano della ragionevolezza (sent. n. 73 del 2017). I principi in gioco sono l'eguaglianza, la ragionevolezza, la tutela del legittimo affidamento, la coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Interpretando l'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente affermato che in linea di principio sul legislatore non incombe un divieto d'introdurre disposizioni retroattive nella materia civile. Se però non sussistono motivi d'interesse generale, i principi di preminenza del diritto e del giusto processo precludono ingerenze del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia qualora il fine evidente sia quello d'influenzare la soluzione di una controversia (sent. Anna de Rosa e altri c. Italia). Quanto ai motivi imperativi d'interesse generale, i motivi finanziari, considerati isolatamente, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sent. Cabourdin c. Francia).

Al fine di accertare un uso distorto della funzione legislativa, la giurisprudenza costituzionale, in armonia con le enunciazioni della Corte di Strasburgo, assegna un rilievo significativo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo contestato, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza temporale dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto d'interpretazione autentica (sent. n. 12 del 2018). Quanto al contesto, la legge del 1981 non contempla il conferimento d'incarichi dirigenziali, mentre le disposizioni impugnate conferiscono efficacia retroattiva alla disciplina relativa ai trattamenti di fine servizio. Per di più, la l.r. n. 33/2015 è stata approvata in pendenza di un giudizio in cui la Regione stessa era parte. La Corte afferma perciò che il proposito di vincolare un numero limitato di cause già pendenti contrasta con la nozione di motivi imperativi d'interesse generale. Del tutto generici, inoltre, appaiono i riferimenti alla tutela dell'equilibrio finanziario regionale; né sono ravvisabili le esigenze di rimediare alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario, ai profili d'incostituzionalità della disciplina anteriore o ancora alle manifeste sperequazioni determinate da istituti *extra ordinem* di eccezionale favore.

La Corte ha perciò dichiarato incostituzionali le disposizioni impugnate per violazione degli artt. 111 e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Altra questione interessante ai fini del presente Rapporto, riguardante leggi retroattive e materia penale, è quella risolta dalla Corte con la sent. n. **223 del 2018**. In questa decisione la Corte costituzionale si confronta con questioni di legittimità sollevate dalla Corte di Cassazione in ordine all'art. 9, c. 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), in riferimento agli artt. 3, 25, c. 2, e 117, c.1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU.

Oggetto di attenzione sono previsioni che, nel procedere ad una depenalizzazione in riferimento ad una fattispecie precedentemente prevista come reato, ha riconfigurato come illecito amministrativo la stessa, disponendo l'applicazione retroattiva della nuova disciplina, che viene in rilievo dunque come legge applicabile in relazione ai fatti del giudizio *a quo*. A fronte di ciò, il giudice rimettente dubita, in particolare, in rapporto ai parametri sopra richiamati, della costituzionalità della disposizione impugnata nella parte in cui dispone che una sanzione amministrativa (la confisca per equivalente) introdotta dalla legge n. 62/2005 si applichi, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62/2005, «e ciò pur quando il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione sia in concreto meno favorevole di quello applicabile in base alla legge vigente al momento della commissione del fatto».

Il quesito sottoposto all'attenzione della Corte verte in sostanza sulla riferibilità al solo caso della successione tra leggi penali il principio della irretroattività della legge sfavorevole, desumibile tanto dall'art. 25, c. 2 2, Cost. quanto dall'art. 7 della CEDU o, invece, anche al caso di *lex posterior* che introduca una sanzione amministrativa al posto di una precedente sanzione penale, prevedendo, al contempo, come solitamente avviene, l'applicabilità retroattiva di tali nuove sanzioni ai fatti commessi prima della loro entrata in vigore.

Come rilevato dal Giudice delle Leggi, «l'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative – ancorché di natura sostanzialmente punitiva, e in quanto tali attratte dall'orbita di garanzia dell'art. 25, secondo comma, Cost. – è di solito compatibile con la norma costituzionale in parola, non venendo in questione l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio più severo di quello vigente al momento del fatto, bensì – all'opposto – l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio che risulta normalmente più favorevole». Diverso risulta invece l'approdo cui deve giungersi ove si possa dimostrare, come nel caso di specie, che il trattamento sanzionatorio di natura amministrativa introdotto dalla legge di depenalizzazione sia deteriore rispetto a quello previsto dalla legge penale previgente.

La Corte perviene così a dichiarare l'incostituzionalità della disposizione impugnata, sulla base di un percorso argomentativo incentrato sull'affermazione che «la presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale nell'ipotesi di depenalizzazione di un fatto precedentemente costitutivo di reato non può che intendersi, oggi, come meramente relativa, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente».

Sul problema della distinzione tra leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive innovative, inoltre, merita ricordare anche la sentenza n. **108 del 2019**.

Nel caso in questione, le previsione della l.r. 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", erano stati impugnati nella parte in cui «applicano con efficacia retroattiva la nozione di "valore attuale medio", prevedendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del Fondo Family già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6». Il giudice rimettente lamentava che, sotto le mentite spoglie di un'interpretazione autentica, le censurate disposizioni della l.r. impugnata avrebbero inciso retroattivamente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta "attualizzazione" della parte di assegno vitalizio eccedente la misura del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda. Così disponendo, si sarebbero poste in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché avrebbero inciso in modo irragionevole sul legittimo affidamento riposto dai destinatari delle disposizioni censurate nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto che non può essere leso da disposizioni retroattive, laddove esse trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

La Corte rileva innanzitutto che l'intervento legislativo oggetto di censura si qualifica, a partire dal titolo, quale «interpretazione autentica» di quanto disposto nell'art. 10 della l.r. n. 6/2012, in tema di "attualizzazione" delle quote di assegno vitalizio eccedenti il limite del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda, ed esamina quindi i contenuti di tale intervento per ricostruirne la *ratio*. Premesso che «costituisce appunto oggetto della presente questione di legittimità costituzionale il verificare se tale nuova disciplina, anziché ragionevole interpretazione autentica del precedente assetto legislativo, si configuri quale intervento recante una normativa retroattiva che trasmoda in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, e perciò determini, in contrasto con l'art. 3 Cost., la lesione del legittimo affidamento maturato dai destinatari delle previsioni di quest'ultima», la Corte giunge alla conclusione che la questione stessa non è fondata.

La Corte ritiene che le disposizioni censurate «non possono qualificarsi come di interpretazione autentica», poiché, «nonostante l'auto-qualificazione contenuta nel titolo, esse non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione». In realtà, secondo la Corte «l'art. 1 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, anziché interpretare il citato art. 10, introduce nuovi criteri per l'attualizzazione». Infatti, «nella legge più recente, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione del "valore attuale medio" non è più rimessa alla discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale»: «tali criteri e modalità vengono direttamente previsti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, e, soprat-

tutto, si tratta di criteri diversi da quelli precedenti» e all'ufficio di presidenza è soltanto imposto di provvedere, in base ad essi, alla «nuova quantificazione». Si tratta perciò «di una disciplina non già di mera interpretazione della precedente, ma innovativa di quest'ultima», oltre che avente natura retroattiva, la quale però non risulta irragionevole e lesiva del legittimo affidamento degli interessati.

Per concludere su questo profilo, vale la pena menzionare una pronuncia con cui la Corte si è addentrata in una questione relativa alla reviviscenza di norme abrogate, ovvero la sentenza n. **255 del 2019**.

In tale occasione, la Corte costituzionale ha definito un giudizio per conflitto di attribuzioni tra enti, stabilendo che spettava allo Stato, e per esso al Consiglio dei Ministri, nominare il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. Il conflitto ha tratto origine da un ricorso con cui la Regione Molise contestava che spettasse allo Stato adottare una delibera con cui nominare commissario *ad acta* un soggetto diverso dal Presidente *pro tempore* della Regione.

Al fine di risolvere il conflitto, la Corte ha preso le mosse da una ricostruzione del quadro normativo rilevante. Con l'art. 4 del d.l. n. 159/2007 il legislatore statale ha introdotto la figura del commissario *ad acta*, nominato qualora la Regione risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti al momento della sottoscrizione del piano di rientro. Quella disposizione non dà alcuna indicazione su chi possa essere nominato commissario *ad acta*. Successivamente, l'art. 2, cc. 79, 83 e 84, della legge n. 191/2009 ha posto la regola della nomina automatica del Presidente della Regione quale commissario *ad acta*, prevendendo allo stesso tempo un'ipotesi di potere sostitutivo statale da esercitarsi attraverso un nuovo commissariamento. Con l'art. 2, c. 6, lett. a), del d.l. n. 174/2012, invece, il legislatore ha posto una regola diversa, secondo cui il Consiglio dei Ministri poteva nominare commissario *ad acta* il Presidente della Regione oppure un altro soggetto. In seguito, l'art. 1, c. 569, della legge n. 190/2014 ha disposto nel senso dell'incompatibilità fra la titolarità d'incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario *ad acta*. Infine, l'art. 1, c. 395, della legge n. 232/2016 ha derogato a quel regime generale d'incompatibilità in riferimento ai soli commissariamenti già disposti in virtù dell'art. 4, c. 2, del d.l. n. 159/2007.

Il commissariamento della Regione Molise è stato effettuato in forza del citato art. 4, c. 2, del d.l. n. 159/2007. Ad avviso della Corte, per le Regioni che allora erano già commissariate l'entrata in vigore della legge n. 191/2009 non ha rappresentato una fonte novatrice tale da sterilizzare la disciplina legislativa previgente, che invece ha continuato ad avere efficacia. Al momento dell'adozione della delibera del Consiglio dei Ministri contestata dalla Regione Molise, perciò, non trovava applicazione l'incompatibilità introdotta dalla legge n. 190/2014: e questo dato, d'altra parte, è stato confermato dalla legge n. 232/2016. Tale circostanza, però, non offre una conferma alle tesi della Regione ricorrente, secondo cui per le Regioni commissariate in virtù della disciplina del 2007 non soltanto

si sarebbe superata la regola dell'incompatibilità del 2014, ma sarebbe stata altresì ripristinata la regola della nomina automatica del Presidente della Regione quale commissario *ad acta*. Ad avviso della Corte, la tesi sostenuta dalla Regione è che il legislatore del 2016 non abbia disposto una deroga alla regola generale dell'incompatibilità fra Presidente della Regione e commissario *ad acta*, ma abbia anche ripristinato il contenuto normativo dell'art. 2, cc. 79, 83 e 84, della legge n. 191/2009, con la conseguente nomina automatica del Presidente stesso. La Corte, però, ha ribadito che il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica, potendo essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche, quali l'abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici. Diverso è invece il caso in esame. Il legislatore del 2014 non ha effettuato un intervento meramente abrogativo, ma ha modificato la portata precettiva delle disposizioni vigenti in quel momento. Così, l'art. 1, c. 395, della legge n. 232/2016, stabilendo che l'incompatibilità non si applica alle Regioni commissariate in virtù del d.l. n. 159/2007, non ha determinato il ripristino delle norme abrogate nel 2014. Per questa ragione, al momento dell'adozione della delibera, il Consiglio dei Ministri poteva scegliere di nominare quale commissario *ad acta* tanto il Presidente della Regione quanto un altro soggetto. Muovendo da questa premessa, la Corte ha risolto il conflitto in senso favorevole allo Stato.

Rapporti tra organi costituzionali

Altro aspetto con il quale si sviluppa il presente Rapporto è quello legato alle decisioni inerenti alle fonti del diritto che più impattano sui rapporti tra organi costituzionali.

Tra le funzioni della Corte costituzionale cui guardare per trovare pronunce che, in questa parte, sono ricche di spunti è il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Come noto, il giudizio della Corte al riguardo si articola in due fasi, finalizzate, la prima, a valutare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi che consentano alla Corte di entrare nel merito, oltre che valutare l'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, e una seconda, incentrata sul merito, per stabilire a chi spetti la sfera di attribuzioni contesa. È tuttavia alla prima fase che risulta più utile guardare ai fini del presente discorso.

Tra le più interessanti – e per certi versi innovative – decisioni della Corte costituzionale ve ne sono alcune occasionate dall'approvazione di una fonte legislativa, come l'ordinanza n. **17 del 2019**.

Il giudizio ha origine dal ricorso presentato da trentasette senatori, a titolo di singoli parlamentari, di «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, in relazione alle modalità con cui il Senato

della Repubblica ha approvato il disegno di legge "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" (A.S. 981). I ricorrenti chiedevano alla Corte costituzionale di ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente garantite e asseritamente violate dal Governo, dal Presidente della Commissione Bilancio, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, dal Presidente e dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

In particolare, i ricorrenti lamentano la compressione dei tempi di discussione determinatasi in particolare a seguito della presentazione da parte del Governo dell'emendamento 1.9000, ovvero un "maxi-emendamento" interamente sostitutivo del disegno di legge originario, che avrebbe vanificato l'esame in Commissione e avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo, impedendo ai senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione, in violazione del principi costituzionali stabiliti in materia di procedimento di formazione delle leggi e di quello di leale collaborazione tra poteri.

