

3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

*a cura dell'Osservatorio sulle fonti
dell'Università degli Studi di Firenze (paragrafo 1)
a cura dei Servizi studi del Senato e della Camera (paragrafo 2)*

Il paragrafo 1, a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, è stato redatto dal prof. Paolo Caretti, con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio.

Ad esso hanno contribuito anche il prof. Vincenzo Casamassima e il dott. Fabio Pacini; la dott.ssa Monica Parodi, la dott.ssa Marcella Ferri e la dott.ssa Alessandra Favi; il dott. Federico Gianassi; il prof. Pietro Milazzo.

Il paragrafo 2 è un estratto dai numeri 1-2-3 del 2021 della «Rassegna trimestrale di giurisprudenza costituzionale» curata dai Servizi studi del Senato e della Camera

3.1. La giurisprudenza costituzionale nel 2020

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nel presente paragrafo è quella relativa all'anno **2020**.

Sulla scorta di quanto accaduto nel Rapporto per gli anni **2018-2019**, l'analisi qui proposta guarda alle pronunce della Corte costituzionale che ineriscono generalmente al sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

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

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 del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che, nel corso del 2020, paiono coinvolgere più direttamente il profilo in questione, ovvero risultano più significative e innovative.

In terzo luogo, l'attenzione verrà concentrata su alcune delle decisioni che 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 costituiscono il seguito, ma non certo l'approdo 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 che fin dalla riforma del Titolo V hanno segnato la giurisprudenza costituzionale, ma che permangono di stretta attualità, come le ipotesi in cui la Corte costituzionale si è trovata a districare i casi di intreccio di competenze legislative, la problematica definizione dei confini delle materie su cui si è concentrato il contenzioso, la concomitanza di interventi legislativi da parte di Stato e Regioni in ambiti non qualificati espressamente come di potestà legislativa concorrente all'art. 117, c. 3, Cost., sino ad alcune delle problematiche inerenti specificatamente alle Regioni a statuto speciale.

Fin dal principio, inoltre, vale la pena segnalare come, malgrado il periodo preso qui in considerazione sia stato segnato da uno stato formalmente e sostanzialmente emer-

genziale, la Corte costituzionale si sia espressa prevalentemente su tematiche “classiche”, solitamente confermando e affinando i propri precedenti, senza che la pandemia abbia in qualche modo determinato mutamenti giurisprudenziali significativi.

La funzione legislativa del Parlamento: alcuni casi particolari

Le leggi di interpretazione autentica

Un primo insieme di decisioni che la Corte costituzionale ha adottato nel periodo di riferimento si appuntano più direttamente sulla funzione legislativa esercitata dalle Camere, definendone i contorni. Tra queste, spiccano innanzitutto le pronunce che attengono alla particolare tipologia di leggi asseritamente qualificate come di interpretazione autentica, ma che di fatto rappresentano espressione di una potestà legislativa piena e, per questo, si espongono a censure di illegittimità.

A questo proposito viene innanzitutto in rilievo la sentenza n. **133**, che ha ad oggetto le misure legislative della Regione Calabria in materia di “stabilizzazione” del personale assunto a tempo determinato come addetto stampa presso il Consiglio regionale. Le norme impugnate pretenderebbero di offrire una interpretazione autentica alle precedenti disposizioni legislative che avevano soppresso le previsioni relative alla durata fissa e predeterminata dell’incarico in questione e alla possibilità del suo rinnovo, stabilendo che tale soppressione «deve intendersi come confermativ[a], senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

La Corte ritiene che le questioni di legittimità costituzionale siano fondate con riferimento all’art. 3 Cost., sul principio di ragionevolezza, e all’art. 97, c. 4, Cost., sul necessario ricorso al concorso pubblico.

A giudizio della Corte, la disposizione impugnata integra un uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, che si risolve nella stabilizzazione *ex tunc* di giornalisti e pubblicisti chiamati a contratto, presentando invece la portata di una norma innovativa. Un difetto nella auto-qualificazione non rende per ciò solo una norma costituzionalmente illegittima, ma la Corte rileva anche che se «è vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso», «ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell’amministrazione, fermo il necessario vaglio di ragionevolezza e la rigorosa delimitazione dell’area delle eccezioni al concorso». Il Giudice delle leggi aggiunge che tali deroghe «non possono trovare fondamento nella sola esigenza di stabilizzare il personale precario dell’amministrazione, in quanto non può assumere a tal fine rilevanza la sola tutela del (pur legittimo) affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto; finalità questa che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica am-

ministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe in questione».

Sebbene le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro rientrino nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., nell'esercizio di tale competenza anche le Regioni devono rispettare la regola espressa dall'art. 97, c. 4, Cost., che prevede l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso.

Anche la sentenza n. **70** ribadisce gli orientamenti della Corte in tema di norme di interpretazione autentica.

Oggetto di impugnazione sono, nel caso di specie, le previsioni della l. Puglia n. 59/2018 in materia di interventi di demolizione e ricostruzione, ritenute interpretative delle precedenti disposizioni di cui alla l. Puglia n. 14/2009. La Corte ritiene che, nonostante l'autoqualificazione delle più recenti previsioni come norme di interpretazione autentica, si tratti di una disciplina innovativa avente portata retroattiva, che in concreto «integra [...] una nuova deroga agli strumenti urbanistici».

Al legislatore - osserva la Corte - «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata». A questo proposito, la stessa Corte ha nel corso del tempo individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, relativi al «principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; [a] la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; [a] la coerenza e [a] la certezza dell'ordinamento giuridico; [a] il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».

La normativa impugnata, tuttavia, appare irragionevole poiché, proprio in virtù della sua portata retroattiva, rende legittime condotte che al tempo in cui furono commesse non potevano essere considerate tali, in quanto non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento, integrando così una «surrettizia ipotesi di sanatoria» che esula dalla competenza regionale. Di conseguenza, dall'ampliamento della portata della norma risulta violato l'art. 3 Cost. e l'art. 117, c. 3 Cost., nella specie della materia "governo del territorio".

Le leggi-provvedimento

La giurisprudenza costituzionale che più direttamente ha interessato la potestà legislativa del Parlamento si è rivolta anche verso un fenomeno che, fin dall'epoca prerепublicana, solleva questioni teoriche e pratiche di primo rilievo, costituito dalle leggi-provvedimento. La Corte, nel periodo qui preso in considerazione, ha ulteriormente

affinato i propri indirizzi, precisando le condizioni e i limiti di tale peculiare forma di manifestazione delle volontà normativa delle Camere.

In particolare, con la sentenza n. **116**, la Corte si pronuncia sui dubbi prospettati dal TAR Molise in ordine all'art. 34-*bis* del d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 96/2017, che ha approvato il programma operativo straordinario (POS) per la Regione Molise per il triennio 2015-2018.

La Corte sottolinea innanzitutto come oggetto del giudizio sia una legge-provvedimento, poiché «essa eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, il POS». Tale scelta non risulta di per sé incostituzionale, sebbene le leggi-provvedimento debbano soggiacere a un rigoroso scrutinio di costituzionalità, valutate «in relazione al loro specifico contenuto», essenzialmente «sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore».

Il giudizio della Corte si sofferma, in particolare, sulle conseguenze della scelta di conferire veste legislativa ad un atto di natura sostanzialmente amministrativa. Pronunciandosi sulla legittimità di leggi-provvedimento regionali in materie di potestà concorrente, infatti, la Corte in passato ha affermato di non essersi limitata «a prendere atto del contrasto con il principio fondamentale formulato dalla legge statale, ma ha anche valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell'amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241», sottolineando che «il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi». Osserva la Corte che «se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto».

Questo stesso criterio, applicato alla disciplina *de qua*, fa propendere il Giudice delle leggi per l'irragionevolezza della normativa impugnata. La Corte, infatti, sottolinea come una delle caratteristiche dell'azione amministrativa sia l'esistenza di un successivo vaglio giurisdizionale. L'uso della legge-provvedimento, tuttavia, pur non facendo venir meno il principio della tutela giurisdizionale, può non tenere conto di ulteriori aspetti: è il caso del difetto di partecipazione degli interessati, fisiologicamente estranei al procedimento legislativo e tenuti invece in debita considerazione nell'ambito del procedimento amministrativo. La Corte, inoltre, esplicita una serie di conseguenze legate alla mancanza di un controllo da parte del giudice amministrativo, in termini di cognizione, conformazione dell'agire amministrativo, ma anche di elasticità dell'azione amministrativa, le quali inducono ad una declaratoria di illegittimità per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Ulteriori precisazioni si trovano poi nella sentenza n. **168**, avente ad oggetto alcune questioni di legittimità sollevate dal TAR Liguria nei confronti del d.l. n. 109/2018 (c.d.

“decreto Genova”), concernente gli interventi che hanno interessato il “ponte Morandi”, crollato il 14 agosto 2018.

La Corte costituzionale, riconoscendo natura di legge-provvedimento alle previsioni impugnate, ribadisce la necessità «di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati». Non si accorda alla giurisprudenza costituzionale, viceversa, l'idea che «l'accertamento della violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa possa essere integralmente invocata anche in caso di leggi provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa».

A questo proposito, particolare attenzione viene prestato al profilo della motivazione: «benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l'obbligo di motivare le proprie scelte, ugualmente ciò non gli è affatto precluso, ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale». Alla Corte, tuttavia, spetta «accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione». Ne consegue «che con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento»: ciò anche in considerazione del fatto che il “tessuto normativo” presenta «una “motivazione” obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti» e «eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla». Ne segue, in definitiva, che «il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce». Pertanto, è «necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa, perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela».

Coerentemente con tali precisazioni, nel caso di specie, sono rigettate le questioni di legittimità costituzionale avanzate nei confronti delle disposizioni del “decreto Genova” che hanno determinato l'estromissione di Autostrade per l'Italia (ASPI) dall'opera di demolizione, ricostruzione e ripristino del ponte Morandi. Per un verso, «la decisione di non attivare la convenzione [siglata con ASPI, relativa al suo coinvolgimento nei lavori ricostruttivi] è dipesa sia dall'urgenza di avviare i lavori per ripristinare tempestivamente un tratto autostradale essenziale per i collegamenti nella regione, sia dai dubbi insorti sul-

l'affidabilità del concessionario, alla luce della gravità dell'evento verificatosi e delle risultanze delle prime indagini amministrative». Per altro verso, «l'esclusione dello stesso concessionario dalla procedura negoziata, poi, è la naturale conseguenza della decisione di cui sopra e, inoltre, è funzionale anche a determinare una maggiore apertura del settore autostradale alla concorrenza da parte di operatori diversi dai concessionari, ivi compresa ASPI alla quale fa capo [...] una porzione maggioritaria del mercato nazionale». L'esame approfondito svolto nel seguito della motivazione specifica meglio tali «ragioni obiettive» dell'intervento legislativo e conduce a concludere che «le medesime e solide ragioni di eccezionale gravità e urgenza, connesse alla tragedia di Genova e al conseguente deficit di fiducia incorso nei confronti del custode del bene perito» rendono infondate tutte le censure avanzate.