La Corte esclude preliminarmente nel caso di specie la legittimazione della minoranza di un decimo dei componenti del Senato perché «la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto»; esclude poi la legittimazione del gruppo parlamentare nel caso in oggetto poiché «manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale».

Il resto dell'ordinanza si gioca sulla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare il conflitto *de quo*. Essa «non è riconducibile alle fattispecie su cui questa Corte si è già espressa in senso negativo. Si tratta dunque di una situazione impregiudicata, da esaminare, nella sua specificità».

Per la Corte, sotto il profilo soggettivo, lo *status* costituzionale del parlamentare «comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953». I parlamentari sono dunque definiti «organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite» che effettivamente «debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari».

Sotto il profilo oggettivo, tuttavia, premette che non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera. Quando derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualifica-

zione, le prerogative rivendicate dai membri delle Camere trovano all'interno delle Camere stesse le loro forme di tutela: ad esempio, la Corte ha escluso che le modalità di voto nelle Camere siano assoggettate al potere di accertamento di soggetti esterni (nella specie, il giudice penale), in quanto esse sono disciplinate solo dalle regole parlamentari.

Lo stesso intervento della Corte – viene precisato – trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost. Il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento, dunque, esige che il sindacato della Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro «evidenza» già in sede di sommaria delibazione. Su queste basi la Corte afferma che «non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedimentali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto».

Il ricorso viene quindi dichiarato inammissibile.

Sulla scia della pronuncia sopra segnalata, la Corte costituzionale è stata destinataria di ulteriori ricorsi per conflitto di attribuzione promossi da singoli parlamentari, come quelli, ad esempio, su cui si è pronunciata con le ordinanze **274 del 2019** e **275 del 2019**.

Con le due ordinanze la Corte ha giudicato inammissibili i due ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato presentati separatamente da singoli deputati e singoli senatori in seguito alla presentazione, e alla successiva ammissione e approvazione, di un emendamento asseritamente eterogeneo rispetto al testo originario di un decreto-legge.

La Corte ha infatti ritenuto che entrambi i ricorsi, aventi ad oggetto il medesimo emendamento, presentato al Senato, non prospettassero elementi tali da far emergere «violazioni manifeste» delle prerogative costituzionali poste a garanzia delle funzioni dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo e violazioni «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione».

Nel caso di specie, la Corte ha puntualizzato che, pur confermando che i singoli parlamentari possono difendere le proprie attribuzioni costituzionali con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, ha tuttavia rilevato che gli stessi ricorrenti, da un lato si sono limitati ad affermare l'eterogeneità dell'emendamento sulla base di un mero raffronto con il titolo del decreto-legge, dall'altro lato hanno diffusamente riconosciuto di aver avuto la possibilità di partecipare all'iter di conversione, anche dopo che il Governo, alla Camera, aveva posto la questione di fiducia sul testo del dl approvato dal Senato, comprensivo dell'emendamento in questione.

Altra pronuncia che interessa più direttamente le fonti del diritto e che appare utile

ricordare per i riflessi sui rapporti tra istituzioni dello Stato, coinvolgendo questa volta la magistratura, è la sentenza n. **229 del 2018**.

Con tale decisione la Corte costituzionale si è pronunciata su un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Governo. In particolare, le contestazioni del ricorrente avevano ad oggetto l'art. 18, c. 5, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 (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). Stando a questa disposizione, il Capo della polizia-direttore generale di P.S. e i vertici delle altre Forze di polizia dovrebbero adottare apposite istruzioni affinché i responsabili di ciascun presidio di polizia trasmettano 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. Ad avviso del ricorrente, questa disposizione sarebbe stata adottata in eccesso di delega – con conseguente lesione dell'art. 76 Cost. – e avrebbe violato le prerogative costituzionali dell'autorità giudiziaria requirente, con particolare riguardo ai principi desumibili dagli artt. 109 e 112 Cost. (dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria e obbligatorietà dell'azione penale). In particolare, l'eccesso di delega risulterebbe palese perché nessuno dei principi e criteri dettati dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 avrebbe autorizzato il Governo a introdurre una previsione di questo tenore.

La Corte ha ritenuto il conflitto ammissibile e si è pronunciata in senso favorevole al ricorrente. In questa sede è interessante soffermarsi sulle ragioni che hanno condotto il Giudice delle Leggi ad affermare l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, ossia la violazione dell'art. 76 Cost. L'organo ricorrente per conflitto di attribuzione, infatti, deve lamentare una diretta lesione delle sfere di competenze che la Costituzione gli riconosce; tale esigenza s'impone *a fortiori* qualora il conflitto abbia ad oggetto un atto avente valore legislativo. In assenza di una limitazione del genere, infatti, avrebbe luogo una significativa alterazione del significato del giudizio per conflitto di attribuzioni, che si trasformerebbe surrettiziamente in un sindacato di costituzionalità di una disposizione legislativa alla luce di qualsiasi parametro costituzionale, così «invest[endo] il potere dello Stato ricorrente di una inesistente funzione di vigilanza costituzionale e del compito di sollecitare a questo scopo l'intervento della Corte costituzionale». Né si potrebbe riconoscere al ricorrente – sulla falsariga di quanto avviene nel giudizio in via principale – la possibilità di lamentare una "ridondanza" dell'asserito eccesso di delega sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite. Se così fosse, però, l'incisione delle attribuzioni della magistratura requirente discenderebbe non già dall'eventuale eccesso di delega, bensì, in via diretta e immediata, dalla violazione dei parametri costituzionali concernenti lo *status* del pubblico

ministero. Se anche si conviene sul fatto che il Governo abbia agito in carenza di potere «per avere adottato una disposizione di decreto legislativo reputata in eccesso di delega», il pregiudizio che ne deriva risulta arrecato alla sola sfera di attribuzioni che la Costituzione riconosce in capo al ricorrente. A quest'ultimo la via del conflitto di attribuzioni si schiude «solo per la tutela di tali attribuzioni, alla luce dei parametri costituzionali che delimitano, tra i poteri in conflitto, il perimetro delle rispettive competenze». Infine, se è vero che in un'altra occasione la Corte costituzionale ha annoverato l'art. 76 Cost. fra i parametri che possono essere fatti valere dalla Corte dei conti in sede di conflitto di attribuzioni (sentenza n. 221 del 2002), ciò derivava dalla specificità del caso e dalla posizione del potere ricorrente, dal momento che «il principio di legalità [...] secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti di controllo sugli atti del Governo [e] qualifica lo status costituzionale della Corte dei conti medesima».

Da ultimo, per i profili che qui assumono rilievo e per il carattere particolarmente innovativo della tecnica decisoria inaugurata dalla Corte costituzionale, vale la pena citare l'ordinanza n. **207 del 2018**. La pronuncia è particolarmente significativa sotto diversi aspetti, dei quali si sottolineano in questa sede, in particolare, quelli concernenti il rapporto tra Corte e Parlamento e, da una parte, l'utilizzo della Corte costituzionale dei propri poteri di gestione del processo, e, dall'altra, la volontà di non lasciare che nell'ordinamento residuino "zone franche" dal controllo di legittimità costituzionale.

La Corte d'assise di Milano dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., che prevede il reato di istigazione o aiuto al suicidio, sotto due profili. Da un lato, ponendo «in discussione il perimetro applicativo della disposizione censurata, lamentando che essa incrimini anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della vittima». Dall'altro, contestando «il trattamento sanzionatorio riservato a tali condotte, dolendosi del fatto che esse siano punite con la medesima, severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione».

Prima la Corte sgombra il campo dalla possibilità che risulti incompatibile con la Costituzione l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, che conserva «una propria evidente ragion d'essere anche, se non soprattutto, nei confronti delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine». Occorre tuttavia «considerare specificamente situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo* [...], spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali». In tali casi, «il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce [...] per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.».

Tuttavia, al riscontrato *vulnus* a tali principi, la «Corte ritiene [...] di non poter porre rimedio, almeno allo stato, attraverso la mera estromissione dall'ambito applicativo della

disposizione penale delle ipotesi in cui l'aiuto venga prestato nei confronti di soggetti che versino nelle condizioni appena descritte. Una simile soluzione lascerebbe, infatti, del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni [...]». L'introduzione però di una disciplina nuova richiede una serie di bilanciamenti delicatissimi, che «restano affidati, in linea di principio, al Parlamento, il compito naturale [*della*] Corte essendo quello di verificare la compatibilità di scelte già compiute dal legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, con i limiti dettati dalle esigenze di rispetto dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali delle persone coinvolti».

Si esclude però il mero "monito", che ha «l'effetto di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare. Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti».

Allo scopo di «evitare che la norma possa trovare, *in parte qua*, applicazione *medio tempore*, lasciando però, pur sempre, al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità – ferma restando l'esigenza di assicurare la tutela del malato nei limiti indicati dalla presente pronuncia – 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*».

Dato che il legislatore non è intervenuto per sfruttare il lasso temporale messo a disposizione dalla Corte costituzionale e formulare una nuova disciplina, all'ordinanza del 2018 ha fatto seguito la sentenza n. **242 del 2019**, con cui è stata dichiarato illegittimo il già ricordato art. 580 c.p., per violazione degli artt. 2, 13 e 32, c. 2, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi 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 reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli.

Nella nuova udienza, fissata a quasi un anno dall'adozione della citata ordinanza, la Corte ha preso atto che nel tempo intercorso non e sopravvenuta nessuna normativa e che numerosi progetti di legge non hanno avuto seguito.

La decisione del 2019 statuisce, dunque, che «in assenza di ogni determinazione da parte del Parlamento, questa Corte non può ulteriormente esimersi dal pronunciare sul merito delle questioni, in guisa da rimuovere il vulnus costituzionale già riscontrato con l'ordinanza n. 207 del 2018. Non e a ciò d'ostacolo la circostanza che – per quanto rilevato nella medesima ordinanza [...] – la decisione di illegittimità costituzionale faccia emergere specifiche esigenze di disciplina che, pur suscettibili di risposte differenziate da parte del legislatore, non possono comunque sia essere disattese. Il rinvio disposto all'esito della precedente udienza risponde, infatti, con diversa tecnica, alla stessa logica che ispira, nella giurisprudenza di questa Corte, il collaudato meccanismo della "doppia pronuncia" (sentenza di inammissibilità "con monito" seguita, in caso di mancato recepimento di quest'ultimo, da declaratoria di incostituzionalità). Decorso un congruo periodo di tempo, l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia, alla quale spetta la priorità», pena il crearsi di "zone franche" immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più inaccettabili quando, come in questo caso, sono in gioco diritti fondamentali.

La Corte ha quindi fornito numerose indicazioni per il riempimento del vuoto normativo, auspicando in conclusione con forza un intervento del Parlamento.

Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU

I rapporti tra Italia e Unione europea

Un altro dei profili della giurisprudenza costituzionale relativa al sistema delle fonti su cui si sofferma il presente Rapporto è quello inerente al processo di integrazione sovranazionale nell'ambito dell'Unione europea.

Uno dei principali indirizzi giurisprudenziali sui rapporti tra ordinamento interno e Unione europea che segnano gli anni presi qui in considerazione è quello riconducibile alla c.d. saga Taricco, la quale, per gli aspetti qui di maggiore interesse, si appunta sull'operabilità dei c.d. controlimiti al processo di integrazione europea, ovvero i limiti alle stesse limitazioni della sovranità consentite in forza dell'art. 11 Cost.

La "saga Taricco", segnata da diverse pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte costituzionale italiana, con scambi di argomentazioni per molti versi antitetiche, ruota attorno alle differenti ricostruzioni offerte dai due giudici all'istituto della prescrizione e alle garanzie riconosciute all'imputato. Da una parte, la Corte di giustizia qualifica la prescrizione come istituto di natura processuale, sottratto dunque alle garanzie dei principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene, di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [d'ora in poi Carta dei diritti dell'UE], la cui disciplina interna risulta quindi disapplicabile nelle ipotesi di contrasto con il diritto dell'UE. Dall'altra, la Corte costituzionale ha invece sempre riconosciuto alla disciplina sulla prescrizione natura sostanziale, ponendola così sotto l'ombrello del principio di legalità *ex* art. 25, c. 2, Cost. e del principio del *nullum crimen sine lege*, che impedirebbero al giudice comune di disapplicare, in senso sfavorevole, la disciplina sui termini massimi di prescrizione. Ad avviso della Corte, una eventuale disapplicazione di tali regole, come paventato dalla Corte di giustizia, si porrebbe in contrasto con i citati principi costituzionali che assumono la valenza di "controlimiti".

A dare il via alla vicenda "Taricco" è stata una questione pregiudiziale *ex* art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora in poi TFUE), promossa dal Tribunale di Cuneo e relativa all'interpretazione degli artt. 101, 107 e 119 TFUE, nonché dell'articolo 158 della direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto. Alla questione pregiudiziale sollevata dai giudici piemontesi ha fatto seguito una prima sentenza della Corte di giustizia dell'UE (sent. 8 settembre 2015, C-105/14), con cui si è affermato che le norme italiane in materia di prescrizione devono essere disapplicate giudizialmente in casi di frode finanziaria particolarmente grave.