L'attività normativa del Governo

La delega legislativa

Un ulteriore filone giurisprudenziale che la Corte costituzionale ha solcato nel periodo di riferimento attiene all'esercizio della potestà normativa di rango primario da parte del Governo.

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.

Con la sentenza n. **96** la Corte costituzionale ha l'occasione per ribadire i propri indirizzi sul marginale di discrezionalità del legislatore delegato nel dare sviluppo e completamento alle scelte espresse dal legislatore delegante.

L'occasione è offerta dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Siracusa nei confronti di tre disposizioni a carattere transitorio contenute nel d.lgs. n. 8/2016, in materia di depenalizzazione.

Secondo il giudice *a quo*, la legge n. 67/2014 non conteneva alcuna delega espressa per l'adozione di norme transitorie. A giudizio della Corte, l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato,

da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega.

Il silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema, quale il regime transitorio, non impedisce al legislatore delegato di disciplinarlo, trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega. Sul punto, il parere delle Commissioni parlamentari costituisce elemento che contribuisce alla corretta esegesi della legge delega, ma non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche su tale legge.

Con la sentenza n. **61** la Corte è invece ritornata anche sui limiti cui va incontro il Governo per l'introduzione di soluzioni innovative nel caso di deleghe di riordino di una data disciplina o materia.

La Corte costituzionale, in particolare, si è pronunciata sull'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, ultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b, del d.lgs. n. 116/2016, in esercizio della delega all'art. 17, c. 1, lett. s, della legge n. 124/2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). La questione di legittimità, avente ad oggetto la disciplina in materia di risarcimento del danno all'immagine contenuta in un decreto legislativo, veniva sollevata dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale regionale per l'Umbria, nell'ambito del giudizio di responsabilità promosso dalla Procura regionale nei confronti di un pubblico dipendente che aveva falsamente attestato la propria presenza in servizio.

Ad avviso del giudice rimettente, «in ragione della natura di mero “riordino” del decreto legislativo in materia disciplinare, fissata espressamente dall'art. 17 della legge n. 124 del 2015, [...] il legislatore non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, che potrebbe essere sproporzionata rispetto al caso concreto».

La Corte costituzionale, in risposta alle censure, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento in materia di danno all'immagine e aver sinteticamente ripercorso l'evoluzione normativa che ha condotto alla sua configurazione nei casi di alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio da parte di pubblici dipendenti, passa al vaglio la natura e le finalità della citata delega al Governo, anche mediante l'esame dei relativi atti e lavori preparatori. Ciò conduce i giudici costituzionali a rilevare che non solo «la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa», ma che tale delega è, altresì, ricompresa nel contesto di una più ampia e generale delega in materia di semplificazione e riordino in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione del criterio di stretta inerente alla delega – che in quanto delega per il riordino «concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'in-

troduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» – rende inequivocabile il contrasto della disposizione censurata con l'art. 76 Cost. e ne determina, quindi, l'illegittimità costituzionale.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda l'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'attuazione della delega legislativa, su cui la Corte si è soffermata con la sentenza n. **169**.

La decisione origina dall'impugnazione da parte del TAR Lazio dell'art. 10 della legge n. 124/2015, contenente delega al Governo per la riforma delle camere di commercio, nonché dell'art. 3, d.lgs. n. 219/2016 che, al fine di dare piena attuazione ai principi della delega, prevede l'adozione di un atto sublegislativo. Ad avviso del giudice rimettente, la legge di delegazione sarebbe stata illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non avrebbe assicurato un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto legislativo, avendo previsto un mero parere e non l'intesa tra Stato e Regioni. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di delegazione sarebbe altresì dovuta discendere, «in via derivata», la caducazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219/2016, il quale ha costituito il fondamento per l'adozione del d.m. 16 febbraio 2018 (Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale), impugnato nei giudizi principali.

La Corte, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza recente in materia di delegazione legislativa e principio di leale collaborazione – fra cui la sentenza n. 261 del 2017, riguardante lo stesso d.lgs. n. 219/2016, nonché la sentenza n. 251 del 2016 che è giunta a dichiarare l'illegittimità di un decreto legislativo per violazione di tale principio – dichiara però l'infondatezza della questione perché ritiene che sia stata comunque garantita la leale collaborazione in ragione della previsione, da parte del decreto legislativo, di un'intesa fra Stato e Regioni per l'approvazione del decreto ministeriale di attuazione (come imposto dalla sentenza n. 261 del 2017), sebbene l'intesa non sia stata effettivamente raggiunta.

Nella motivazione si ribadisce quanto era già stato affermato nella sentenza n. 261 del 2017, ovvero che «la disciplina del sistema camerale si colloca al crocevia di distinti livelli di governo, richiedendo, dunque, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali». Si sottolinea altresì che la sentenza n. 251 del 2016 ha precisato che, «[n]el seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, [...] il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale [...] consiste[n]te nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni»: ciò porta ad affermare che in generale «l'adeguatezza del coinvolgimento regionale [...] lungi dall'imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente un orizzonte ampio, offerto dall'intero

procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato». Sulla base di tali capisaldi la Corte sviluppa il ragionamento che la conduce a ritenere non fondate le questioni prospettate nel caso di specie, osservando anche come la eventuale dichiarazione di illegittimità derivata dell'art. 3 del d.lgs. n. 216/2019 porterebbe a sindacare la medesima disposizione normativa due volte per violazione del medesimo principio: "a valle" perché non ha previsto, nella attuazione tramite decreto ministeriale, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali, "a monte" perché non concertata con le Regioni prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo».

La decretazione d'urgenza

Nella giurisprudenza del 2020 la Corte costituzionale ha contribuito a consolidare gli indirizzi formulati anche con riguardo al decreto-legge, ritornando 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.

Paradigmatica al riguardo è la sentenza n. **149**, con cui la Corte ha rigettato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 148/2017, convertito, con modificazioni, in legge n. 172/2017. Secondo il giudice rimettente, tale disposizione si sarebbe posta in contrasto con l'art. 77 Cost., con particolare riguardo all'insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione di un decreto-legge.

La disposizione censurata estende l'attività d'intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (SIAE), anche agli altri organismi di gestione collettiva (OGC), come definiti dal d.lgs. n. 35/2017.

La Corte ricorda che il d.lgs. n. 35/2017, nel riformare la disciplina dell'intermediazione del diritto d'autore, recepiva a sua volta la direttiva 2014/26/UE (c.d. direttiva Barnier). La normativa interna, tuttavia, nel fare originariamente salva la riserva alla SIAE per l'attività d'intermediazione nella gestione dei diritti d'autore, si poneva in contrasto con tale direttiva, al punto che le istituzioni dell'UE avevano formulato perplessità riguardo alla scelta di mantenere il monopolio legale e, conseguentemente, dato avvio ai contatti per l'apertura di una procedura d'infrazione, scongiurata proprio grazie all'adozione del decreto-legge impugnato.

A questo proposito, la Corte ribadisce come «alla base di un decreto-legge possano esservi i ritardi connessi all'attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l'Italia e gli organi europei». L'esigenza di superare e prevenire ulteriori procedure d'infrazione per mancata attuazione di norme europee, dunque, induce a escludere la carenza evidente dei presupposti di necessità e urgenza.

La Corte ricorda anche che la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge, così che il rinvio da parte della disciplina impugnata a successivi provvedimenti attuativi dell'AGCOM non costituisce di per sé motivo di illegittimità.

Infine, con riguardo all'omogeneità del decreto-legge, la Corte ricorda come «l'urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione». La Corte riconosce nell'atto impugnato un tipico caso di "decreto fiscale", che contiene interventi indifferibili discussi dal Parlamento parallelamente alla legge di bilancio, e dunque un provvedimento governativo «ab origine a contenuto plurimo» che integra una *ratio* unitaria, tale da renderlo rispettoso dei requisiti costituzionali anche sotto questo profilo.

I rapporti tra organi costituzionali

Altro aspetto con il quale si sviluppa il presente Rapporto è legato alle decisioni inerenti alle fonti del diritto che più impattano sulle relazioni 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 decisioni della Corte costituzionale vi sono quelle occasionate dall'approvazione di una fonte legislativa, le quali si pongono a conferma del precedente giurisprudenziale costituito dall'ordinanza n. 17 del 2019.

Con l'ordinanza n. 60, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato presentati dai presidenti e componenti di alcuni gruppi parlamentari, nonché dai medesimi gruppi, avverso la legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) e il relativo *iter* parlamentare di approvazione, per violazione delle prerogative costituzionali spettanti ai ricorrenti.

In particolare, i ricorrenti lamentavano l'evidente menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite, in ragione di un procedimento parlamentare di approvazione

della legge di bilancio nel quale l'esame alla Camera dei deputati si era svolto in tempi molto ridotti, in quanto caratterizzato dalla presentazione della questione di fiducia sul testo approvato precedentemente dal Senato, ove a sua volta era stato licenziato a seguito della presentazione di un maxi-emendamento integralmente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge. Ciò, ad avviso dei ricorrenti, avrebbe determinato una manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari e dei rispettivi gruppi di appartenenza, stante la loro certa riconducibilità alle «articolazioni del potere legislativo [...] quale riflesso naturale dei partiti politici, unità di misura basilare degli organi parlamentari, nonché modulo organizzativo e di esercizio delle funzioni tipico dei singoli rappresentanti».

Sotto il profilo oggettivo, il mancato svolgimento di una discussione e l'impossibilità di introdurre emendamenti al testo avrebbe determinato la violazione degli artt. 67, 68, 70, 71, c. 1, e 72 Cost., nonché del principio bicamerale, del principio di separazione dei poteri fra Governo e Parlamento e dei principi di leale collaborazione e di effettività del circuito di responsabilità democratica. E ciò tanto più in un contesto - quale è il momento di approvazione della legge di bilancio annuale - «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocatione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare» (ord. n. 17 del 2019).

La Corte, tuttavia, rilevata preliminarmente la carenza di legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari, ai quali, nonostante l'indiscutibile ruolo svolto a garanzia del pluralismo politico, non può essere riconosciuta la titolarità delle medesime prerogative costituzionalmente attribuite ai singoli parlamentari, non ha ritenuto condivisibile la ricostruzione operata dai ricorrenti.

Le deformazioni e le dilatazioni delle procedure parlamentari lamentate dai ricorrenti devono infatti - ad avviso dei giudici costituzionali - essere considerate nella prospettiva dell'evoluzione che ha caratterizzato, nel corso degli anni, l'*iter* legislativo e che si è traddotta tanto nella revisione dei regolamenti parlamentari dei due rami del Parlamento quanto nel consolidarsi di nuove prassi. Queste ultime, in particolare, nel tempo hanno interessato in misura crescente il procedimento legislativo parlamentare, allo scopo di conseguire il necessario equilibrio tra valorizzazione del contraddittorio, da un lato, ed efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari dall'altro. L'originaria, esclusiva valorizzazione del contraddittorio ha infatti «dovuto farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato ad un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio».

Alla luce di tali considerazioni, nella pronuncia in esame la Corte ha ritenuto che dalle

specifiche circostanze relative all'approvazione della legge di bilancio 2020 non emerga un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco e, dunque, non ha ravvisato nel caso di specie la sussistenza di una grave e manifesta violazione delle prerogative parlamentari.

Con l'ordinanza n. **197**, invece, la Corte costituzionale si è pronunciata sul conflitto promosso da un singolo senatore originato dall'approvazione, con voto di fiducia, della legge di conversione di un decreto-legge.

Il ricorso è finalizzato a chiedere che la Corte dichiari che non spettava al Senato approvare con voto di fiducia la legge n. 59/2020, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 26/2020. Il senatore asseriva la lesione delle proprie prerogative parlamentari in quanto nell'iter di approvazione della legge *de qua* sarebbe stato disposto il voto sulla questione di fiducia posta su un maxiemendamento con introduzione, in sede di conversione, di una disposizione eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto - in particolare una disposizione in "materia referendaria" rispetto al decreto che riguardava solo la "materia elettorale".

Anche in questo caso la Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso. Ad un esame complessivo, infatti, quest'ultimo espone una serie di «critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti-legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo non solo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti, ma altresì avanzando valutazioni politiche in questa sede non conferenti». Seppur alla Corte competa, in via liminare, un controllo diretto all'esclusivo accertamento della sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi del ricorso, ciò non toglie che «coerenza di contenuti e chiarezza di forma costituiscono requisiti di ogni atto introduttivo di un giudizio» che aspiri a superare il filtro di ammissibilità. Il ricorso non individua con la dovuta chiarezza l'atto lesivo e le attribuzioni lese, né indica «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie funzioni costituzionali», e neppure avrebbe provveduto a dimostrare la "ridondanza" delle violazioni procedurali addotte sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali.

Anche dal punto di vista contenutistico il ricorso sarebbe contraddittorio, in quanto il profilo dell'*election day* (concentrazione in una data del voto sia per le elezioni che per il referendum costituzionale) era stato oggetto di ampia discussione nei lavori parlamentari ai quali anche il ricorrente aveva partecipato.

Allo stesso modo non è possibile ricavare dall'applicazione delle disposizioni dei regolamenti parlamentari sulla questione di fiducia alcuna menomazione delle prerogative del parlamentare, come la Corte ha già affermato nella propria giurisprudenza, né il ricorrente prospetta una specifica lesione al riguardo.

Priva di argomentazione, infine, è anche l'asserita estraneità della disposizione inserita in sede di conversione rispetto al testo originario del d.l. n. 26/2020, mentre graverebbe sul ricorrente l'onere di addurre gli elementi necessari a dimostrare il difetto di omogeneità dell'emendamento.

Sempre sul punto della legittimazione attiva del singolo parlamentare, infine, occorre fare riferimento alla decisione concernente l'approvazione di una legge di riforma costituzionale, ovvero l'ordinanza n. **176**.

Il tale occasione la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso da un singolo senatore «in riferimento all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), e all'approvazione della medesima proposta di legge, in seconda deliberazione, da parte del Senato della Repubblica in data 11 luglio 2019».

Il senatore ricorrente asseriva di essere stato eletto nella circoscrizione Estero, ragion per cui lamentava che l'approvazione della proposta di legge sulla riduzione del numero dei parlamentari arrecasse un pregiudizio sia al «diritto alla rappresentanza democratica in Parlamento, del quale numerosi elettori italiani residenti all'estero sarebbero titolari», sia, in generale, al «“principio supremo” della rappresentanza democratica», in quanto il taglio avrebbe inciso sulla proporzionalità tra eletti ed elettori residenti all'estero.

Sempre il ricorrente riteneva di poter ricavare la propria legittimazione “attiva” al conflitto dalle argomentazioni della Corte costituzionale nella ordinanza n. 17 del 2019, in quanto il singolo parlamentare, pur nella sua atomicità, può – a determinate condizioni – essere qualificato come potere dello Stato. Inoltre, non inficerebbe l'ammissibilità del ricorso, dal punto di vista oggettivo, il rango costituzionale dell'atto lesivo, visto che la Corte costituzionale ha ammesso, nella propria giurisprudenza, che anche le leggi costituzionali possono essere dichiarate illegittime se contrastanti con i principi supremi (sentenza n. 1146 del 1988).

La Corte costituzionale, proprio richiamando i cardini dell'ormai consolidato orientamento espresso nella citata ordinanza n. 17 del 2019 in ordine alla legittimazione del singolo parlamentare ad agire (o resistere) in sede di conflitto di attribuzioni, rileva tuttavia la carenza soggettiva del ricorso in quanto il ricorrente non avrebbe puntualmente specificato la menomazione delle sue prerogative. Quando questa si ritiene che derivi dalla violazione di determinati principi costituzionali, infatti, è onere del parlamentare ricorrente «motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi».

A proposito dei rapporti con il Parlamento, occorre segnalare anche le pronunce con cui la Corte, pur in assenza di una specifica previsione legislativa che conferisca simile potere, modula gli effetti temporali delle proprie decisioni allo scopo di contemperare tutti i diritti e principi costituzionali in gioco.

È il caso della sentenza n. **152**, con cui la Corte ha esaminato, tra l'altro, le questioni di legittimità costituzionale rivolte all'art. 38, c. 4, della legge n. 448/2001, in tema di pre-

stazioni assistenziali connesse all'invalidità civile, sollevate dalla Corte di appello di Torino, sez. lavoro, per violazione degli artt. 3, 38, c. 1, 10, c. 1, e 117, c. 1, della Costituzione.

Nel dichiarare l'incostituzionalità di tale previsione, la Corte ha ritenuto irragionevole il requisito anagrafico dei sessant'anni fissato dal legislatore per l'accesso al c.d. "incremento al milione" della pensione di inabilità, in ragione del fatto che «il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età». L'ampliamento della cerchia di beneficiari determina, però, una maggiore spesa a carico dello Stato - derivante dall'estensione della maggiorazione agli invalidi civili totali al compimento del diciottesimo anno di età, anziché del sessantesimo anno - che pur tuttavia non «si risolve [...] in una violazione dell'art. 81 della Costituzione, poiché nella specie vengono in gioco diritti incompressibili della persona», a garanzia dei quali - prosegue la Corte - «le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili».

In linea con l'orientamento giurisprudenziale formatosi a partire dalla sentenza n. 10 del 2015, la Corte ha fatto ricorso anche qui alla tecnica decisoria della sentenza con effetto "ex nunc", ritenendo necessario disporre la limitazione temporale degli effetti della decisione, fissandone la decorrenza unicamente dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, nella prospettiva del contemperamento dei valori costituzionali sottesi alla norma censurata con il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

La Corte ha concluso precisando che resta ferma, in ogni caso, la discrezionalità del legislatore di intervenire in esito ad un diverso apprezzamento rimodulando la disciplina delle misure assistenziali vigenti, «purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione».

Da ultimo, per i profili che qui assumono rilievo e per il carattere particolarmente innovativo della tecnica decisoria impiegata dalla Corte costituzionale, vale la pena citare l'ordinanza n. 132. In continuità con la precedente ordinanza n. 207 del 2018, anche tale pronuncia è particolarmente significativa sotto diversi aspetti, dei quali merita sottolineare in questa sede, da una parte, quelli concernenti il rapporto tra Corte e Parlamento e, dall'altra, l'utilizzo della Corte costituzionale dei propri poteri di gestione del processo.

Nel caso che ha dato origine a tale ordinanza, la Corte è stata chiamata in via incidentale a giudicare sulla disciplina sanzionatoria in materia di diffamazione a mezzo stampa e la relativa compatibilità con una molteplicità di parametri costituzionali, quali l'art. 21 Cost., il principio di ragionevolezza all'art. 3 Cost., i principi di offensività del reato, all'art. 25 Cost., e quello di rieducatività della pena, all'art. 27, comma 3, Cost., la libertà

d'espressione all'art. 10 della CEDU, per come interpretato dalla Corte EDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost.

La Corte costituzionale, facendo leva soprattutto sugli indirizzi formulati nella giurisprudenza della Corte EDU, giudica necessaria e urgente una complessiva rimediazione del bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica, che nella legislazione italiana vigente si sostanzia nella sanzione detentiva per il delitto di diffamazione. Secondo la Corte, però, «un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore», a fronte delle diverse soluzioni percorribili in merito alle «complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».

Il giudice costituzionale, rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore, sconta infatti la limitatezza degli orizzonti del *devolutum* e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei relativi poteri decisorii; con il connesso rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco.

Considerato allora che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano in corso di esame avanti alle Camere, la Corte «ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati».

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.

Analogamente a quanto rilevato nel precedente Rapporto 2019-2020, anche la giurisprudenza presa qui in esame e più direttamente rilevante si caratterizza per due indirizzi principali, riconducibili, da un lato, alla c.d. saga Taricco e, dall'altro, al seguito dell'*obiter dictum* contenuto nella precedente sentenza n. 269 del 2017 sulla questione della c.d. doppia pregiudizialità.

La c.d. saga Taricco, per gli aspetti qui di maggiore interesse, si concentra sull'opera-

bilità 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 vicenda è segnata da diverse pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e della Corte costituzionale italiana, caratterizzate da scambi di argomentazioni, per molti versi antitetici, e da differenti ricostruzioni offerte all'istituto della prescrizione e alle garanzie riconosciute all'imputato. Da una parte, la CGUE 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], con la conseguenza di rendere non applicabile la disciplina interna 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".

Rinviando al Rapporto 2019-2020 per una ricostruzione più dettagliata della vicenda e delle pronunce che l'hanno scandita, giova qui osservare come la Corte costituzionale, con la sentenza n. **278**, abbia fatto seguito ai propri indirizzi confermando la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione, in occasione, peraltro, di un giudizio avente ad oggetto alcune misure adottate nel corso dell'emergenza pandemica.