Alla sentenza della Corte del Lussemburgo sono seguite diverse ordinanze di legittimità costituzionale, circa la possibile incompatibilità del diritto europeo con il principio di legalità in ambito penale. La Corte costituzionale, con ordinanza 24 del 2017, ha reinvestito della questione la Corte di giustizia, con un ulteriore rinvio pregiudiziale. La Corte di giustizia (sentenza 5 dicembre 2017, C-42/17) ha lasciato alla Corte costituzionale il compito di risolvere la questione, dopo aver affermato la c.d. regola "Taricco", secondo cui, in sostanza, il giudice nazionale deve disapplicare, gli artt. 160, c. 3, e 161, c. 2, c.p., omettendo di dichiarare prescritti i reati e procedendo nel giudizio penale, in due casi: innanzitutto, secondo una regola che è stata tratta dall'art. 325, par. 1, TFUE, quando questo regime giuridico della prescrizione impedisce di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di gravi casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'UE; in secondo luogo, in base a una regola desunta dall'art. 325, par. 2, TFUE (cosiddetto principio di assimilazione), quando il termine di prescrizione, per effetto delle norme indicate, risulta più breve di quello fissato dalla legge nazionale per casi analoghi di frode in danno dello Stato membro.

Con la sentenza n. **115 del 2018** la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul punto, a partire da una questione di legittimità sollevata dalla Corte di Cassazione, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, c. 2, 27, c. 3, e 101, c. 2, della Costituzione, e dal Tribunale di Milano, per contrasto con l'art. 25, c. 2, Cost.

I giudici rimettenti, nei rispettivi giudizi, hanno verificato l'applicabilità della "regola Taricco" appena enunciata, ritenendo però «che essa sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato», e pertanto censurando «la normativa nazionale che, dando esecuzione all'art. 325 TFUE, accoglie nel nostro ordinamento tale regola», ovvero l'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, a partire dai parametri citati.

Per la Corte costituzionale, tuttavia, nei giudizi *a quibus* la "regola Taricco" non produce effetti. Come sottolineato dalla Corte, «in entrambi i processi principali si procede per fatti avvenuti prima dell'8 settembre 2015»; quindi l'applicabilità degli artt. 160, c. 3, e 161, c. 2 c.p. e la conseguente prescrizione dei reati oggetto dei procedimenti *a quibus* sono riconosciute anche dalla Corte di giustizia, la quale ha escluso gli effetti della "regola Taricco" nei confronti dei reati commessi prima di tale data.

Ciò, tuttavia, non implica il venire meno della rilevanza della questione. Riconoscere l'avvenuta prescrizione sulla base delle pronunce della Corte del Lussemburgo, infatti, significherebbe comunque applicare la "regola Taricco", pur limitandone temporalmente la portata. Il giudice nazionale, invece, non può comunque darne applicazione, perché tale regola «è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall'art. 25, secondo comma, Cost.».

Il Giudice delle Leggi, quindi, ribadisce quanto già evidenziato nella precedente ordinanza n. 24 del 2017: la prescrizione è «un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, [che] nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza». È quindi evidente il limite di determinatezza che connota l'art. 325, parr. 1 e 2, TFUE (per la parte da cui si evince la "regola Taricco"), sia la "regola Taricco" in sé. Nell'ordinamento italiano – sottolinea la Corte costituzionale – trova spazio l'imprescindibile imperativo di incarnare le scelte di diritto penale sostanziale in testi legislativi a conoscenza dei consociati; nel contesto degli ordinamenti giuridici di tradizione continentale, come l'Italia, «l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo». Il principio di determinatezza, inoltre, opera in una duplice direzione: perché «non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per

essere applicate, ma assicura a chiunque una percezione sufficientemente chiara ed immediata dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta»; anche una migliore precisazione della "regola Taricco", dunque, non varrebbe a «colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale».

A ciò, e ad altre argomentazioni, la Corte aggiunge che l'inapplicabilità della "regola Taricco" non deriva solamente dalla Costituzione italiana, ma dallo stesso diritto dell'Unione europea: non v'è quindi alcun contrasto fra i due ordinamenti. Alla luce delle ragioni esposte, dunque, la Corte proclama la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

La Corte costituzionale ha modo di ritornare sull'operabilità della "regola Taricco" anche con la successiva ordinanza n. **243 del 2018**, in risposta alle censure sollevate dal Tribunale ordinario di Siracusa e dalla Corte di Cassazione, per violazione degli stessi parametri costituzionali sopra enunciati, ovvero gli artt. 3, 11, 24, 25, c. 2, 27, c. 3, 101, c. 2 e 111 della Costituzione, da parte della già citata legge n. 130/2008, di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, nella misura in cui impone di applicare l'art. 325, parr. 1 e 2, del TFUE, così come interpretato dalla Grande sezione della Corte di giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco.

Al riguardo, la Corte costituzionale, nel richiamare quanto osservato nella sentenza n. 115 del 2018 alla luce del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia deciso con pronuncia della Grande sezione del 5 dicembre 2017, ha ribadito che, a prescindere dalla collocazione temporale delle ordinanze di rimessione rispetto alla pronuncia della sentenza Taricco, il giudice nazionale non può applicare la regola ivi enunciata, poiché «versandosi in tema di prescrizione e, dunque, di istituto che appartiene alla legalità penale sostanziale», la violazione del principio di determinatezza in materia penale di cui all'art. 25, c. 2, Cost., «sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della "regola Taricco" nel nostro ordinamento».

Sempre in tema di "controlimiti" occorre infine segnalare la sentenza n. **142 del 2018**.

In questa occasione la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere su una questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Enna in merito agli artt. 288 e 267 del TFUE, nella parte in cui sancirebbero, rispettivamente, la vincolatività anche per i giudici italiani delle decisioni in tema di aiuti di Stato di un'istituzione amministrativa come la Commissione europea, e l'obbligo per i medesimi giudici di tenere conto, nella propria attività interpretativa, di posizioni espresse da istituzioni europee di carattere non giurisdizionali. Il giudice rimettente impugna altresì le disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati, nella parte in cui includerebbero tra le ipotesi di manifesta violazione del diritto dell'Unione europea il contrasto tra un atto o un provvedimento giudiziario e l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'UE sulla vincolatività delle decisioni della Commissione europea per il giudice nazionale.

Il giudice *a quo* ritiene infatti non essere configurabili vie legittime, utili al fine di contestare la legittimità di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, di-

venuta definitiva, in quanto non impugnata, nei termini previsti, dai soggetti interessati mediante ricorso per annullamento. Nella fattispecie, la decisione della Commissione aveva riguardato alcune disposizioni di legge regionale siciliana che disponeva indennità a vantaggio di allevatori per abbattimento di capi di bestiame infetti. Secondo il giudice *a quo* le sopra citate disposizioni si porrebbero in contrasto con le norme costituzionali (artt. 101 e 104 Cost.) a fondamento dell'indipendenza esterna della magistratura, in attuazione del principio supremo della separazione dei poteri, nonché con l'art. 24 Cost. sul diritto alla tutela giurisdizionale davanti a un giudice indipendente e imparziale, diritto qualificabile anch'esso come principio supremo dell'ordinamento costituzionale e, dunque, come "controlimite" all'ingresso del diritto dell'Unione europea.

A fronte delle questioni sottoposte alla sua attenzione, il Giudice delle Leggi, ripercorrendo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, chiarisce che non è precluso al giudice interno, come invece il giudice *a quo* presuppone, attivare rimedi rispetto ad eventuali vizi di legittimità delle decisioni della Commissione europea in materia di aiuti di Stato, come il procedimento pregiudiziale di validità sollevato dal giudice nazionale in via pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE. Infatti – ricorda la Corte costituzionale – la deducibilità di eventuali vizi di legittimità di decisioni della Commissione, una volta decorsi i termini previsti per l'impugnazione di tali decisioni, risulta preclusa soltanto nei confronti del soggetto che era legittimato a impugnare direttamente la decisione. Tale legittimazione viene in rilievo e sussiste solo quando si discuta di un aiuto di Stato individuale o, comunque sia, quando si possa ritenere che la decisione concerna specificamente il soggetto a causa di determinate sue qualità particolari o di una situazione di fatto che lo caratterizza rispetto a qualsiasi altro e, quindi, lo individua in modo analogo al destinatario della decisione stessa. Non viene invece in rilievo in presenza di un regime di aiuti rivolto, in termini generali, a un determinato settore. In una simile evenienza, quindi, la preclusione a dedurre l'illegittimità della decisione davanti ai giudici nazionali non scatta.

Contrariamente a quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione, nessun ostacolo incontra, dunque, per questo verso, l'eventuale rinvio pregiudiziale di validità da parte del giudice rimettente davanti alla Corte di giustizia in ordine alla decisione della Commissione. Le questioni relative all'asserito contrasto delle norme del TFUE con i principi supremi dell'indipendenza esterna dei giudici, della separazione dei poteri e del diritto alla tutela giurisdizionale, sono quindi infondate. L'insussistenza dell'obbligo di adeguamento alla decisione della Commissione, inoltre, fa venir meno la rilevanza della questione sulla disposizione della legge sulla responsabilità civile dei magistrati.

Un altro dei principi indirizzi giurisprudenziali sui rapporti tra ordinamento interno e Unione europea che interessano gli anni presi qui in considerazione è quello riconducibile al noto *obiter dictum* contenuto nella precedente sentenza n. 269 del 2017 e che, per gli

aspetti qui di maggiore interesse, riguarda i rapporti tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale nei casi che interessano questioni di cd. doppia pregiudizialità (costituzionale e di diritto Ue) in materia di tutela dei diritti fondamentali.

Come si ricorderà, nella sentenza n. 269 del 2017 la Corte costituzionale aveva ritenuto necessario esplicitare una "precisazione" imposta dal rango di diritto primario riconosciuto alla Carta dei diritti dell'UE dal Trattato di Lisbona. Muovendo dalla centralità del sindacato accentrato di costituzionalità nell'architettura costituzionale, nonché dal contenuto «di impronta tipicamente costituzionale» della Carta dei diritti dell'UE, la Corte costituzionale aveva osservato che, laddove la legge interna fosse oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti fondamentali protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione alle disposizioni della Carta dei diritti dell'UE, il giudice *a quo* avrebbe dovuto sollevare innanzitutto la questione incidentale di legittimità costituzionale, sì da assicurare un intervento *erga omnes* della Corte costituzionale, che avrebbe deliberato «alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex* art. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla [Carta dei diritti dell'UE] siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali». Così affermando, la Corte costituzionale si era discostata, limitatamente ai casi in cui la questione di doppia pregiudizialità coinvolga la Carta dei diritti dell'UE, dal consolidato orientamento che richiedeva al giudice nazionale di dare precedenza al rinvio al giudice dell'UE, con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale eventualmente sollevata in via prioritaria. Allo stesso tempo, la Corte costituzionale, nella sentenza 269 del 2017, aveva ammesso la possibilità, per il giudice *a quo*, di effettuare successivamente il rinvio alla Corte di giustizia, nel caso in cui la disposizione legislativa nazionale avesse superato il vaglio di legittimità costituzionale, ma solo ove «per altri profili» la detta disposizione fosse stata ritenuta contraria al diritto dell'Unione. In tal modo, la Corte costituzionale aveva configurato un limite non in sintonia con la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla facoltà e, talvolta, al dovere del giudice nazionale di sollevare un rinvio pregiudiziale relativo all'interpretazione ovvero alla validità di una disposizione di diritto Ue.

Nel corso del 2019, con alcune sue pronunce, la Corte costituzionale ha progressivamente superato i principali elementi di attrito tra il nuovo orientamento espresso nell'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017 e la giurisprudenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale.

La prima tra queste pronunce è la n. **20 del 2019** con cui la Corte ha esaminato – e parzialmente accolto – la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 14, c. 1-*bis*, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni

pubblicano i dati indicati all'art. 14, c. 1, lett. f), per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, di livello statale, regionale e locale, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico. Trattasi di dati personali di natura reddituale e patrimoniale concernenti sia i dirigenti amministrativi in questione sia i loro stretti congiunti.

Il giudice rimettente aveva prospettato il contrasto della disposizione con l'art. 3 e con gli artt. 2 e 13 Cost.; con l'art. 117, c. 1, Cost., in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti dell'UE, all'art. 8 della CEDU e all'art. 6, par. 1, lett. c), art. 7, lett. c) ed e), e art. 8 parr. 1 e 4, della direttiva 95/46/CE.

La Corte costituzionale – come anticipato – ha colto l'occasione per alcune precisazioni rispetto all'*obiter* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017, sotto due diversi ma connessi profili: l'ambito dell'approccio alla doppia pregiudizialità lì configurato, e l'approccio stesso.

Con riguardo al primo profilo, la Corte costituzionale ha suggerito che l'orientamento espresso nel ricordato *obiter* riguarda anche le ipotesi in cui la legge interna si pone in apparente contrasto con alcune disposizioni del diritto derivato dell'UE in materia di tutela dei diritti fondamentali, ovvero quelle che – al pari della direttiva 95/46/CE – «si presentano in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della [Carta dei diritti dell'UE]».