Ad essere impugnate sono state le previsioni del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 27/2020, e il d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 40/2020, nella parte in cui disponevano la sospensione del termine di prescrizione del reato, anche per i fatti commessi anteriormente al 9 marzo 2020, e la proroga all'11 maggio 2020 degli effetti della suddetta sospensione.

Replicando alle censure prospettate dai giudici rimettenti, la Corte dichiara innanzitutto infondate quelle che si rivolgono alla presunta violazione dell'art. 25, c. 2, Cost., nella parte in cui esso sancisce il principio di irretroattività della legge penale e che, secondo i giudici *a quibus*, preclude l'applicazione retroattiva di disposizioni legislative tali da modificare *in peius* la disciplina della prescrizione.

Sul punto la Corte ribadisce, come sopra accennato, i propri indirizzi secondo cui tale parametro costituzionale sancisce un «principio di legalità penale sostanziale» nel cui ambito di applicazione rientra anche la prescrizione. Il rispetto del suddetto principio, che concretizza un diritto fondamentale della persona accusata di un reato, implica pertanto che la legge vigente al momento della commissione del fatto definisca non solo la condotta penalmente rilevante e la pena, ma anche la dimensione temporale della puni-

bilità attraverso la definizione del tempo, ovvero la durata “tabellare” prevista in generale dall’art. 157 c.p., decorsa la quale la condotta non sarà più punibile in quanto il reato dovrà considerarsi estinto, fatti ovviamente salvi i casi in cui la legge preveda, stante la gravissima natura del reato, la non estinzione dello stesso in seguito al decorso della prescrizione (art. 157, ultimo comma, c.p.).

Secondo la Corte, il rispetto del principio di legalità comporta che – come la condotta penalmente sanzionata deve essere definita dalla legge con sufficiente precisione e determinatezza, talché sarebbe costituzionalmente illegittima la previsione di un reato in termini sostanzialmente indefiniti e generici – parimenti «la fissazione della durata del tempo di prescrizione deve essere sufficientemente determinata: «tale non è – sul versante sostanziale della garanzia – la cosiddetta “regola Taricco” di derivazione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale – ampliando la misura “tabellare” del tempo di prescrizione di alcuni reati fiscali in materia di tributi armonizzati – non ha ingresso nel nostro ordinamento, neppure *ex nunc*, stante il difetto di determinatezza del presupposto che condiziona la maggiore estensione temporale della prescrizione (sentenza n. 115 del 2018)».

L’art. 159 c.p., dal canto suo, definisce una causa generale di sospensione, prevedendo che «il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge». Come evidenziato dalla Corte, la sospensione della prescrizione che, in forza di tale disposizione, deriva automaticamente in seguito alla sospensione *ex lege* del procedimento o processo penale, è coerente con il bilanciamento tra l’esigenza di perseguire le condotte realizzate in violazione della legge penale e di assicurare tutela alle vittime del reato e l’interesse dell’imputato di ottenere il proscioglimento per estinzione del reato, in seguito al decorso del termine di prescrizione. Tale «bilanciamento tra valori di rango costituzionale», che sta a fondamento della definizione da parte del legislatore del termine di prescrizione, risulterebbe alterato qualora – come rilevato dai giudici rimettenti – una disposizione di legge che preveda la sospensione dei procedimenti e processi penali a causa di una calamità, disponesse la sospensione del decorso della prescrizione per i soli reati commessi dopo la suddetta disposizione.

Nel merito, tuttavia, la Corte rileva come la sospensione della prescrizione disposta dal d.l. n. 18/2020 vada ricondotta alla fattispecie della «particolare disposizione di legge» richiamata dall’art. 159 c.p., e dunque può dirsi essere anteriore alle condotte contestate agli imputati nei giudizi *a quibus*. Si esclude, quindi, che si sia in presenza di un intervento legislativo in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole.

Tale conclusione non può dirsi inficiata in ragione del fatto che l’art. 83, c. 1 e 2, del d.l. n. 18/2020, entrato in vigore il 17 marzo 2020, abbia previsto la sospensione dei processi e dei procedimenti penali a partire dal 9 marzo. Come rilevato dalla Corte, infatti, la tem-

poranea sospensione dei procedimenti e dei processi penali tra il 9 e il 17 marzo 2020 e la simmetrica sospensione del termine di prescrizione trovano il loro fondamento normativo nell'art. 1 del d.l. n. 11/2020 che è, invece, entrato in vigore il 9 marzo 2020. Benché tale disposizione non sia stata convertita in legge e sia stata abrogata dall'art. 1 della legge n. 27/2020, quest'ultima ne ha fatti salvi gli effetti prodottisi, unitamente a quelli oggetto del precedente d.l. n. 9/2020. Deve pertanto ritenersi che il rinvio dei procedimenti e processi penali nel periodo tra il 9 e il 17 marzo 2020 e la conseguente sospensione della prescrizione trovino fondamento in una norma già vigente alla data del 9 marzo 2020.

La Corte prende in esame anche le censure riferite al contrasto delle disposizioni impugnate con l'art. 117 c. 1, Cost., per interposizione dell'art. 7 CEDU, dichiarandole inammissibili proprio in ragione della qualifica sostanziale riconosciuta all'istituto della prescrizione. Benché la previsione di disposizioni e principi analoghi nella Costituzione e nella CEDU possa condurre ad una «concorrenza di tutele», infatti, la qualificazione della prescrizione da parte della Corte EDU come un istituto processuale fa derivare una tutela meno estesa rispetto a quella assicurata dall'art. 25, c. 2, Cost., per come interpretato dalla stessa Corte costituzionale.

Parimenti inammissibile viene giudicata la censura prospettata in relazione all'articolo 49 della Carta dei diritti dell'UE. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, infatti, che la tutela garantita da tale Carta possa essere richiamata come parametro interposto per sindacare la legittimità costituzionale di una disposizione solo qualora la «fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo». Come rilevato dal Giudice delle leggi, tale condizione non è ravvisabile nel caso di specie, in cui il procedimento a quo aveva ad oggetto un reato di calunnia che «non ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea».

Il secondo degli indirizzi battuti dalla Corte costituzionale nel 2020, come anticipato, ha interessato la questione della c.d. doppia pregiudizialità, susseguente all'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017. In tale occasione – si ricorda – 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 la questione incidentale di legittimità costituzionale prima del rinvio pregiudiziale alla CGUE, sì da assicurare un intervento *erga omnes* della Corte costituzionale. Con le successive pronunce, riportate nel Rapporto 2019-2020 (cui si rinvia), la Corte costituzionale aveva poi assestato la propria posizione superato i principali elementi di attrito tra il proprio orientamento e la giurisprudenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale, ammettendo – in estrema sintesi – che il giudice comune possa ricorrere previamente alla CGUE, interpellando eventualmente in seconda battuta anche il Giudice delle leggi, e che anche Corte costituzionale fosse abilitata a proporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Anche nel corso del 2020 la Corte costituzionale ha avuto occasione di dar seguito a tali orientamenti. Con la sentenza n. **11** la Corte ha affrontato, nel merito, la questione di legittimità sollevata da un collegio arbitrale rituale avente ad oggetto alcune previsioni della legge n. 362/1991 circa la titolarità dell'esercizio di farmacie private. In particolare, si dubita della legittimità della legge nella parte in cui prevede una incompatibilità con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico e privato non solo nei confronti di persone fisiche e soci di società di persone che siano titolari di farmacie private, ma anche soci di società di capitali che acquisiscano tali farmacie senza rivestirne compiti di gestione o di direzione, per un asserito contrasto, fra l'altro, con la libertà di impresa protetta a livello costituzionale e da parte del diritto dell'UE.

La Corte dichiara infondata la questione per erroneità della interpretazione della norma denunciata, dato che l'incompatibilità disposta dalla norma impugnata non è riferibile ai soci, di società di capitali titolari di farmacie, che si limitino ad acquisirne quote, senza essere ad alcun titolo coinvolti nella gestione della farmacia.

A rilevare ai fini del presente discorso è la dichiarazione di infondatezza dell'eccezione di inammissibilità avanzata dal Governo per il profilo dell'erronea evocazione di disposizioni del diritto dell'UE. Nel caso di specie, come anticipato, la questione sollevata dal giudice rimettente rientrava in astratto nei casi suscettibili di "doppia pregiudizialità". Il collegio arbitrale - probabilmente anche per via dei limiti all'attivazione del rinvio pregiudiziale che incontrano gli arbitri, ai quali una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia nega la qualifica di organo giurisdizionale nazionale ex art. 267 TFUE - si trovava costretto a rivolgersi direttamente ed esclusivamente alla Corte costituzionale. Quest'ultima ha ribadito che, qualora sia lo stesso giudice comune a richiamare, come norme interposte, disposizioni dell'UE attinenti, nella sostanza, ai medesimi diritti tutelati da parametri interni, essa non potrà esimersi dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri, inclusa la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta. Ciò posto, la Corte costituzionale, dopo aver constatato l'errata interpretazione della norma denunciata da parte del giudice rimettente, non ha ritenuto neppure di dover attivare un rinvio pregiudiziale alla CGUE, ritenendo che l'interpretazione da essa fornita rendesse la disposizione del tutto compatibile sia con il parametro nazionale sia con il parametro europeo, in specie, con gli artt. 3 TUE, 49 TFUE e 16 della Carta dei diritti dell'UE.

Ad uno esito diverso da quello citato in precedenza giunge invece la Corte costituzionale con l'ordinanza n. **182**, riguardante, nel merito, il diritto alla parità di trattamento per i cittadini non appartenenti all'UE nel settore della sicurezza sociale e, in particolare, nell'accesso all'assegno di natalità e di maternità.

In base alla normativa interna vigente, l'accesso a detti sussidi familiari da parte di questi ultimi è subordinato al requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti

di lungo periodo, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 286/1998 e dal d.lgs. n. 151/2001. Di contro, numerose disposizioni del diritto dell'UE sembrerebbero porsi in contrasto con il regime interno, a partire dall'art. 34 della Carta dei diritti dell'UE, dedicato alla sicurezza sociale e assistenza sociale, e soprattutto la direttiva 2011/98/UE, che disciplina una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico e si prefigge, tra l'altro, l'obiettivo di assicurare l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri, per quanto concerne, fra l'altro, i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, comprensivi dell'assegno di natalità e l'assegno di maternità.