Con riferimento, invece, all'approccio stesso alla doppia pregiudizialità delineato nell'*obiter* della sentenza n. 269 del 2017, la Corte costituzionale ha suggerito che il giudice comune possa ricorrere previamente alla Corte di giustizia, interpellando eventualmente in seconda battuta anche il Giudice delle Leggi.

Più cristallino è il cambio di rotta rispetto alla preclusione, contenuta nell'*obiter* della sentenza 269 del 2017, relativa alla possibilità di proporre – successivamente al giudizio costituzionale – un rinvio pregiudiziale sui medesimi profili: nella sentenza n. 20, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che «[r]esta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria».

Per quanto attiene al merito, il Giudice delle Leggi ha chiarito che il legislatore può adottare strumenti di libero accesso alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i cittadini e assicurare la partecipazione di questi alle attività amministrative. Ciò nonostante, il principio dell'accessibilità totale incontra il limite della ragionevolezza e della effettiva connessione tra l'accesso alle informazioni e l'esercizio di un controllo sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'appropriato uso delle risorse pubbliche. La disposizione censurata non ha quindi superato il test di proporzionalità, né quello di necessità. Inoltre, è risultata altresì incompatibile con l'art. 3 Cost. nella parte in cui essa non prevede alcuna differenziazione tra i titolari di incarichi dirigenziali in relazione al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni.

La seconda tra le pronunce con cui la Corte costituzionale ha smorzato i profili di attrito del più volte citato *obiter* della sentenza n. 269 del 2017 è la sentenza n. **63 del 2019**, con cui è stata esaminata, e integralmente accolta, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di appello di Milano avente a oggetto l'art. 6, c. 2, del d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento), nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), in attuazione dell'art. 3, c. 1, lett. i) e l), della legge 7 ottobre 2014, n.154 (Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre), escludendo la retroattività *in mitius* della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, c. 3 del d.lgs n. 72/2015.

La disposizione censurata prevede che l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58/1998 torni a essere punito, come previsto originariamente, con una sanzione amministrativa pecuniaria minima di ventimila euro, mentre il massimo edittale è fissato a tre milioni di euro (innalzato a cinque milioni di euro, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 4, c. 9, del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 107), fatti salvi i casi di ulteriori aumenti previsti dalla norma stessa. Detta previsione più favorevole non trova però applicazione per le sanzioni amministrative previste per l'illecito abuso di informazioni privilegiate e si applica solo alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia, secondo le rispettive competenze.

A fronte dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la Corte costituzionale ha affermato la propria competenza a esaminare nel merito le questioni di legittimità costituzionale sollevate, tra l'altro, con riferimento alle norme corrispondenti della Carta dei diritti dell'UE che tutelano nella sostanza diritti protetti anche nella Costituzione, per il tramite degli artt. 11 e 117, c. 1, di quest'ultima. Venendo alle implicazioni dell'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017, in linea di continuità con la sentenza n. 20 del 2019, la Corte costituzionale ha chiaramente stabilito che il giudice comune può procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sia in prima battuta sia dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, restando altresì libero, ove ne ricorrano i presupposti, di disapplicare la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti dell'UE nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame. La Corte costituzionale ha poi chiarito che, nel caso in cui il giudice comune decida di sollevare previamente una questione di legittimità costituzionale avente a oggetto anche norme della Carta dei diritti dell'UE, essa potrà avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di ottenere la corretta interpretazione della disposizione di diritto dell'UE rilevante.

Nel merito, la Corte costituzionale ha ravvisato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento all'art. 76 Cost. e agli artt. 3 e 117, c.1, Cost., in relazione

all'art. 7 della CEDU. Ricostruito la genesi e l'evoluzione del principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale, la Corte costituzionale ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale assegna a detto principio un duplice e concorrente fondamento, l'uno di matrice domestica, l'altro di origine internazionale ed europea. Le diverse basi normative rilevate si accomunano nella *ratio* della garanzia al reo di essere giudicato in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto commesso, così come nel limite della tutela assicurata, da individuarsi nella necessità di proteggere interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in questione.

Ciò posto, il Giudice delle Leggi ha confermato l'applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior*, come sopra interpretato, alle singole sanzioni di natura amministrativa aventi carattere punitivo. Una sanzione amministrativa quale quella di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58/1998 ha pacificamente natura repressiva proprio in virtù dell'elevato carico di severità, pertanto il principio della retroattività della *lex mitior* deve essere assicurato. La deroga stabilita dalla disposizione censurata non ha superato il vaglio di ragionevolezza in quanto non fondata sulla necessità di tutelare controinteressi costituzionalmente rilevanti. Parimenti, la scelta del legislatore di posporre l'entrata in vigore delle modifiche al regime sanzionatorio degli illeciti di cui allo stesso art. 187-*bis* alla data di entrata in vigore delle novelle disposizioni regolamentari della Banca d'Italia e della CONSOB non risulta sorretta dal legittimo obiettivo di tutelare controinteressi di pari rilevanza.

Con la sentenza n. 63 del 2019, dunque, la Corte costituzionale sembra valorizzare l'ipotesi di un dialogo diretto con la Corte di giustizia, nell'ottica del riconoscimento di una preminenza interpretativa di quest'ultimo giudice rispetto al diritto dell'UE. Significativamente, la prospettiva evocata si è concretizzata, poco più tardi, con l'ordinanza n. **117 del 2019**, tramite la quale la Corte costituzionale ha sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia volto a stabilire se l'art. 14, par. 3, della direttiva 2003/6/CE (ancora applicabile *ratione temporis*) e l'art. 30, par. 1, lett. 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 alle domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva". In caso di risposta negativa a detta questione, la Corte costituzionale ha chiesto alla Corte di giustizia di valutare la compatibilità delle suddette disposizioni di diritto dell'UE con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti dell'UE, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, in seguito) in materia di art. 6 della CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

La Corte di Cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico in materia di intermediazione finanziaria) nella parte in cui 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 CONSOB stessa contesti l'abuso di informazioni privilegiate. La questione è stata proposta in riferimento a una pluralità di parametri, sia di matrice nazionale (gli artt. 24, c. 2, e 111, c. 2, Cost.), sia di natura internazionale (gli artt. 6 CEDU e 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici) ed europea (art.47 della Carta dei diritti dell'UE).

La Corte costituzionale ha confermato l'orientamento scaturito dalle precedenti sentenze n. 20 del 2019 e 63 del 2019, improntato a «una costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia», ribadendo che, se il giudice comune solleva una questione di legittimità costituzionale che coinvolge anche norme della Carta dei diritti dell'UE, il Giudice delle Leggi può esprimersi in prima battuta avvalendosi (anche) dei parametri europei; in virtù della sua natura di "organo giurisdizionale" nazionale di cui all'art. 267 del TFUE, può anche decidere di rivolgersi alla Corte di giustizia qualora sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta dei diritti dell'UE. Proprio in quest'ultimo senso si è risolta la Corte costituzionale nel caso in esame.

Pur non essendo mai stata chiamata a valutare l'estensibilità del c.d. diritto al silenzio ai procedimenti amministrativi, la Corte costituzionale ha già ritenuto in diverse occasioni che le singole garanzie riconosciute nella materia penale dalla CEDU e dalla Costituzione si estendano anche a tali procedimenti, laddove l'esito fosse l'irrogazione di una sanzione di carattere "afflittivo". Dunque, se la Corte di giustizia dichiarasse che le disposizioni in questione consentono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali o con sanzioni amministrative di natura "punitiva", la dichiarazione di illegittimità costituzionale di parte dell'art. 187-*quinquesdecies* del d.lgs. n. 58/1998 sollecitata dalla Corte di Cassazione non si porrebbe in contrasto con il diritto dell'UE. Di contro, un problema di coordinamento tra il diritto dell'UE e il diritto interno potrebbe emergere laddove la Corte di giustizia stabilisse la compatibilità delle disposizioni in questione con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti dell'UE. Infatti, la Corte costituzionale ha lasciato aperta – in linea generale – la possibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendola dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*, anche nel caso in cui la Corte di giustizia ne avesse accertato la compatibilità con la Carta dei diritti dell'UE. E, con riguardo al caso di specie, il Giudice delle Leggi ha prospettato la rilevanza di un "controlimite", osservando, che il diritto al silenzio appartiene «al novero dei diritti inalienabili della persona umana [...] che caratterizzano l'identità costituzionale italiana».

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Il rapporto tra l'ordinamento italiano e il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) per il tramite della giurisprudenza costituzionale sulle fonti verrà qui affrontato secondo una specifica prospettiva, che è quella del contributo della CEDU e della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ad una più precisa definizione del perimetro delle materie coperte da riserva di legge.

Per un quadro generale si rinvia ai quaderni sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante l'Italia, relativi al 2018 e al 2019, gia pubblicati a cura dell'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'avvocatura della Camera

In particolare, negli anni presi in considerazione dal presente Rapporto, le pronunce della Corte costituzionale che spiccano in tal senso sono quelle che si riferiscono alle limitazioni della libertà personale. Da una parte, occorre segnalare la sentenza n. 24 del 2019, sulle misure di prevenzione personale, di sequestro e confisca, in rapporto con le garanzie costituzionali di pre-determinazione legislativa anche alla luce delle giurisprudenza CEDU; dall'altra, si segnala la sentenza n. 25 del 2019, in tema di reati e in rapporto alla illegittimità di precetti vaghi e indeterminati.

Con la sentenza n. **24 del 2019**, la Corte costituzionale esamina le questioni di legittimità costituzionale delle norme che disciplinano le misure personali di sicurezza, nonché di confisca e sequestro preventivo (art. 1, nn. 1 e 2, della legge n. 1423/1956; art. 19 della legge n. 152/1975; art. 4, c. 1, lett. c), del d.lgs. n. 159/2011; art. 16 del d.lgs. n. 159/2011). In particolare, viene posta la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, e in riferimento agli artt. 13, 25 c. 3, e 42 Cost.

Le questioni prospettate attengono al preteso difetto di precisione di due fattispecie astratte che individuano i destinatari della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale e delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca, rispettivamente indicate dall'art. 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 159/2011, ovvero «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose», e ««coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi».

La Corte EDU ha espressamente escluso che le misure di prevenzione personali costituiscano sanzioni di natura sostanzialmente punitiva (Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia). Anche la Corte costituzionale, parimenti, non ha mai ritenuto che le misure di prevenzione fossero sottoposte ai principi dettati dalla Costituzione in materia di diritto penale e di processo penale. Medesima tesi è stata espressa dalla Corte EDU sulla confisca preventiva con conseguente esclusione dell'applicazione

degli artt. 6 e 7 CEDU.

Nella sentenza De Tommaso la Corte EDU ha affermato, però, che le misure di prevenzione disciplinate nell'ordinamento italiano costituiscono misure limitative della libertà di circolazione, sancita dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, e, come tali, sono legittime in quanto sussistano le condizioni previste dal par. 3 della norma convenzionale in questione. Tra queste condizioni vi è la sussistenza di una idonea base legale. A medesime conclusioni è giunta la Corte EDU per le misure di confisca (sentenza Gogitidze e altri contro Georgia del 2015).

La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. comporta, dunque, che debbano sussistere le garanzie, richieste anche in ambito CEDU, di una idonea base legale delle misure in questione, oltre alla necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, nonché la riserva di giurisdizione.

Per la Corte EDU (De Tommaso c. Italia), la legge deve contenere disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che costituiscono un pericolo per la società, in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire all'individuo di regolare la propria condotta, e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione.

In tal senso, in materia di responsabilità penale, la Corte costituzionale ha da tempo sottolineato come «l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenze n. 327 del 2008 e n. 115 del 2018).

Sviluppato tale ragionamento, la Corte costituzionale conclude ritenendo che alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza De Tommaso risulti oggi possibile assicurare in via interpretativa sufficiente precisione alla fattispecie descritta dell'art. 1, n. 2), della legge n. 1423/1956, poi confluita nell'art. 1, lett. b), del d.lgs. n. 159/2011, così «da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali "casi" – oltre che in quali "modi" – essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca». Quanto, invece, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca, i requisiti dovranno essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare.

L'altra fattispecie, invece, all'art. 1, n. 1, della legge n. 1423/1956, poi confluita nell'art. 1, lett. a), del d.lgs. n. 159/2011, appare alla Corte costituzionale affetta da imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza De Tommaso. Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo e ragionevolmente prevedibile per l'interessato il disposto normativo in esame. Ne deriva l'illegittimità delle disposizioni impugnate nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati dalla clausola sopra citata.

Con la sentenza n. **25 del 2019**, la Corte costituzionale esamina invece le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, c. 2, del sopra citato d.lgs. n. 159/2011, che sanziona penalmente la violazione degli obblighi di «vivere onestamente e rispettare le leggi» collegati all'imposizione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, in riferimento agli artt. 25 e 117 Cost., in relazione all'art. 7 e all'art. 2 del Protocollo n. 4 della CEDU, come interpretati dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia.