Sebbene la questione implichi profili di incompatibilità con gli artt. 3 e 31 Cost., il giudice rimettente evidenzia come siano numerosi i profili di rilevanza con disposizioni della Carta dei diritti dell'UE, segnatamente, in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 di quest'ultima. Poiché il giudice rimettente ha ritenuto di sollevare in primo luogo una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme di tale Carta, la Corte costituzionale ha confermato il proprio orientamento secondo cui è suo compito valutare se le disposizioni censurate infrangano sia principi costituzionali sia le garanzie sancite da tale Carta. Ciò posto, la Corte costituzionale ha rimarcato altresì il ruolo della Corte di giustizia di interprete del diritto dell'UE e ha confermato che, prima di decidere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate, è necessario interrogare quest'ultima sull'esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell'UE che incidono sul diritto nazionale. Così facendo, la Corte costituzionale ha enfatizzato ulteriormente l'importanza riconosciuta al dialogo con la Corte di giustizia attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale per assicurare la corretta e uniforme interpretazione del diritto dell'UE e la salvaguardia dei diritti in questione in una prospettiva di massima espansione.

Da ultimo, occorre riferire come nel periodo qui considerato la Corte costituzionale si sia pronunciata anche sulla diversa ipotesi in cui il rinvio pregiudiziale sia stato previamente esperito dal giudice *a quo*.

In particolare, con la sentenza n. **254**, la Corte ha giudicato su alcune questioni di legittimità costituzionale relative alla legge n. 183/2004 e al d.lgs. n. 23/2015, concernenti la tutela da accordare al lavoratore in caso di licenziamenti intimati in difetto di giustificato motivo o di giusta causa.

Delle censure mosse nei confronti della normativa impugnata, merita qui concentrare l'attenzione su quella che si rivolge alla complessiva inadeguatezza della tutela, esclusivamente indennitaria, prevista dal d.lgs. n. 23/2015, lamentando la violazione degli artt. 10 e 117, c. 1, Cost., a motivo che la materia dei licenziamenti collettivi sarebbe riconducibile alle competenze normative dell'UE e risulterebbe quindi in contrasto con la Carta dei diritti dell'UE, segnatamente con l'art. 30, che riconosce il diritto di ogni lavoratore alla tutela contro il licenziamento ingiustificato in conformità al diritto dell'UE e alle legislazioni e prassi nazionali, nonché con gli artt. 20, 21, e 47 della stessa, a motivo che la

normativa nazionale in questione determinerebbe un arretramento di tutela rispetto a quanto richiesto dal rispetto di tali disposizioni.

La Corte costituzionale dà conto delle novità sopravvenute all'ordinanza di rimessione del giudice rimettente, il quale, nell'ottica della doppia pregiudizialità, aveva ritenuto di proporre contemporaneamente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia - al fine di chiarire l'interpretazione delle disposizioni della Carta dei diritti dell'UE - e l'incidente di costituzionalità. Il Giudice delle leggi rileva quindi che, a seguito di tale rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia si era già pronunciata con ordinanza del 4 giugno 2020 (causa C-32/20, TJ contro Balga srl), dichiarando manifestamente irricevibili le questioni proposte. La Corte di giustizia aveva infatti rilevato l'assenza di un collegamento tra un atto di diritto dell'UE, segnatamente la direttiva 98/85/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, e la misura nazionale in questione, come richiesto dall'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti dell'UE, non essendo sufficiente la mera affinità tra le materie prese in esame o l'indiretta influenza che una materia esercita sull'altra.

La Corte costituzionale rileva quindi che, in conformità a tali indicazioni, è anche suo compito operare una rigorosa ricognizione dell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, in quanto la Carta dei diritti dell'UE può essere invocata solo quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto dell'UE. In particolare, la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, così come le modalità adottate dal datore di lavoro nel dar seguito ai licenziamenti, sono materie che, nella ricostruzione fornita dalla Corte di giustizia, non si collegano con gli obblighi discendenti dalla direttiva 98/85/CE, e restano dunque affidate alla competenza degli Stati membri. Di conseguenza, anche per il Giudice delle leggi la situazione giuridica della ricorrente nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE e, pertanto, quest'ultimo non può essere invocato come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale.

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 delle indicazioni fornite dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), specie a fronte di indirizzi giurisprudenziali consolidati, per una più precisa definizione dei confini e delle condizioni cui il legislatore nazionale deve attenersi nell'esercitare la propria potestà normativa quando vengano in gioco libertà e diritti fondamentali. Sul punto si rinvia anche al Quaderno sulle sentenze CEDU riguardanti l'Italia nel 2020 dell'Osservatorio sulle sentenze CEDU dell'avvocatura della Camera riprodotto in appendice.

A venire in rilievo, innanzitutto, è la sentenza n. **32**, concernente la portata del divieto di efficacia retroattiva delle norme penali sfavorevoli in ordine al trattamento penitenziario.

La Corte costituzionale ha modo di pronunciarsi sulle questioni di legittimità sollevate da molteplici giudici avverso la legge n. 3/2019 nella parte in cui non è previsto che le modifiche apportate alla legge n. 354/1975 (“norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”), ovvero l’inserimento di alcuni delitti contro la pubblica amministrazione tra quelli sottoposti al regime “ostativo” ivi previsto, si applichino soltanto ai condannati per fatti commessi successivamente all’entrata in vigore della legge n. 3/2019. Ciò, a detta dei rimettenti, costituirebbe violazione dell’art. 25, c. 2, Cost. e dell’art. 117, c. 1, Cost., in relazione all’art. 7 della CEDU sotto il profilo del principio di legalità e non retroattività della pena.

Dall’art. 25, c. 2, Cost. discende il divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante ma anche il divieto di applicare retroattivamente una legge che prevede pene più severe per fatti già oggetto di rilevanza penale. Tale divieto è poi esplicitato nell’art. 7, par. 1, secondo periodo, CEDU.

La Corte EDU, più volte e in particolare nella sentenza della Grande Camera “Del Rio Prada contro Spagna” del 2013, ha ribadito che in linea di principio le modifiche alle norme sull’esecuzione della pena non sono soggette al divieto di applicazione retroattiva di cui all’art. 7 CEDU. Sono invece soggette a tale divieto quelle modifiche che determinano il mutamento della portata applicativa della pena imposta dal giudice, dato che, diversamente, gli Stati resterebbero liberi di adottare misure che retroattivamente definiscono nuovamente la portata della pena imposta in senso sfavorevole all’interessato.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto necessario procedere a una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall’art. 25, c. 2, Cost., in relazione alla disciplina dell’esecuzione della pena, distinguendo tra meri benefici penitenziari e le “pene” alternative alla detenzione. Di conseguenza, viene dichiarata l’illegittimità delle norme impugnate nella parte in cui le modifiche introdotte alla legge n. 354/1975 si applicano anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 3/2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione, della liberazione condizionale e del divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione; la Corte dichiara altresì l’illegittimità costituzionale di tali norme nella parte in cui non prevedono che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati che, prima dell’entrata in vigore della medesima legge, abbiano già raggiunto livelli di rieducazione adeguati alla concessione del beneficio stesso.

Di interesse è anche l’ordinanza n. **132**, sulla compatibilità con la Costituzione delle norme che prevedono sanzioni detentive a carico dei giornalisti condannati per diffamazione, di cui si è già dato conto *supra* in ragione delle peculiarità della tecnica decisoria impiegata e della ricerca di un dialogo con il legislatore. Giova riprendere anche qui tale

pronuncia per mettere in luce ulteriori profili.

Ad essere oggetto di impugnazione – si ricorda – è l'art. 13 della legge n. 47/1948, laddove è prevista la pena della reclusione, in via alternativa o cumulativa rispetto alla multa, a carico di chi è condannato per il delitto di diffamazione aggravata dall'uso del mezzo della stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, in relazione, fra l'altro, all'art. 117, c. 1, Cost. e l'art. 10 CEDU.

La Corte EDU è più volte intervenuta sulla materia ed ha stabilito che «l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (hate speech) o di istigazione alla violenza» (sentenza della Grande Camera 17 dicembre 2004, *Cumpana e Mazare contro Romania*).

In più recenti pronunce (sentenza 24 settembre 2013, *Belpietro contro Italia*; sentenza 7 marzo 2019, *Sallusti contro Italia*) la Corte EDU ha sì ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti da parte dei giudici italiani, ma ha ritenuto sproporzionata l'infrazione di una pena detentiva anche se condizionalmente sospesa.

La Corte costituzionale ha precisato come la libertà di manifestazione del pensiero costituisca un diritto fondamentale, nel cui ambito la libertà di stampa assume rilevante importanza in ragione del ruolo essenziale che nel funzionamento del sistema democratico è assegnato al giornalismo.

Il legittimo esercizio da parte della stampa e degli altri media della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione, dunque, richiede di essere bilanciato con interessi e diritti diversi, parimenti di rango costituzionale, che lo limitano. Fra tali limiti si colloca la reputazione della persona, che costituisce diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. e componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU.

Il bilanciamento realizzabile nelle norme del codice penale e in quelle della vigente legge sulla stampa si impernia sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; ma tale bilanciamento è inadeguato anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, anche se sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che pure abbiano illegittimamente offeso la reputazione altrui.

Tutto ciò esige una rimodulazione del bilanciamento, necessariamente affidata al legislatore, tale da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica con le altrettanto rilevanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi da parte dei giornalisti.

Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

Dalla giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali del 2020 emergono 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. Ai limitati fini del presente Rapporto verranno presi in considerazione alcuni profili che paiono qualificanti a questo scopo.

L'intreccio delle competenze legislative

Un primo profilo su cui occorre soffermare l'attenzione riguarda gli sforzi compiuti dalla Corte costituzionale per sciogliere le ipotesi di intreccio di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Innanzitutto, l'intreccio di competenze può raggiungere una complessità tale da costringere a ricondurre una disciplina normativa entro una pluralità di materie spettanti alla potestà legislativa di differenti soggetti.

A riprova può essere offerto l'esempio della sentenza n. **119**, originata dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Veneto nei confronti della l. Veneto n. 30/2016, ove questa consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali.

La Corte osserva che le deroghe alle distanze minime di fonte locale attengono ad interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria, e rileva che in tempi recenti, anche l'ordinamento statale, perseguendo obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ha differenziato il grado di cogenza delle distanze minime in base alla densità edificatoria della zona omogenea.

Secondo la Corte la disciplina delle distanze attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che tale disciplina rientri nella materia "ordinamento civile" ex art. 117, c. 2, lett. l, Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nondimeno, viene altresì sottolineato che, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche –, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del "governo del territorio" ex art. 117, c. 3, Cost. Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e la potestà legislativa concorrente della Regione

in materia di governo del territorio, la Corte mette in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate.

Ciò premesso, la Corte osserva che la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali.

Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano - come per effetto della norma regionale ora in scrutinio - non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali.

La giurisprudenza presa qui in esame offre anche esempi di decisioni che hanno condotto ad esiti opposti, segnatamente in favore dello Stato.

Si pensi alla sentenza n. **208**, che ha interessato l'istituzione, da parte del d.l. n. 119/2018, convertito, con modificazioni, in legge n. 136/2018, della "Autorità di sistema portuale dello Stretto" e della "Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio".

La Corte, dopo aver proceduto ad una ricostruzione della disciplina sulla riorganizzazione delle autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale, rileva come le disposizioni impugnate non tocchino le competenze regionali, ma costituiscano esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di tali Autorità rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale.

In primo luogo, infatti, la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei "porti e aeroporti civili", che per costante giurisprudenza ricomprende fra tali principi i profili organizzativi fondamentali.

Sotto un diverso profilo, inoltre, deve considerarsi che tali Autorità sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle fun-

zioni esercitate dalle stesse autorità, la disciplina delle quali esula dai principi fondamentali. Gli interventi legislativi di riordino di tali enti, tuttavia, risultano espressione anche della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, c. 2, lett. g, Cost., ossia "ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali".

Per queste ragioni, la normativa impugnata non presenta i profili di illegittimità lamentati, e neppure vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione, dovendosi ricondurre a diverse potestà legislative spettanti allo Stato.

A fronte della complessità che l'intreccio di competenze legislative di Stato e Regioni può assumere, anche nel periodo preso qui in considerazione la Corte coglie l'occasione di insistere sulla rilevanza del principio di leale collaborazione nei rapporti tra livelli di governo.

È quanto avvenuto, nello specifico, con la sentenza n. 217, nella quale la Corte affronta la portata generale di tale principio in relazione al potere sostitutivo esercitato dallo Stato ex art. 120 Cost. nel caso di Regioni sottoposte a piani di rientro e commissariamento.

La pronuncia ha ad oggetto questioni di legittimità costituzionale mosse dal Governo su alcune previsioni della l. Lazio n. 13/2018, concernenti, fra l'altro, la realizzazione di una struttura sanitaria, ritenute in contrasto con le competenze del *commissario ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, in violazione quindi del principio di leale collaborazione espressamente enunciato all'art. 120 Cost.

La Corte, ricostruite le vicende del disavanzo sanitario della Regione Lazio e del Piano di rientro ad esso dedicato, con relativo commissariamento, osserva che in questo quadro l'apertura di nuove strutture sanitarie è riconducibile ai provvedimenti che la Regione non poteva assumere in modo autonomo, rientrando invece nelle competenze del *commissario ad acta*.

La Corte, in particolare, si impegna in una ricostruzione della portata del principio di leale collaborazione, che deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» e che non si attenua nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e Regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, come suggerisce il testo costituzionale, il principio è affermato all'art. 120, c. 2, proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e Regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali. E, sebbene l'art. 120, c. 3, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale, è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della Regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in defini-

tiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci.

Alla luce delle norme citate, una legge regionale che interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e nelle competenze del commissario risulta assunta in palese violazione del principio di leale collaborazione, il quale esige che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro.

La definizione dei confini delle materie e la compresenza di interventi statali e regionali

Un ulteriore profilo di interesse emerge dalla giurisprudenza costituzionale vertente su specifiche materie, la quale offre l'occasione per evidenziare alcuni nodi problematici ricorsivi nel riparto di potestà legislativa, soprattutto a partire dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Si tratta, in particolare, non tanto del concorso di interventi legislativi nelle materie elencate al c. 3 dell'art. 117 Cost., espressamente distinto in principi fondamentali e normativa di dettaglio, quanto alla compresenza di normative statali e regionali che, di fatto, insistono legittimamente su determinati ambiti materiali anche al di fuori delle materie qualificate come di potestà legislativa concorrente.

Preliminarmente occorre richiamare l'attenzione su quegli indirizzi giurisprudenziali circa l'individuazione della materia entro cui ricade la disciplina impugnata. Significativa al riguardo è la sentenza n. 38, con cui la Corte costituzionale giudica sulle previsioni della l. Piemonte n. 19/2018 che consente al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

La Corte affronta il problema della identificazione della "materia" ai fini della individuazione della relativa competenza. Con ciò, trova conferma la giurisprudenza secondo cui l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata deve essere effettuata tenendo conto della *ratio*, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina.

La Corte fa applicazione del criterio – già utilizzato con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una «concorrenza di competenze» – che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre», ed individua nella "tutela della salute" la materia "prevalente", in relazione alla stretta inerenza che la disposizione impugnata presenta con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza. Di conseguenza, la Corte dichiara l'illegittimità della normativa

regionale per contrasto con i principi fondamentali definiti dallo Stato.

Una prima materia tradizionalmente oggetto di significative pronunce è la “tutela della concorrenza”, la quale si presta bene ad evidenziare la valenza trasversale che certe materie di potestà legislativa esclusiva statale possono assumere e, al contempo, i limiti cui esse vanno incontro.

Con la sentenza n. 56 la Corte ha preso posizione sulle censure mosse dalla Regione Calabria nei confronti del d.l. n. 135/2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 12/2019, recante un nuovo regime dell’attività di noleggio con conducente (NCC). Secondo la Regione, l’introduzione di una dettagliata disciplina delle modalità operative di svolgimento, dell’organizzazione e delle tempistiche del servizio di NCC, nonché di obblighi specifici di documentazione, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale (art. 117, c. 4, Cost.).

La Corte riconosce che il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, ma anche che su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all’art. 117, c. 2, lett. e, Cost. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, infatti, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale, potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta.

Sul punto, la Corte richiama la sua giurisprudenza per cui la nozione di “concorrenza” «non può non riflettere quella operante in ambito europeo. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)». La Corte precisa altresì che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà, e che il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali – definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare.

Sotto un diverso profilo, la Corte ha anche valutato se il riferimento alla tutela della concorrenza non possa essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie

di competenza regionale, in quanto l'esercizio della competenza trasversale, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi. Ha peraltro precisato che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento può presentare «anche un contenuto analitico».

Altra materia che, fin dalle prime pronunce dopo la modifica del Titolo V, ha manifestato una accentuata trasversalità è la **“tutela dell'ambiente”**, per la quale emerge frequentemente l'esigenza di contemperare la garanzia uniforme sull'intero territorio nazionale e le istanze di tutela maggiori, o diversificate, in relazione alle specificità regionali.

Con la sentenza n. **88** la Corte replica alle censure mosse dal Governo verso alcune previsioni della l. Basilicata n. 4/2019, nella parte in cui si disciplina l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando - solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli - i valori limite stabiliti dal d.lgs. n. 152/2006 e stabilendo così criteri più restrittivi di quelli di cui alla normativa statale.

La Corte osserva come, secondo il d.lgs. n. 152/2006, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue siano sottoposti alla disciplina dei rifiuti, riconducibile alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Ritiene altresì costante l'affermazione - secondo la quale, in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Quanto a tali interventi, la Corte ha affermato che la collocazione della materia “tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema” tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate».

La competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico, tuttavia, non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. s, Cost. Tali esigenze di uniformità non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma, non di meno, dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

La disposizione regionale impugnata concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di gestione dei fanghi di depurazione. La limitazione al relativo utilizzo, derivante

dall'applicazione dei più restrittivi criteri regionali, è infatti suscettibile di incidere sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili, nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto che, in base alla normativa europea, spetta agli Stati membri decidere. Le restrizioni introdotte dalla Regione Basilicata con la disposizione impugnata si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento.

Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti. La Regione deve quindi attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole. Tale competenza ben le potrebbe consentire, in primo luogo, l'adozione di limiti e condizioni nell'utilizzazione in agricoltura dei diversi tipi di fanghi, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dei suoli, con riferimento in particolare alla loro vulnerabilità, nonché ai tipi di colture praticate. Inoltre, fermo restando il rispetto dei valori limite stabiliti dalla normativa statale, l'intervento delle Regioni potrebbe anche tradursi nel miglioramento della qualità dei fanghi prodotti sul loro territorio nell'ambito del servizio idrico integrato.

Con la sentenza n. **258** la Corte ha preso posizione sulle censure mosse dal Governo ad alcune parti della l. Puglia n. 34/2019, con le quali, fra l'altro, si stabilisce quali sono i criteri per ritenere che la modifica degli impianti non avrà impatti negativi sull'ambiente e potrà, quindi, realizzarsi senza sottoporsi a valutazioni d'impatto ambientale (VIA).

La Corte rileva che il legislatore regionale persegue l'obiettivo di accelerare le tempistiche e alleggerire le procedure per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici degli impianti eolici e fotovoltaici, nella convinzione di agire in conformità agli indirizzi del legislatore europeo e in considerazione del fatto che il legislatore statale nulla ha previsto circa i criteri e le soglie di potenza rispettati i quali gli interventi su impianti esistenti non debbano assoggettarsi alla verifica di assoggettabilità o alla VIA.

Secondo la Corte, però, l'assunto per cui spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale non può essere condiviso. Il codice dell'ambiente prevede apposita disciplina sui progetti di impianti eolici e per conversione fotovoltaica che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale. Lo Stato ha, inoltre, adottato regole che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA, demandando ad un regolamento ministeriale il compito di definire criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità.

Tale quadro normativo è espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia. La ricerca del punto di equilibrio tra l'esi-

genza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, c. 2, lett. s, Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale.

Altra materia di potestà legislativa statale esclusiva su cui, nel corso del 2020, la Corte è tornata più volte a pronunciarsi è l'«ordine pubblico e sicurezza», con alcune decisioni che fanno emergere come, anche in questo ambito, le Regioni possano essere chiamate ad adottare una propria disciplina e elaborare politiche territoriali.

È accaduto con la sentenza n. **236**, avente ad oggetto la l. Veneto n. 34/2019 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), impugnata dal Governo assumendone il contrasto complessivamente con gli artt. 117, c. 2, lett. g) e h), e 118, c. 3, Cost. Tale legge regionale mira essenzialmente, tra l'altro, a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, c. 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, c. 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5). Per «controllo di vicinato» la legge impugnata intende «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

La Corte riassume gli esiti della propria giurisprudenza in materia di sicurezza e prevenzione della criminalità, rilevando come l'endiadi contenuta nella lett. h dell'art. 117, c. 2, Cost. allude al complesso di «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento». Tali funzioni costituiscono una «materia in senso proprio, e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata», rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei

essenziali; materia che, peraltro, «non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari», dovendosi in proposito distinguere tra un «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale», definibile quale «sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria)», e una «sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale». Conseguentemente, «[a]lle Regioni è [...] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio», rientranti per l'appunto nel genus della "sicurezza secondaria".