Il dubbio di costituzionalità riguarda la vaghezza, indeterminatezza e non prevedibilità degli obblighi che violerebbero il principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 25, c. 1, Cost. e il canone di prevedibilità previsto dalla CEDU.

La giurisprudenza di legittimità ha già realizzato un processo di adeguamento ai principi della CEDU proprio con riferimento alla fattispecie oggetto dell'esame di costituzionalità ed ha stabilito che non sussiste il reato previsto dal censurato art. 75, c. 2, quando la violazione degli obblighi e delle prescrizioni della misura della sorveglianza speciale consiste nell'inosservanza dell'obbligo di "vivere onestamente e di rispettare le leggi".

La questione di costituzionalità si pone ora come possibile completamento dell'operazione di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU. Infatti, non c'è automatismo nel progressivo adeguamento alla CEDU, come risulta già dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha affermato il predominio nell'ordinamento nazionale della Costituzione sulla CEDU (sentenza n. 49 del 2015). Allora, la denunciata violazione del parametro convenzionale interposto, se evidenziata da giurisprudenza stabile e consolidata della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna; si vedano in proposito le sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 2015 e n. 120 del 2018 (anche se tale ricostruzione sul consolidamento della giurisprudenza CEDU è stata oggetto di esame critico da parte della CEDU stessa nella sentenza G.I.E.M. c. Italia del 2018 nella quale la CEDU afferma in sostanza che tutti i suoi precedenti hanno medesimo valore).

Occorre, poi, un'operazione di bilanciamento da parte della Corte costituzionale che giudica in una prospettiva generale, tenendo conto degli altri principi presenti nella Costituzione. In Giudice delle Leggi, infatti, opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata (sentenza n. 264 del 2012).

Secondo la Corte costituzionale ricorrono, dunque, i presupposti per completare, con riferimento alla norma oggetto delle questioni di costituzionalità, l'adeguamento alla CEDU in concordanza con quello già operato in via interpretativa dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Infatti, se la giurisprudenza di legittimità si è indirizzata nel senso di valutare la sentenza De Tommaso come idonea a fondare l'interpretazione convenzionalmente orientata, la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 24 del 2019) ha tenuto conto della sentenza della Corte EDU e dell'esigenza di conformità al principio di prevedibilità per

dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme poste a tutela dell'ordine pubblico (sul punto si v. sopra).

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 75, c. 2, del d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui punisce come delitto l'inosservanza delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» da parte del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno. Gli stessi dubbi di costituzionalità – afferma la Corte – possono porsi anche con riferimento al reato contravvenzionale di cui al comma 1 della medesima disposizione che prevede analogamente la violazione degli obblighi inerenti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, ma senza obbligo né divieto di soggiorno, quando le prescrizioni consistono ancora una volta nell'obbligo di «vivere onestamente e di rispettare le leggi».

Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali nel biennio 2018-2019 è come sempre molto abbondante, e lascia emergere alcune pronunce che – ancorché spesso ribadendo e specificando principi già acquisiti dalla Corte costituzionale – contribuiscono a delineare meglio i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione.

L'intreccio delle competenze

Un primo profilo su cui occorre soffermare l'attenzione attiene ai criteri e alle modalità con cui la Corte costituzionale scioglie le ipotesi di intreccio di competenze legislative tra Stato e Regioni, adoperando diverse tecniche e principi, tra cui il principio cardine della leale collaborazione.

Con riferimento alla scelta della corretta modalità di raccordo in cui si sostanzia il principio di leale collaborazione, la Corte ha avuto modo di riaffermare che occorre verificare se vi sia una semplice concorrenza di norme o se invece si possa affermare la prevalenza di una sull'altra (il c.d. "nodo inestricabile" di competenze).

A questo proposito viene in rilievo innanzitutto la sentenza n. **56 del 2019**, con cui la Corte ha verificato la concorrenza di competenze ed ha stabilito che il modulo collaborativo più indicato fosse quello dell'intesa da raggiungere in Conferenza unificata.

La Regione Veneto ha impugnato (fra l'altro) il comma 1080 dell'art. 1 della legge n.

205/2017, che prevede che i criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti ammissibili al Fondo per la progettazione degli enti locali (istituito dal comma 1079 e destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche) siano definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Secondo la Regione, la disposizione impugnata istituirebbe un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere «alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso», in un ambito materiale in cui «si realizza una concorrenza di competenze» statali e regionali.

Secondo la Corte, trattandosi di lavori pubblici, essi non costituiscono una vera e propria materia, ma sono attratti di volta in volta a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Combinando nel caso di specie il criterio oggettivo (natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione "materiale" delle norme, la Corte ritiene che il fondo in questione vada ricondotto alle materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» e alla materia esclusiva statale della «sicurezza». Vi è dunque senz'altro una concorrenza di competenze, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza.

In presenza dunque di concorrenza di competenze, risulta fondata la richiesta della Regione di un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell'adozione del decreto ministeriale previsto dal citato comma 1080. In particolare, essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, è corretto che, come prospetta la ricorrente, lo strumento idoneo a eliminare il vizio del comma 1080 consista nell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Nella sentenza n. **72 del 2019**, invece, l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie porta la Corte a dichiarare incostituzionale la previsione del semplice parere anziché dell'intesa da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni.

Nella specie, la regione Veneto impugna, tra l'altro, l'art. 1, c. 499, della legge n. 205/2017 nella parte in cui prevede che le modalità e le procedure per attuare gli interventi di creazione e consolidamento dei cosiddetti «distretti del cibo» siano definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, «sentita» la Conferenza Stato-Regioni. La Regione lamenta – per quanto qui rileva - violazione del principio di leale collaborazione per insufficienza dello strumento collaborativo individuato (semplice parere).

La Corte constata che l'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo mostra che la disciplina statale interviene in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali. La disposizione richiama infatti l'obbiettivo di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, quello di favorire l'integrazione delle attività caratterizzate da prossimità territoriale, la finalità di garantire la sicurezza alimentare, di diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, di ridurre lo spreco alimentare e di salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso il sostegno alle attività agricole e agroalimentari. Inoltre, essa contiene un riferimento ai sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di piccole e medie imprese agricole e agroalimentari, rivelando l'obbiettivo di favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale, espressione di sintesi suscettibile di per sé di rinviare a una pluralità di materie.

Secondo la Corte, ciascuno di questi obbiettivi deve essere ricondotto o all'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, c. 2, lett. s, Cost.), oppure a competenze di natura concorrente in materia di «alimentazione» e di «sostegno all'innovazione per i settori produttivi». Vi è altresì incidenza sulla materia "agricoltura", di competenza regionale residuale (sentenze n. 261 del 2017, n. 60 e n. 38 del 2015).

Né può dirsi che una delle materie interessate prevalga sull'altra. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da un «nodo inestricabile» di competenze, è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie.

Nel caso di specie, strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza Stato-Regioni, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto. È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale sia preceduto dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto.

Ad un esito differente è giunta quella giurisprudenza costituzionale relativa alle vaccinazioni obbligatorie, soprattutto in relazione al complesso rapporto fra la materia tutela della salute e le competenze in materia di istruzione. Sul punto, la Corte, pur constatando l'intreccio di competenze statali e regionali, ha mantenuto una linea basata sulla prevalenza delle materie di competenza esclusiva statale, pur residuando alle Regioni spazi significativi di intervento

Viene in rilievo innanzitutto la già ricordata sentenza n. **5 del 2018**, in risposta delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto nei confronti del d.l. 7 giugno 2017, n. 73 e della relativa legge di conversione, relativi alla previsione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia.

Per ciò che concerne le disposizioni del Titolo V, la Corte riconosce che la normativa in esame interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione; nondimeno, debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato. Vengono in rilievo, in particolare, le potestà legislative dello Stato relative a: principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull'istruzione. Del resto, l'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni denota che, anche prima dell'impugnato d.l. n. 73/2017, da lungo tempo la legislazione statale ha previsto norme in materia di obblighi vaccinali (includendoli anche nei LEA del 2011 e del 2017).

La Corte conferma che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Tale principio vale non solo per le scelte dirette a limitare o a vietare determinate terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l'imposizione di altri. Nella specie, poi, la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale, ai fini del raggiungimento della cosiddetta "immunità di gregge".

Pertanto, in questo ambito, secondo la Corte ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore. Ciò è vero in particolare nel caso in cui il legislatore ha ritenuto di impiegare l'incisivo strumento dell'obbligo, con il necessario corredo di norme strumentali e sanzionatorie, le quali a propria volta concorrono in maniera sostanziale a conformare l'obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti.

Parimenti, la potestà legislativa dello Stato in materia di "tutela della salute" sorregge anche la previsione degli obblighi vaccinali nei confronti dei minori stranieri: infatti, non solo la protezione vaccinale attiene al nucleo irriducibile del diritto alla salute, che spetta a ciascun essere umano, ma gli obiettivi di tutela della salute (anche) pubblica perseguiti attra-

verso la profilassi preventiva contro le malattie infettive sarebbero frustrati se determinate categorie di persone presenti sul territorio fossero escluse dalla copertura vaccinale.

Dinanzi a un intervento fondato su tali e tanti titoli di competenza legislativa dello Stato, le attribuzioni regionali recedono, dovendosi peraltro rilevare che esse continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni.

Viene poi in rilievo la sentenza n. **137 del 2019**, avente ad oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari), che secondo lo Stato ricorrente avrebbero violato l'art. 3 Cost., la riserva di legge di cui all'art. 32 Cost., nonché la competenza riservata alla legislazione statale sia per l'emanazione dei principi fondamentali della materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost., sia per la disciplina della profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. q), Cost.

La Corte respinge in primo luogo le censure relative alla parte della legge regionale che impone agli operatori sanitari – per poter accedere alle relative strutture – di attendersi per intero al Piano Nazionale di Prevenzione Vaccinale, senza distinguere fra vaccini obbligatori e vaccini indicati solo come consigliati da quel Piano. Sul punto, la Corte rileva come ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della ratio e della finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato. E, in tale quadro, nell'attribuire alla Giunta regionale la facoltà di individuare i reparti in cui consentire l'accesso ai soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del PNPV vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale e nel prevedere le relative sanzioni amministrative per i trasgressori, la legge oggetto di giudizio detta esclusivamente una disciplina sull'organizzazione dei servizi sanitari della Regione, senza discostarsi dai principi fondamentali nella materia «tutela della salute» riservati alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost., senza introdurre obblighi vaccinali di nuovo conio e, comunque, senza imporre obbligatoriamente ciò che a livello nazionale è solo suggerito o raccomandato.

Opposto, invece, l'esito del giudizio in ordine alla parte della legge regionale secondo la quale «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori». Secondo la Corte, una disposizione così congegnata nella sostanza attribuisce alle direzioni sanitarie il potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti, né come obbligatori né come raccomandati, dalla legislazione nazionale. Né vale a delimitare tale potere la previsione che le direzioni sanitarie possono attivarsi solo «in particolari condizioni epide-

miologiche o ambientali», giacché in tal modo verrebbe comunque configurato un potere di emissione di ordinanze contingibili e urgenti, che nell'ordinario schema ordinamentale appartengono alla competenza di altra autorità.

L'intervento regionale invade dunque un ambito riservato al legislatore statale, sia in quanto inerente ai principi fondamentali concernenti il diritto alla salute, come disposto dall'art. 117, c. 3, Cost., che riserva allo Stato «il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili».

Infine, è da considerare la sentenza n. **186 del 2019**, relativa alla legge n. 8/2018 della Regione Molise, con riguardo agli art. 1, cc. 3 e 4, e art. 2, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., della competenza riservata alla legislazione statale sia per la determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost., sia in tema di «norme generali sull'istruzione» ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. n), Cost., sia per la disciplina della profilassi internazionale di cui all'art. 117, c. 2, lett. q), Cost.

Tali disposizioni dettano una disciplina in tema di obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole d'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia divergente rispetto a quella statale: per un verso più rigorosa, ove sanciscono che i responsabili delle strutture scolastiche non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali (art. 1, c. 3, lett. a) e comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi stessi (art. 1, c. 3, lett. b), attribuendo alla Giunta regionale il compito di apporre le modalità attuative (art. 1, c. 4); per altro verso più permissiva, allorché prevede, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» (art. 2) entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

Secondo la Corte – che segue la già citata sentenza n. 5 del 2018 - la normativa in materia di obblighi vaccinali interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute (art. 117, c. 3, Cost.); di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.); di norme generali sull'istruzione (art. 117, c. 2, lett. n, Cost.); di profilassi internazionale (art. 117, c. 2, lett. q, Cost.). In particolare, le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici si configurano come «norme generali sull'istruzione» di competenza esclusiva del legislatore in quanto esse «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione».

A tale ambito sono da ricondurre le disposizioni regionali impugnate, che regolano il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia. Con la legge impugnata, dunque, il legislatore regionale è intervenuto in un settore riservato alla competenza esclusiva dello Stato, qual è quello delle «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117 c. 2, lett. n), Cost., determinando una interferenza di per sé stessa costituzionalmente illegittima.