Alla luce di questo parametro, la Corte osserva che - nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la «repressione di reati» o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone - l'espressa menzione, nella definizione stessa di "controllo di vicinato" della «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», lungi dall'alludere a mere «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico riconducibili alla nozione di "sicurezza secondaria", non possa che riferirsi alla specifica finalità di "prevenzione dei reati", da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio. Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile - assieme alla funzione di "repressione dei reati" - al concetto di "sicurezza in senso stretto" o "sicurezza primaria", di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. h, Cost.

Né, d'altra parte, le previsioni della legge regionale impugnata appaiono riconducibili a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate dalla legge statale ai sensi dell'art. 118, c. 3, Cost. Esse, infatti, disciplina direttamente, al di fuori del quadro istituzionale recato oggi del d.l. n. 14/2017, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, c. 3, Cost.

Da segnalare anche la sentenza n. **177**, in risposta all'impugnazione da parte del Governo di alcune previsioni del Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza della Regione Puglia di cui alla l.r. n. 14/2019.

La Corte rileva che per il perseguimento dell'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'art. 118, c. 3, Cost., la legislazione statale ha introdotto una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (riprendendo anche la sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell'«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali,

nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1 del d.l. n. 14/2017). Le Regioni e le Province autonome sono, così, espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti «volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento», anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, c. 2, del d.l. n. 14/2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, muovendosi nell'ambito delle competenze che l'art. 117, cc. 3 e 4, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019).

In questo contesto, la Corte ha ritenuto legittime le disposizioni della legge della Regione Puglia riguardanti l'istituzione di un "osservatorio-legalità" con funzioni consultive in favore degli organi politici e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, così come le disposizioni volte ad impegnare la Regione alla valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi (compresa l'adozione di un "rating" buone prassi" sull'uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo), così come le disposizioni volte a stimolare promuovere la stipula di accordi e convenzioni con autorità statali per la prevenzione dei reati in materia ambientale.

Risultano invece illegittime, alla luce del parametro sopra individuato, le disposizioni che prevedono la predisposizione di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata - in quanto in contrasto con le attribuzioni e l'unitarietà di azione della Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alle mafie, ed in quanto in contrasto con la disciplina sulla protezione dei dati personali, essendo l'accesso a tale nuova banca dati "accessibile a tutti" - così come le disposizioni che attribuivano alle Aziende regionali per la casa e per l'abitare funzioni in materia di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione dei beni confiscati: anche in questo caso tali disposizioni - non di mera promozione ma suscettibili di immediata applicazione - si sovrapponevano alla normativa statale "antimafia" che regola le fasi successive al trasferimento del bene in capo ai Comuni.

Ai fini del presente Rapporto, secondo la logica sopra indicata, assume rilievo anche la materia dell'"ordinamento civile", in relazione alla quale, nel 2020, la Corte è intervenuta con una significativa pronuncia che ha interessato l'ambito del c.d. terzo settore.

La sentenza n. **131**, in particolare, interessa le disposizioni della l. Umbria n. 2/2019, nella parte in cui disciplina le cooperative di comunità prevedendone un coinvolgimento nell'attività di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento previste all'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS), di cui al d.lgs. n. 117/2017, senza che quest'ultimo faccia menzione delle cooperative di comunità tra gli enti del Terzo settore (ETS) coinvolgibili allo scopo.

La Corte osserva che il CTS stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli ETS, ne assicurano il coinvolgimento attivo «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Evidenzia la Corte come si tratti di una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, c. 4, Cost. Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile». Nella suddetta disposizione costituzionale si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

In questo contesto, l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria. Si instaura, in questi termini, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale, tuttavia, non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica. La originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

La Corte precisa quindi che ricade tipicamente nella competenza statale nella materia “ordinamento civile” non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS,

ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche». Il legislatore regionale, dunque, se da un lato è abilitato, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS, non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici.

Da ultimo, merita fare riferimento anche ad un caso nel quale la Corte fa salva la normativa regionale.

È l'esempio offerto dalla sentenza n. 91, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sul c.d. fattore famiglia, istituito dalla legge Piemonte n. 16/2019, quale indicatore generale sulla situazione patrimoniale/reddituale delle famiglie, da utilizzare tra l'altro per "prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa".

Le censure del Governo si appuntano essenzialmente sull'indeterminatezza delle situazioni alle quali tale fattore verrebbe applicato e soprattutto sul fatto che l'art. 3 della legge regionale ricomprende in tale ambito prestazione di carattere sanitario. Secondo il Governo, sia la predeterminazione del c.d. *ticket* che quella del c.d. *super ticket* per i non esenti per un importo pari ad euro 10 devono essere stabiliti dalla legge statale. Solo rispetto al caso del *super ticket* le Regioni possono individuare forme alternative di compartecipazione alla spesa sanitaria dei non esenti, tuttavia assicurando la non alterazione del gettito complessivo.

La Corte costituzionale, nel ricostruire il complesso sistema di finanziamento dei servizi sanitari, articolato su più livelli e che attinge a molteplici fonti di finanziamento nazionali e locali, precisa che, nonostante l'intriccatezza del sistema delle fonti, in cui in effetti la predisposizione di un ulteriore indicatore quale il "fattore famiglia" rischia di determinare un nuovo elemento di incertezza, si spende in un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'istituto, dichiarando l'infondatezza della questione di costituzionalità. Il "fattore famiglia", a giudizio della Corte, non andrebbe ad incidere sul regime delle compartecipazioni alla spesa sanitaria per come definito dalla fonte statale, ma riguarderebbe la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale, non determinando neppure effetti distorsivi sulla programmazione e stima della spesa sanitaria. Anche la questione della possibile sovrapposizione conflittuale della normativa sul "fattore famiglia" con la normativa ISEE viene dichiarata non fondata dalla Corte, in quanto il d.P.C.M. n. 159/2013 "fa salve" le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali.

All'esito dell'interpretazione delle norme coinvolte e della loro asserita compatibilità reciproca, la Corte *in primis* riafferma che l'attribuzione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni alla normativa statale non esclude la possibilità che le regioni

intervengano per garantire livelli ulteriori di tutela; in secondo luogo, riferendo la disciplina impugnata alla materia dei servizi sociali, rientrante nella competenza di tipo residuale, la Corte considera come pienamente legittimo l'intervento legislativo regionale

Fonti secondarie statali e vincoli derivanti per le Regioni

La giurisprudenza costituzionale nel periodo preso qui in esame offre alcune interessanti pronunce che intercettano la questione del carattere vincolante o meno delle fonti statali di rango secondario nei confronti delle Regioni; fonti che, peraltro, non possono costituire – come noto – oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Gli indirizzi giurisprudenziali sul punto trovano conferma, innanzitutto, nella sentenza n. 180. In tale occasione la Corte si pronuncia sulla l. Lombardia n. 4/2019, nella parte relativa alle attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. La Corte respinge il ricorso, rilevando come esso sia basato sulla considerazione per cui le norme impuginate contrasterebbero con i principi fondamentali asseritamente posti dal d.P.R. n. 285/1990 (regolamento di polizia mortuaria), in quanto alcune di esse introdurrebbero fattispecie non contemplate da tale regolamento, mentre altre detterebbero una disciplina da questo difforme.

Secondo la Corte tale premessa è errata, in quanto non vi è prova della idoneità del d.P.R. n. 285/1990 ad assurgere al rango di normativa interposta, in grado, quindi, di dettare principi fondamentali vincolanti la potestà legislativa concorrente regionale. Esso, infatti, rientra di per sé tra le fonti normative secondarie cui, in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario». Le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, in quanto tale fonte «anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» e, quindi, a vincolare il legislatore regionale.

L'unica ipotesi in cui ciò può avvenire è ben circoscritta: quando, «in settori squisitamente tecnici», le norme secondarie intervengono a completare la normativa statale primaria e costituiscono «un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale». Unicamente in queste limitate ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria, «nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali», può comportare «l'illegittimità costituzionale della norma censurata». Nel caso di specie, il Governo impu-

gnante non ha dato prova della sussistenza di detta limitata ipotesi.

Ad un esito sostanzialmente diverso giunge la sentenza n. 72, la quale merita di essere ricordata per alcune considerazioni riguardanti il rapporto fra i decreti del Presidente del Consiglio, di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), e la legislazione regionale.

Ad essere impugnata è la l. Puglia n. 6/2019, la quale, al fine di recepire i LEA definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, contiene il quadro dei LEA «socio-sanitari in riferimento alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali con le relative compartecipazioni». Secondo lo Stato ricorrente, tale previsione sarebbe lesiva della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, c. 2, lett. m, Cost., perché limiterebbe illegittimamente i trattamenti residenziali e semiresidenziali alle sole categorie di soggetti non autosufficienti costituite da “anziani e soggetti affetti da demenza”, senza alcun riscontro nel citato d.P.C.M., il quale farebbe generale riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti.

La Corte, nell'accogliere la questione, afferma in particolare il carattere indispensabile e autosufficiente, ovvero l'immediata applicabilità dell'atto statale utilizzato per la definizione e l'aggiornamento dei LEA.

Difatti, quanto al carattere «indispensabile» del d.P.C.M. di determinazione dei LEA, si osserva e precisa come vi sia un «intrinseco collegamento del decreto con la competenza statale esclusiva in materia di 'livelli essenziali delle prestazioni' (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., come risulta dal *petitum* del ricorso ispirato alla chiara finalità di assicurare la continuità, la completezza e la tempestività nell'erogazione dei servizi sanitari essenziali. Pur dovendosi riconoscere che il d.P.C.M. non costituisce norma interposta nella accezione formale desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte, esso è comunque indispensabile per conformare la disciplina “sostanziale” dei procedimenti legislativi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi».

Quanto all'immediata applicabilità del d.P.C.M., si chiarisce invece che «la normativa censurata muove dall'erroneo presupposto che, senza recezione in una legge regionale, le prescrizioni afferenti ai LEA non vengano nell'ambito dell'ordinamento regionale [...]. Il riferimento ai “soli anziani e soggetti affetti da demenza”, [...] costituisce un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, in quanto, escludendo gli altri soggetti non autosufficienti, riduce il novero dei destinatari delle prestazioni socio-sanitarie, legandole alla presenza di un requisito di età o alla sussistenza di una determinata patologia che non trovano riscontro nel d.P.C.M. del 2017. Tale decreto costituisce il provvedimento finale del procedimento di individuazione dei LEA previsto sin dalla legge

n. 502 del 1992 e quindi attua e specifica l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Da ciò consegue la violazione di detto parametro e la fondatezza della proposta questione di legittimità».