La Corte aggiunge che in materia di obblighi di vaccinazioni le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore.

La Corte costituzionale ha inoltre rilevato come, in talune situazioni, le competenze legislative regionali siano costrette a subire una significativa contrazione, derivante dall'esercizio di una competenza statale prevalente, o soprattutto quando lo Stato sta esercitando un potere sostitutivo in forma di atto normativo.

È quanto chiarito con la sentenza n. **233 del 2019**, resa in esito ad un giudizio il cui oggetto sono numerose previsioni del d.l. n. 35/2019 volte a porre rimedio alla situazione di criticità determinata dal perdurante mancato riequilibrio economico e finanziario del disavanzo del settore sanitario della Regione Calabria.

La Corte stabilisce che 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. 131/2003, 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, c. 2, lett. 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, c. 3, Cost.).

Le concorrenti competenze regionali (anche in materia di tutela della salute e governo del territorio), con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente "contratte", in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse.

Viene, al riguardo, in rilievo il principio già affermato dalla Corte, per cui «quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora

essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato» (sentenza n. 219 del 2013).

Dal che, più specificamente in tema, il corollario per cui la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato.

Le procedure collaborative tra Stato e Regione, che la Regione ricorrente lamenta violate, non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi, salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza".

Con riferimento alla flessibilità del quadro delle competenze, infine, la Corte ha avuto modo di confermare come, nell'attuale quadro costituzionale, devono trovare espressione le istanze unificanti, fra le quali quelle derivanti dalla riforma costituzionale del 2012 sul c.d. equilibrio di bilancio. Tale riforma e la legge n. 243/2012 hanno conferito alla legge di bilancio e alle altre leggi di finanza pubblica la "regia" di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità e sviluppo, nel cui ambito vengono coinvolte anche competenze regionali.

La Corte si è pronunciata sul punto con la sentenza n. **61 del 2018**, in esito ad un giudizio nel quale la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", in riferimento agli artt. 117, c. 4, e 119 della Costituzione, nonché, in via subordinata, al principio di leale collaborazione.

Secondo la Corte, l'intervento statale in esame si orienta verso due direttrici principali, articolate in specifiche aree di intervento: quella della promozione delle esportazioni (valorizzazione dell'immagine del *made in Italy*, azioni promozionali innovative e campagne strategiche, promozione dell'*e-commerce*, valorizzazione dell'Expo 2015, collaborazione con la grande distribuzione organizzata) e quella dell'attrazione degli investimenti attraverso il sostegno a iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia e di accompagnamento e assistenza agli investitori esteri. Nell'ambito di dette direttrici generali vengono individuate specifiche aree di intervento, con le relative dotazioni finanziarie.

L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e, più specificamente, del novellato art. 81 Cost., attraverso la cosiddetta "legge organica" 24 dicembre 2012, n. 243, ha conferito alla legge di bilancio – categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate – e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una

regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali. In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio – volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche – comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali.

In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale: a) requisito della strutturalità dell'intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapponibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, c. 3, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); d) tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale.

La definizione delle materie di potestà legislativa

È ovviamente molto nutrito il contenzioso sul riparto delle materie legislative fra Stato e Regioni e sulla precisa definizione di queste. Preliminarmente, occorre riferire come la Corte costituzionale abbia innanzitutto ribadito i propri principi in materia di individuazione e qualificazione da parte del legislatore.

Si pensi alla sentenza n. **137 del 2018**, con cui la Corte ha nuovamente modo di affermare che che l'autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (*ex plurimis*: sentenze n. 203 del 2012; n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)

Una materia in cui storicamente la Corte si trova a dover affrontare un complesso intreccio di competenze è quella relativa alla tutela dell'ambiente. La tutela dell'ambiente, infatti, è per sua natura una materia che tende ad entrare in un rapporto dialettico con materie di competenza regionale (specialmente con la materia governo del territorio). Nelle Regioni a statuto speciale, poi, gli Statuti riconoscono alle regioni stesse competenze spesso ulteriori, come ad esempio in materia urbanistica ed edilizia.

Ai fini della qualificazione generale della materia assume innanzitutto rilievo la sentenza n. **66 del 2018**, con cui la Corte ha modo di riaffermare che l'ambiente «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Esso «delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 212 del 2017, n. 210 del 2016 e n. 171 del 2012).

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi «"a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007).

Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato

della competenza esclusiva di tale "materia-obiettivo" non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela.

Da segnalare sul punto, inoltre, è la sentenza n. **178 del 2018**, che concerne, fra l'altro, l'art. 13, c. 1 della l.r. Sardegna n. 11/2017, con il quale sono state escluse dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi «gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinino alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne»; nonché «le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica».

Secondo la Corte, la Regione ha proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42/2004. Tali disposizioni hanno il rango di norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013), e già sotto questo profilo si palesa la illegittimità. In ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema. La conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale, infatti, avviene attraverso «la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno "naturalmente" parte».

La particolare autonomia della Regione Sardegna non incide su questo quadro. La Corte ha infatti confermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007), e che la circostanza per cui lo Statuto conferisca alla regione la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica», in quanto essa - come chiarito dall'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) – riguarda non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali.

Altra materia oggetto di significative pronunce è la tutela della concorrenza, per la quale, in particolare, la Corte ha dovuto affrontare le problematiche nascenti all'attuazione regionale di norme europee in materia di liberalizzazione di servizi, con particolare

riferimento alla assai discussa materia delle concessioni demaniali.

Nel giudizio definito con la sentenza n. **1 del 2019**, infatti, il Presidente del Consiglio denuncia gli art. 2, c. 2, e art. 4, c. 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), per violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. – in relazione all'art. 49 del TFUE e all'art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dall'art. 16, c. 4, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 – e dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. La legge regionale - con l'obiettivo di stabilire «adeguate garanzie per la conservazione del diritto alla continuità delle concessioni in atto», «tutelare l'organizzazione sociale delle aree costiere», di «garantire la continuità aziendale delle attività che operano sulla base di un titolo concessorio attualmente vigente», di «assicurare la tutela del legittimo affidamento dei titolari di concessioni demaniali attualmente operanti in forza dei rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del d.l. 194 del 2009 convertito dalla legge 25 del 2010» e, infine, di «mantenere il livello attuale di presidio delle aree demaniali marittime nelle more dell'entrata in vigore della nuova disciplina» - stabiliva alcune disposizioni vertenti sulla durata delle concessioni di demanio marittimo.

Sul punto, la Corte osserva che l'enunciata finalità di tutelare, relativamente alla Regione Liguria, l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il *vulnus* arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. La tutela di tale affidamento, in effetti, incide sui criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo, i quali devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

Anche il principio di "cedevolezza" della normativa statale previsto dall'art. 84 del citato d.lgs. n. 59/2010 (attuativo della direttiva 2006/123/CE) non può essere invocato, in quanto esso ha ad oggetto l'esercizio di competenze regionali residuali o concorrenti: tale clausola, in altre parole, non consente alle Regioni di intervenire sull'intera materia regolata dalla direttiva e, quindi, anche in ordine a suoi contenuti o profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Nel biennio in esame, inoltre, la Corte costituzionale si è trovata più volte a dover giudicare leggi statali e regionale che vertevano – più o meno direttamente – sulla materia "ordine pubblico e sicurezza".

Utile per inquadrare la materia in questione è innanzitutto la sentenza n. **277 del 2019**, con cui la Corte si pronuncia sull'art. 1, c. 1, lett. c), della legge reg. Basilicata n. 46/2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono». Secondo il Governo ricorrente, ciò comporterebbe una lesione della competenza esclu-

siva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, c. 2, lett. h), Cost., tenuto conto che le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato (artt. 544-ter e 727 del codice penale) e, pertanto, la connessa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati alle forze di polizia.

La Corte non aderisce alla prospettazione della parte ricorrente, muovendo dal seguente ragionamento. La materia «ordine pubblico e sicurezza» si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. E tali esigenze possono riscontrarsi anche nello specifico settore in esame, come nel caso di norme statali tese a salvaguardare l'incolumità pubblica dall'aggressione da parte degli animali addestrati all'aggressività.

È vero quindi che le Regioni non possono adottare direttamente misure per la tutela dell'incolumità pubblica e della pubblica sicurezza, ma possono solo cooperare a tal fine attraverso disposizioni poste nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali. Ciò comporta che le discipline regionali non devono porre strumenti di politica criminale, né provocare «interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati».

Nel caso di specie, però, la Corte non ravvisa la sussistenza di tale interferenza. Le Regioni, infatti, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale. La qual cosa comporta che la legislazione regionale possa anche disciplinare le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi. L'attività di repressione dei reati, dunque, resta spettante sicuramente ed esclusivamente allo Stato, ma in alcun modo essa potrebbe risultare essere lesa dalla previsione regionale in questione.

Nulla esclude, d'altronde, che sanzioni amministrative e penali possano anche concorrere, come già nello schema della legge n. 281 del 1991, che all'art. 5 sanziona in via amministrativa l'abbandono di animali, in parallelo alla contravvenzione prevista dall'art. 727 c.p.

Sempre nell'ambito della materia "ordine pubblico e sicurezza", è utile guardare alla sentenza n. **285 del 2019** per comprendere meglio il tipo di coinvolgimento che deve essere garantito agli enti regionali.

Nel giudizio, la Corte affronta il tema delle competenze regionali e statali in materia di sicurezza, giudicando sulla legge della Regione Basilicata 45/2018, che prevede interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale.

La Corte ricostruisce il concetto di "ordine pubblico e sicurezza", come derivante dai vari trasferimenti di funzioni alle Regioni, dalla riforma del Titolo V, e dalla legislazione

statale successiva. Il punto di approdo di questa ricostruzione è quello per cui l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, c. 2, lett. h), Cost., allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari. La sicurezza può quindi ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in «senso stretto» (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza «in senso lato» (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale.

Tale ampia accezione di sicurezza è stata accolta dal d.l. n. 14/2017, che all'art. 1 fa esplicito riferimento al concetto di "sicurezza integrata", da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (c. 2). Il d.l. n. 14/2017 ha così contribuito a dare attuazione all'art. 118, c. 3, Cost., prevedendo che Stato, Regioni e Province autonome possano concludere «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale» (art. 3, c. 1). Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, «ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa» (art. 3, c. 2).

Alla luce di questa ricostruzione, la Corte dichiara infondate varie questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo sulla legge lucana, in quanto le previsioni impugnate risultavano tutte espressive di quelle funzioni di sicurezza "in senso lato" nell'ambito delle quali le regioni hanno senz'altro possibilità di intervento, nell'ambito delle proprie competenze.

Con riferimento al diverso ambito dei rapporti di lavoro pubblico – rientranti nella materia "ordinamento civile" e assoggettati oggi anche al limite del diritto privato – la Corte è intervenuta con la sentenza n. **81 del 2019**.

Nella specie, il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 1, c. 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale). La norma impugnata prevede che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, c. 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa isti-

tuzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

La Corte rileva innanzitutto che il d.lgs. n. 165/2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva, e che tale disciplina costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, vincolando anche l'autonomia legislativa delle Regioni a statuto speciale. Precisa poi che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato devono essere ricondotti alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale.

Con particolare riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici aventi la qualifica di giornalisti, la legge statale n. 150/2000, che ha connotati di specialità, anche rispetto alla normativa di cui al d.lgs. n. 165/2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, aveva specificamente previsto, nel ricordato processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, prevedendo l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti.

Più in generale, la Corte aveva già recentemente rilevato come la previsione, da parte della legge regionale impugnata, di applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'ARAN ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, vìola l'art. 117, c. 2, lett. l), Cost. (sent. n. 10 del 2019).

Sempre in materia di pubblico impiego è intervenuta anche la sentenza n. **157 del 2019**, con cui la Corte ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio contro l'art. 1, nonché dell'intera legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14, nella quale il legislatore regionale aveva disciplinato in parte il rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale, particolarmente con riferimento ai profili indennitari.

La Corte – sulla scorta della sua pregressa giurisprudenza – ricostruisce il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale in termini di rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione; rapporto riconducibile dunque all'art. 2222 del codice civile, che per la sua particolare disciplina si configura in termini di "parasubordinazione". La disciplina del rapporto di lavoro in oggetto è stata configurata, fin dalla legge n. 833/1978 in termini di necessaria uniformità sul territorio

nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi.

La disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal d.lgs. n. 165/2001, per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato. E già con la sentenza n. 186 del 2016 la Corte aveva affermato che, pur qualificandosi il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale nei ricordati termini di "parasubordinazione", non sussistono apprezzabili differenze rispetto alla giurisprudenza elaborata in ordine al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato.

L'intervento normativo impugnato risulta quindi chiaramente lesivo della competenza statale in materia di «ordinamento civile», in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale è riconducibile a tale materia, prevedendone il legislatore nazionale una regolazione uniforme, garantita dalla piena conformità del rapporto alle previsioni dettate dagli accordi collettivi di settore.