Su alcune problematiche inerenti alle Regioni a statuto speciale

Nell'annualità presa in considerazione dal presente Rapporto, infine, vi sono numerose pronunce che coinvolgono anche le Regioni a statuto speciale. Oltre alle decisioni di cui si è già dato conto sopra, appare utile in conclusione soffermarsi su alcune sentenze che paiono significative e che evidenziano alcune delle problematiche, prevalentemente in materia finanziaria, che più di recente interessano specificatamente queste Regioni.

Innanzitutto, occorre fare riferimento al carattere vincolante, anche per queste Regioni, assunto dalle previsioni statali in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”.

Con la sentenza n. **250**, la Corte accoglie le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto varie disposizioni delle ll. Valle d'Aosta n. 1/2019 e n. 4/2019, che avevano differito al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018. Il Governo ha lamentato la violazione della competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, c. 2, lett. e, Cost.), attraverso il parametro interposto dell'art. 18, c. 1, lett. b, del d.lgs. n. 118/2011, che per tutte le amministrazioni pubbliche fissa al 30 aprile il termine per l'approvazione del rendiconto o del bilancio di esercizio.

La Corte riconosce innanzitutto che la Regione Valle d'Aosta dispone di competenze in materia di ordinamento degli enti locali e di finanze regionali e locali, che però devono essere esercitate in armonia con la Costituzione: le norme regionali non possono quindi inficiare o depotenziare le finalità di disposizioni statali che mirano a realizzare l'obiettivo dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. La Corte, in particolare, ribadisce che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, definita dal legislatore statale, è funzionale a realizzare una rappresentazione unitaria dei dati della contabilità nazionale, imponendosi perciò anche alle Regioni speciali, che fanno anch'esse parte della finanza pubblica allargata. Il differimento del termine di uno degli adempimenti che scandiscono tale ciclo può vanificare la sincronia delle procedure di bilancio, la quale, a sua volta, è collegata alla programmazione finanziaria statale e richiede che lo Stato conosca in anticipo tutti i fattori incidenti sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

Inoltre, al pari del bilancio preventivo, anche il rendiconto svolge una funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio e costituisce la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziario dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed

europeo e alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio. Da queste considerazioni discende l'esigenza che sia lo Stato a determinare una data unica e comune per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche e che solo lo Stato possa disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria; e, con essa, l'illegittimità della disposizione impugnata.

Parimenti, le regole adottate dallo Stato possono applicarsi alle Regioni a statuto speciale anche nelle materie che il Titolo V qualifica come di potestà legislativa concorrente, come nel caso paradigmatico dei "principi di coordinamento della finanza pubblica".

È quanto emerge dalla sentenza n. **130**, avente ad oggetto alcune previsioni della l.r. Siciliana n. 24/2018, nella parte in cui riconduce le spese per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia a fondi di natura sanitaria.

La Corte rileva come la misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza (LEA). L'attuale art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie: l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza.

Ciò premesso, la Corte rileva che la Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest'ultimo, sottoposta a misure di "monitoraggio" nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Per questo, deve considerarsi preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali. La vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro.

La Corte ha altresì costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, poiché essi sono funzionali «a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

La previsione di spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione Siciliana viola, dunque, i prin-

cipi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, nell'eseguire le misure tendenti alla riduzione del disavanzo, la Regione deve occuparsi di destinare le risorse disponibili all'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali d'assistenza sanitaria. La Corte ha infatti da tempo chiarito l'«effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili».

La pronuncia appena richiamata va letta in combinato disposto ad una di poco precedente sentenza con cui la Corte costituzionale si è soffermata, fra l'altro, sul carattere vincolante dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario (LEA) anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e sugli obblighi derivanti dal loro necessario finanziamento.

È quanto accaduto con la sentenza n. **62**, che ha coinvolto sempre la Regione Siciliana in relazione alla legge di stabilità per l'anno 2018.

La parte principale della pronuncia in esame riguarda appunto la complessa questione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione in materia di spesa sanitaria regionale. Il sistema di finanziamento del servizio sanitario regionale siciliano è infatti ancora incentrato, per oltre la metà della spesa sanitaria, sul concorso dello Stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale, non essendosi ancora perfezionato il percorso per il completo trasferimento della spesa sanitaria a carico della Regione.

In tale contesto, il Governo ha impugnato la previsione che autorizza a iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale, in quanto non terrebbe conto del fatto che le maggiori risorse devono invece essere finalizzate alla copertura degli ulteriori oneri sanitari e non potrebbero essere destinate ad altri scopi. È impugnata anche la norma che dispone la retrocessione delle accise a favore della Regione senza il contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, la quale quindi determinerebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi della necessaria copertura finanziaria. Di conseguenza vi sarebbe un pregiudizio all'equilibrio di bilancio in violazione dell'art. 81, c. 3, Cost. ed al tempo stesso una lesione della garanzia LEA (tenuto anche conto che la Regione Sicilia è stata soggetta al piano di rientro a partire dal 2015).

La Corte, con questa pronuncia, formula importanti principi in ordine alla stretta correlazione che sussiste tra l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi e la garanzia del soddisfacimento dei LEA. Una non corretta determinazione delle risorse destinate a sostenere la spesa sanitaria produce effetti contabili, ma ha anche riflessi sulla effettività del finanziamento dei LEA e sulla corretta ed efficace erogazione della prestazione sanitaria.

La Corte approfitta di questa occasione per ribadire «la trasversalità e la supremazia

della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali», e che non può esservi una ponderazione in termini di sostenibilità economica tra dimensione finanziaria e attuazione dei LEA, perché la valutazione circa la «necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa».

3.2 Aspetti della giurisprudenza costituzionale nel 2021¹

Nelle tabelle sottostanti, per un utile aggiornamento rispetto ai dati riportati nel precedente paragrafo e relativi al 2020, sono sinteticamente riportate rilevanti pronunce di carattere monitorio e di illegittimità pronunciate dalla Corte costituzionale nei primi nove mesi del 2021.

Segue poi la sintesi delle seguenti quattro pronunce di particolare rilievo per i temi trattati nel presente capitolo:

- la **sentenza n. 37 del 2021** in materia di riparto di competenze tra livelli di governo territoriale nell'ambito dell'emergenza sanitaria in corso;
- le **ordinanze n. 66 e n. 67 del 2021** relative al conflitto di attribuzione sollevato da due deputati in merito alla gestione dell'emergenza sanitaria da parte del governo;
- l'**ordinanza n. 97 del 2021** relativa al cd. ergastolo ostativo;
- la **sentenza del 23 settembre 2021**, della quale devono essere ancora depositate le motivazioni, sul ricorso ai Dpcm per l'adozione delle misure di contenimento della pandemia da COVID-19;

Le tabelle e le sintesi delle sentenze sono riprese dai numeri 1, 2 e 3 del 2021 della **rassegna trimestrale della giurisprudenza costituzionale** realizzata dai Servizi studi di Camera e Senato.

Nella Rassegna si riepilogano, con cadenza trimestrale, le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Al contempo, nella Rassegna si dà conto - con l'ausilio della documentazione messa a disposizione dal Servizio Studi della stessa Corte - delle sentenze con valenza monitoria rivolte al legislatore adottate dalla Corte nel medesimo arco temporale. Ciascuna segnalazione è accompagnata da una breve analisi normativa e, quando presente, dal riepilogo dell'attività parlamentare in corso sulla materia oggetto della pronuncia.

¹ A cura dei Servizi studi di Senato e Camera.

I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale

Tabella di sintesi (gennaio-settembre 2021)

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Ordinanza n. 18/2021</p> <p><i>del 14 gennaio - 11 febbraio 2021</i></p>	<p>Disciplina dell'attribuzione del cognome dei figli nati fuori dal matrimonio (art. 262, primo comma, c.c.). Possibilità di trasmettere all'atto di nascita, di comune accordo tra i genitori, il solo cognome materno</p>	<p>«in tale decisione (sentenza n. 286 del 2016 ndr) si è preso atto che, in via temporanea, «in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità», “sopravvive” la generale previsione dell’attribuzione del cognome paterno, destinata a operare in mancanza di accordo espresso dei genitori. [...] d'altra parte, ancorché siano legittimamente prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di queste specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché «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» [...].»</p>
<p>Sentenza n. 22/2021</p> <p><i>del 26 gennaio - 17 febbraio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 601 Senato Doc VII, n. 109</p>	<p>Assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP)</p>	<p>«[...] l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale. [...] necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali».</p>
<p>Sentenza n. 32/2021</p> <p><i>del 28 gennaio - 9 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 608</p>	<p>Tutela dell'interesse del minore, nato da fecondazione eterologa praticata all'estero da coppie dello stesso sesso</p>	<p>«Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrà al più presto colmare il denunciato vuoto di tutela, a fronte di incompressibili diritti dei minori. Si auspica una disciplina della materia che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale. [...] Nel dichiarare l'inammissibilità della questione ora esaminata, per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, questa Corte non può esimersi dall'affermare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia».</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Sentenza n. 33/2021</p> <p><i>del 28 gennaio - 9 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 609</p>	<p>Tutela all'interesse dei minori nati da maternità surrogata al riconoscimento giuridico da parte di entrambi i componenti della coppia (eterosessuale od omosessuale) che abbia fatto ricorso all'estero alla maternità surrogata</p>	<p>«[...] Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata [...] non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco. Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, [...] questa Corte non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore.»</p>
<p>Sentenza n. 48/2021</p> <p><i>del 24 febbraio - 26 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 620</p>	<p>Procedimento elettorale preparatorio relativo alle elezioni politiche e giudice competente</p>	<p>«[...] la ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio costituire un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire) ma essa è nota in partenza ai destinatari, e non costituisce un accadimento improvviso e imprevedibile».</p> <p>Ha altresì sottolineato come nel caso del diritto di elettorato passivo, particolarmente per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di ricasazione di liste o d'incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative, nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipere le pertinenti questioni di legittimità costituzionale. "In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia tout-court, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto».</p>
<p>Sentenza n. 49/2021</p> <p><i>del 23 febbraio - 29 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 621</p>	<p>Concessioni per la raccolta del gioco del Bingo - Termine assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli per procedere alla gara per l'attribuzione delle concessioni - Rideterminazione dell'importo dovuto, in regime di proroga tecnica, che intendano partecipare alla gara</p>	<p>«[...] Il giudizio qui reso non cancella i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare, mediante interventi che - anziché favorire il passaggio verso la nuova regolazione di questo settore di mercato - si limitano