La Corte ha dovuto affrontare anche un delicato problema relativo al valore delle Linee Guida ANAC, previste dal Codice dei contratti pubblici, rispetto ad una legge regionale che preveda di disciplinare la stessa materia attribuita alle linee guida medesime.

È avvenuto con la sentenza. n. **166 del 2019**, resa in esito ad un giudizio avente ad oggetto gli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), impugnati dal Presidente del Consiglio per violazione dell'art. 117, c. 2, lettere e) ed l), Cost.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate – regolanti, rispettivamente, il responsabile unico del procedimento, l'albo telematico dei commissari di gara, le linee guida e il codice regionale di buone pratiche, e la qualificazione delle stazioni appaltanti – non sarebbero riconducibili alla materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, di competenza primaria della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lett. e), della l.cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ma alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, il legislatore sardo aveva attribuito alla Giunta regionale l'adozione di linee guida, documentazione standard, capitolati speciali, schemi di contratto, sistemi di qualificazione e di un codice regionale di buone pratiche (si prevedeva anche l'istituzione di un albo regionale dei componenti delle commissioni giudicatrici in materia di contratti pubblici): decisione che andava a sovrapporsi con le competenze attribuite all'ANAC dall'art. 213, c. 2, del Codice dei contratti pubblici.

Secondo la Corte le disposizioni impugnate, pur incidendo in materia di organizza-

zione degli uffici regionali e di lavori pubblici regionali, si pongono in contrasto con la norma del Codice dei contratti pubblici che attribuisce appunto all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica attribuzione che costituisce esplicazione della materia della "tutela della concorrenza" e dell'"ordinamento civile".

Non rileva il fatto che la legge regionale prevedesse che i poteri in quella sede attribuiti alla Giunta dovessero essere esercitati "in coerenza" con le linee guida ed i bandi tipo dell'ANAC. Secondo la Corte, infatti, tale disposizione non vale a recuperare una competenza regionale in quanto «il rapporto fra le funzioni dell'Autorità di vigilanza e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità intermedio riservato alla Giunta regionale».

Infine, quanto ai profili che lo Stato può spingersi a disciplinare nelle materie di sua competenza legislativa, la Corte costituzionale ammette come, in queste materie, sia possibile imporre che una certa funzione amministrativa regionale sia esercitata mediante atto amministrativo, escludendo quindi la sua esercitabilità con legge.

È quanto stabilito con la sentenza n. **28 del 2019**, ove la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio nei confronti dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante "Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)", nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, in riferimento agli art. 117, c. 2, lett. s), e art. 118, c. 1, Cost., ritenendo che la Regione, nel provvedere all'adeguamento del piano mediante legge anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché il principio generale di "primarietà dell'ambiente".

La Corte ribadisce che - stante la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello Stato – il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge. In particolare, la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa; e tanto perché «[i]n tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale» (sentenza n. 20 del 2012).

Secondo la Corte, l'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 (che pure non pone un vincolo esplicito in tal senso), deve essere interpretato come prescrittivo di un atto amministrativo di pianificazione: quando il legislatore statale prescrive l'adozione di una "procedura", infatti, e vi comprende la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici,

esso intende realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue.

Di interesse è la parte della sentenza in cui la Corte specifica che il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità.

Sotto un diverso ma connesso profilo, desta interesse anche la pronuncia della Corte che ha ritenuto incostituzionale una legge regionale in materia ambientale, in quanto i profili oggetto della legge stessa erano stato riservati – da una precedente legge regionale – ad un atto amministrativo generale.

Si tratta della sentenza n. **66 del 2018**, relativa all'art. 95, della legge regionale Veneto n. 30/2016, che al c. 4 vieta l'apertura di nuove cave sul territorio regionale per un periodo di nove anni, mentre al c. 5 consente, entro certi limiti, l'ampliamento delle cave esistenti in determinati territori provinciali. Il legislatore regionale ha così tentato di conciliare plurimi interessi meritevoli di protezione: per un verso, il divieto di nuove cave evita l'eccessivo consumo di suolo, così tutelando l'integrità paesaggistica del territorio; per altro verso, l'ampliamento delle attività estrattive promuove il reperimento dei materiali inerti necessari per lo svolgimento di determinate attività produttive.

Il bilanciamento di questi due interessi spetta senz'altro alla discrezionalità della Regione; non è infatti l'esito del bilanciamento che viene censurato dalla Corte, bensì lo strumento normativo prescelto.

Tra gli strumenti di pianificazione, un compito centrale è stato affidato dalla legge regionale Veneto n. 44/1982 al "Piano regionale dell'attività di cava (Prac)", che dovrebbe rappresentare l'atto di programmazione e indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale; in forza di tale atto, le Province venete avrebbero dovuto dotarsi di apposti piani di attuazione e specificazione del Prac.

La Corte ha in più occasioni ribadito che non può ritenersi preclusa alla legge, anche regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa pur dovendo soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (da ultimo sentenze n. 114 del 2017, n. 231 del 2014 e n. 85 del 2013). Tuttavia, nel caso di specie l'autorizzazione all'ampliamento in forma di legge, e dunque l'attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa, incide su procedimenti di piano che intrecciano strettamente competenze statali (la tutela ambientale e la pianificazione paesaggistica) e regionali (la disciplina delle cave e delle torbiere). L'ampliamento in via

legislativa delle attività estrattive, infatti, rischia di travolgere gli atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo. La mancata adozione del piano sulle attività di cava – nonostante i diversi tentativi di approvazione portati avanti dalla Giunta –, individuato come strumento di pianificazione dallo stesso legislatore regionale impedisce una modulazione dell'ampliamento delle attività di cava coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale.

Al legislatore, infatti, spetta di regola «enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano [...] dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; più recentemente, nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2015 e n. 143 del 1989). Spetta dunque «alla discrezionalità politica del legislatore regionale stabilire (o aggiornare) la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale; non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all'inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati dall'attività di cava».

L'autonomia degli enti locali e i rapporti con Stato e Regioni

Tra le problematiche nascenti dall'autonomia garantita agli enti locali e dai rapporti con lo Stato e le Regioni, la Corte costituzionale ha innanzitutto affrontato il tema dell'esercizio delle funzioni fondamentali conferite agli enti locali in relazione all'esercizio della potestà legislativa regionale.

È quanto avvenuto con la sentenza n. **179 del 2019**, in occasione della quale la Corte ha scrutinato la l.r. Lombardia n. 31/2014, caratterizzata da un'ispirazione innovativa, in cui spicca lo scopo di orientare gli interventi edilizi in via prioritaria verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse; il consumo di suolo risulta allora ammesso soltanto se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostrino tecnicamente ed economicamente insostenibili. La disposizione impugnata disciplina la fase transitoria in vista dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale ai criteri previsti dalla l.r. n. 31/2014, stabilendo che, nel periodo occorrente per l'integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e per il successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT), i Comuni possano approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT che

non comportino nuovo consumo di suolo.

La Corte ravvisa una violazione degli artt. 117, c. 2, lettera p) – relativamente alla competenza esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali degli enti locali – e degli artt. 5 e 118, cc. 1 e 2, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale. Secondo la Corte, infatti, tradizionalmente la funzione di pianificazione urbanistica è stata rimessa all'autonomia dei Comuni, ed infatti è annoverata tra le funzioni fondamentali dei Comuni dal d.l. n. 78/2010. In questo contesto, la Regione può disciplinare la funzione di pianificazione comunale e anche conformarla, in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio, ed è normale che la competenza concorrente in materia di governo del territorio abiliti la legislazione regionale a intervenire nell'ambito della pianificazione urbanistica. La competenza regionale, tuttavia, non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia comunale.

Secondo la Corte, in forza del principio di sussidiarietà verticale, si deve tenere conto della natura degli interessi sovracomunali in nome dei quali è compressa l'autonomia comunale, delle compensazioni procedurali previste e della durata della limitazione nel tempo, ed effettuare dunque un giudizio sulla proporzionalità delle misure regionali che dev'essere compiuto sia in astratto, sia in concreto.

In questo quadro, la disposizione impugnata finisce col paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario, e anzi in contraddizione con l'obiettivo stabilito dalla legge regionale. Paralizzando la *potestas variandi*, la disposizione impugnata sottrae all'ente locale la possibilità di esprimere un nuovo indirizzo politico amministrativo, anche se diretto alla riduzione del consumo di suolo. Se è vero che i Comuni non vengono completamente spogliati di una funzione fondamentale, nondimeno la disposizione impugnata de facto sottrae loro uno specifico contenuto della funzione di pianificazione urbanistica comunale, quello della *potestas variandi*.

La previsione, particolarmente rigida, incide in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale: oltre a impedire la rivalutazione delle esigenze urbanistiche espresse in precedenza, preclude il dispiegarsi di un nuovo indirizzo, in ipotesi rivolto alla protezione degli interessi generali sottostanti all'impianto di fondo della legge regionale e perciò coerente con esso. La disciplina impugnata risulta perciò incostituzionale nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente.

La Corte si è pronunciata anche con riferimento al complesso processo di riordino delle funzioni già provinciali, disposto in attuazione della legge n. 56/2014, e sul perimetro delle "funzioni fondamentali" degli enti provinciali.

In particolare, con la sentenza n. **129 del 2019**, la Corte si è pronunciata su talune disposizioni della Regione Toscana con le quali si era proceduto al riordino delle funzioni

provinciali in materia di ambiente. Ad avviso del rimettente, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti. Allocando presso di sé tali funzioni, in deroga alle previsioni del Codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province, la Regione avrebbe infatti invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" *ex* art. 117, c. 2, lett. s, nonché quella in materia di "funzioni fondamentali delle Province" ex art. 117, c. 2, lett. p, tali dovendosi intendere tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

Secondo la Corte le "funzioni fondamentali" da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverano la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza». L'espressione, pur generica, non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il codice dell'ambiente attribuisce alle varie amministrazioni.

Né potrebbe opporsi che con d.P.C.M. assunto all'esito di una seduta della Conferenza Unificata si è prevista una sorta di "delegificazione statale" della materia, lasciando spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale; ciò non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il codice dell'ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali. Le norme contenute nel codice dell'ambiente, infatti, per espressa previsione dell'art. 3-*bis* «possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica»; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56/2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza Unificata.

Sempre con riferimento alla autonomia degli enti locali, questa volta con riguardo alle possibili interferenze da parte delle amministrazioni statali, occorre segnalare la sentenza n. **195 del 2019**, che è intervenuta sul comma 7-*bis* dell'art. 143 TUEL, introdotto dall'art. 28, c. 1, del d.l. n. 113/2018. Tale disposizione prevedeva che, anche quando non ricorressero gli estremi per lo scioglimento degli organi degli enti locali per infiltrazioni di tipo mafioso – ma dalla relazione del prefetto emergessero, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati – il prefetto, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individuasse, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i «prioritari interventi di risanamento» indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi; decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto avrebbe assegnato all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sarebbe sostituito sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente.

La Corte ritiene tale disposizione eccessivamente compressiva dell'autonomia locale

costituzionalmente garantita, in quanto ha fondato un «potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem*, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali».

Inoltre, la garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, c. 2, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003, sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri. Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo, ampiamente discrezionale, al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto, senza alcun coinvolgimento del Governo e neppure del Ministro dell'interno.

Ancora in relazione al potere sostitutivo, e in particolare sulle relative modalità, la Corte è intervenuta con la sentenza **56 del 2018**, che ha interessato la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Il d.lgs. 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), ha, per quanto di particolare interesse in questa sede, provveduto alla riorganizzazione di tali Istituti. Obiettivo principale dell'intervento è la semplificazione e lo snellimento dell'organizzazione di tali enti al fine di assicurare una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'attività degli stessi, nonché un contenimento della spesa pubblica.

La Corte, anche successivamente alla modificazione del Titolo V, ha ricondotto la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali alle materie di potestà legislativa concorrente relative alla "tutela della salute" e alla "ricerca scientifica", affermando che essi «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (sentenza n. 122 del 2011).

Con riguardo all'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito delle suddette materie, la Corte ha già ripetutamente affermato che l'art. 8 della legge n. 131/2003 non deve necessariamente applicarsi a ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenze n. 254 del 2009 e n. 240 del 2004). Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della legge n. 131/2003 non esaurisce, difatti, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004).

In particolare, come da ultimo affermato nella sentenza n. 171 del 2015, i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere

attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; d) devono essere affidati a organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni; f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà.

Da ultimo, rispetto alle garanzie accordate agli enti locali e alle popolazioni di cui essi sono espressione, occorre segnalare quel filone giurisprudenziale relativo alle problematiche e al contenzioso scaturenti dall'applicazione dell'art. 113 Cost., relativo alle variazioni territoriali.

Un primo aspetto concerne le fonti relative al procedimento di variazione territoriale previsto dall'art. 133 Cost. per i Comuni, affrontato con la sentenza n. **2 del 2018**. La pronuncia ha ad oggetto la 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), per violazione degli artt. 3, 113, cc. 1 e 2, e 133, c. 2, Cost. La legge era intervenuta in pendenza del giudizio amministrativo sulla delibera di indizione del referendum delle popolazioni interessate, successivamente annullata dal Consiglio di Stato.

La sentenza ricostruisce la sequenza procedimentale dell'art. 133 Cost., e stabilisce che la legge di variazione circoscrizionale *ex* art. 133, c. 2, Cost. non è in alcun modo paragonabile a una legge di mera approvazione di un atto amministrativo. Non si è, infatti, in presenza di una legge-provvedimento di ratifica dell'esito del referendum, ma, come si evince dalla natura consultiva del referendum medesimo, si è al cospetto di una scelta politica del Consiglio regionale, il quale deve tenere conto della volontà espressa dalle popolazioni interessate, «componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi, sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione». La consultazione referendaria, ai sensi dell'art. 133, c. 2, Cost., o meglio il suo esito, non costituisce, dunque, il contenuto della legge di variazione circoscrizionale (a differenza dell'altra ipotesi, in cui l'atto amministrativo esaurisce l'oggetto della legge di mera approvazione); lo svolgimento del referendum è, invece, un aggravamento del procedimento di formazione della legge di variazione.

Qualora entri in vigore la legge di variazione circoscrizionale in pendenza di giudizio amministrativo, il giudice amministrativo – qualora riscontri un vizio nella delibera di indizione del referendum – anziché procedere direttamente alla verifica della legittimità della delibera e al suo eventuale annullamento (come ha invece fatto, nel caso di specie, il Consiglio di Stato), deve sospendere il processo e sollevare, all'esito del giudizio di non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale sulla legge-provvedimento regionale, per asserito vizio procedimentale *ex* art. 133, c. 2, Cost.

In altre parole, il mancato o non corretto svolgimento del referendum, una volta entrata in vigore la legge, si traduce in un vizio procedimentale di quest'ultima. La delibera di indizione del referendum è perciò sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore. Dopo tale momento, i vizi della delibera di indizione del referendum consultivo si traducono in un vizio formale della legge.

Sulla portata dei principi ricavabili dall'art. 133 Cost. e la loro applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale si è soffermata la successiva sentenza n. **21 del 2018**.

La decisione scaturisce dal ricorso con cui il Presidente del Consiglio propone questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 16 marzo 2017, n. 4. La disposizione *de qua*, che ridisegna i confini fra i Comuni di Tresnuraghes e Magomadas (con un aumento della popolazione di Tresnuraghes e una diminuzione del numero dei residenti a Magomadas), è stata approvata senza prima consultare la popolazione coinvolta dal mutare delle circoscrizioni. Essa – secondo la parte ricorrente – sarebbe incostituzionale perché in contrasto con gli artt. 3 e 45 dello statuto speciale per la Sardegna.

Ai fini del discorso, occorre ricordare l'eccezione con cui la difesa regionale ha sostenuto che l'art. 133, c. 2, Cost., non sarebbe applicabile alle Regioni a statuto speciale, ma soltanto a quelle a statuto ordinario. La Corte valuta come infondata questa eccezione, «poiché questa Corte ha già affermato che l'art. 133, secondo comma, Cost., certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia vincola, nella parte in cui riconosce il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali, anche le Regioni a statuto speciale, le quali restano peraltro libere di dare attuazione a tale principio nelle forme procedimentali ritenute più opportune (sentenza n. 453 del 1989)».

La Corte giudica quindi fondata la questione, sia con riferimento all'art.133, c. 2, Cost., sia con riferimento all'art. 45 dello statuto sardo: le popolazioni interessate devono essere sentite anche quando si tratti di una mera variazione delle circoscrizioni di due Comuni (*ex plurimis*, sentt. n. 214 del 2010, n. 279 del 1994 e n. 453 del 1989).

La Corte si sofferma poi su un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale. La difesa regionale sostiene la tesi che la popolazione interessata debba essere consultata solo quando la variazione territoriale implichi la nascita di un nuovo Comune. Ciò è smentito da quanto statuito dalla l.r. sarda n. 58/1986, che regola in via generale l'istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle loro circoscrizioni e delle loro denominazioni, oltre alle procedure dei referendum previsti dall'art. 45 dello Statuto regionale. La Corte costituzionale mette in luce che nel caso di specie si è erroneamente fatto ricorso a un procedimento previsto per quanto stabilito dagli artt. 16 e 17 della l.r. n. 58/1986, ove si dispone in ordine alla regolazione di confini quando i confini fra due Comuni non siano facilmente individuabili, ovvero quando ci sia un conflitto fra due Comuni in ordine a uno

stesso territorio.

La normativa *de qua*, approvata con una procedura impropria, è quindi illegittima anche sotto questo profilo.

Su alcune problematiche inerenti alle Regioni a statuto speciale

Nel biennio preso in considerazione dal presente Rapporto, infine, risulta copiosa anche la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto speciale. Oltre alle pronunce di cui si è già dato conto sopra, appare utile in conclusione soffermarsi su alcune decisioni che paiono significative e che evidenziano alcune delle problematiche che più di recente interessano le Regioni ad autonomia differenziata.

Innanzitutto, occorre segnalare quel filone giurisprudenziale interessante – ancorché non nuovo - che riguarda l'applicazione dell'art. 10 della l.cost. 3/2001 (la c.d. clausola di maggior favore), di cui fa parte la sentenza n. **65 del 2019**.

La vicenda muove dalle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio nei confronti degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante "Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)", in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. e) e s), Cost.

La Corte è chiamata in primo luogo a definire l'ambito materiale di pertinenza delle norme relative al servizio idrico integrato (SII) in Sardegna. Si tratta di una questione specificamente nuova quanto alla Regione interessata, che la Corte ha già affrontato in relazione – oltre che alle regioni ordinarie – ad altre Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e ha variamente risolto sulla base delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione. Per le regioni ordinarie si è fatto riferimento ai titoli di competenza di cui all'art. 117, c. 2, lettere e) e s), Cost., con riferimento alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato ed alle forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore, con la precisazione che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato.

Per le Regioni a statuto speciale occorre effettuare una comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, in quanto l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 prevede che «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, la Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previ-

sioni dello statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, «la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione [...], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale» (la Corte parla di "blocco statutario di costituzionalità").

Alla luce di questa considerazione, non diversamente d quanto già statuito per la Regione Sicilia (sent. n. 93 del 2017), alla Regione Sardegna non è stata riconosciuta una potestà legislativa primaria, ma residuale ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost.

Vi sono poi alcune sentenze della Corte costituzionale che riguardano il sistema tributario ed il ruolo delle Regioni a statuto speciale nella relativa definizione, ove si rimarca la differente autonomia di cui godono queste ultime rispetto alle Regioni a statuto ordinario.

A questo proposito è interessante ricordare la sentenza n. **152 del 2018**, con cui la Corte rigetta o dichiara inammissibili due questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato e aventi ad oggetto l'art. 19, c. 1, della legge della Regione siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 e dell'art. 23 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16. Le disposizioni impugnate disciplinano sanzioni relative all'omesso, insufficiente o tardivo pagamento della tassa automobilistica regionale, specificando altresì l'ambito di operatività del procedimento di accertamento e riscossione del medesimo tributo. Questo, già istituita come tributo erariale con gettito interamente attribuito alle Regioni (art. 23 del d.lgs. n. 504/1992), è stato poi "regionalizzato" con la legge della Regione siciliana n. 16/2015. Ad avviso dello Stato ricorrente, le disposizioni impugnate avrebbero violato gli artt. 3, 97, 117, c. 2, lett. e), e c. 3, Cost., oltre agli artt. 17 e 36 dello statuto regionale siciliano.

In seguito all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che la tassa automobilistica regionale potesse essere annoverata fra i tributi propri delle Regioni a statuto ordinario di cui agli artt. 117, c. 4, e 119, c. 2, Cost. (sentenze n. 451 del 2007 e n. 455 del 2005). La Corte rileva però che tale impostazione deve essere ripensata nel quadro delle regioni a statuto speciale, le quali «in forza dell'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti», ben potrebbero «introdu[rre], nella materia in esame, un tributo proprio, sostitutivo o comunque distinto da quello di matrice erariale» (così, a proposito della Provincia autonoma di Trento, nelle sentenze n. 118 del 2017 e 142 del 2012).

Nel caso della Regione siciliana, dagli artt. 36 e 17 dello statuto – oltre che dal d.P.R. n. 1074/1965, recante norme di attuazione statutaria – si evincono il potere d'integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione, e il potere d'istituire tributi propri, con una disciplina di tutti gli elementi del prelievo che deve rispettare i principi del sistema tributario italiano. In

quest'ultima facoltà rientra il potere d'istituire tributi propri con riferimento a presupposti già coperti dall'imposizione erariale, ciò che è invece precluso alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 7, c. 1, lett. b), n. 3 della legge n. 42/2009. Questo ha fatto il legislatore siciliano decidendo, nel 2015, di "regionalizzare" la tassa automobilistica regionale, che prima era indubbiamente un tributo derivato.

Alla luce di queste coordinate, le disposizioni impugnate devono essere sottoposte a controllo di costituzionalità facendo riferimento al limite dello "spirito" del sistema tributario dello Stato. Discendono da queste premesse la reiezione e la declaratoria d'inammissibilità delle censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri nei suoi due ricorsi.

Da ultimo, occorre segnalare la tematica relativa alla valenza degli obiettivi e dei vincoli alla finanza pubblica nei confronti delle Regioni a statuto speciale e il rilievo del principio pattizio, su cui si sofferma la sentenza n. **77 del 2019**.

Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia autonoma di Trento e avente ad oggetto l'art. 1, c. 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2010). La disposizione impugnata ha abrogato l'art. 1, c. 483, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che conteneva una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Per effetto di questa abrogazione, risultano senz'altro applicabili alla Provincia autonoma ricorrente i premi e le sanzioni attinenti al raggiungimento del saldo in equilibrio, disciplinate all'art. 1, cc. 475 e 479, della medesima legge n. 232/2016, in attuazione dell'art. 9, c. 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Ciò che la ricorrente contesta è che per effetto della disposizione impugnata il sistema sanzionatorio della legge n. 232/2016 sia ormai direttamente applicabile sia alla Provincia stessa, sia ai suoi enti locali. Risulterebbero perciò violati, fra gli altri, il principio di leale collaborazione, il principio dell'accordo di cui all'art. 79 dello statuto speciale e le previsioni statutarie che attribuiscono alla Provincia autonoma le funzioni di coordinamento finanziario dei propri enti locali, con la competenza a disciplinare le sanzioni e ad accertare le violazioni commesse da questi. In buona sostanza, il regime sanzionatorio disciplinato dal legislatore statale non potrebbe produrre direttamente i suoi effetti all'interno della Provincia autonoma, ma dovrebbe essere tradotto da specifiche disposizioni provinciali secondo le previsioni che regolano i rapporti fra legislazione statale e provinciale.

Le argomentazioni del Giudice delle Leggi muovono dalla constatazione che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica – funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionale – spetta al legislatore statale creare un sistema di sanzioni e premi omogeneo sul territorio nazionale, destinato perciò a trovare applicazione anche nei confronti degli enti locali appartenenti alle autonomie speciali. Si tratta delle medesime esigenze di uni-

formità che portano ad attribuire alla Corte dei conti il controllo di legittimità-regolarità anche sui bilanci degli enti locali appartenenti alle già citate autonomie speciali.

Il sistema dei vincoli – e, con essi, dei meccanismi premiali e sanzionatori – dev'essere tenuto distinto dal regime della finanza territoriale delle autonomie speciali e dalla gestione dei bilanci degli enti locali, «per i quali l'ordinamento consente una peculiare disciplina astretta dai soli vincoli complessivi assegnati». Come la stessa Corte ha riconosciuto nella sentenza n. 101 del 2018, nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica la Provincia autonoma è chiamata ad assumere un ruolo di «regista del sistema finanziario provinciale integrato», nel quale rientra anche l'adozione di misure sanzionatorie nei confronti di enti locali in cui si verifichino scostamenti tali da pregiudicare il rispetto del saldo necessario ai fini dell'equilibrio di bilancio. L'omogeneità di disciplina, perciò, riguarda «la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione», ma non «le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale». In ogni caso, le previsioni relative alle sanzioni e ai premi costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome. Queste considerazioni valgono anche per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano: nel testo attualmente vigente, infatti, l'art. 79, c. 4-*quinquies*, dello statuto speciale stabilisce che «[r]estano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni» previste dall'art. 1, cc. da 460 a 462, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (su cui è intervenuta, da ultimo, la disposizione impugnata). Le peculiarità del regime finanziario trentino possono apprezzarsi, se mai, nel fatto che i compiti di vigilanza e di concreta attuazione del quadro finanziario sono demandati alla Provincia autonoma; e le disposizioni provinciali emanate ricorrendo allo strumento dell'accordo assumono carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti locali (sentenza n. 94 del 2018). Inoltre, come chiarito ancora dalla Corte nella sentenza n. 101 del 2018, la Provincia autonoma non partecipa ai fondi statali che riguardano l'incameramento dell'importo delle sanzioni e l'erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali, tanto che si può parlare di «autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali».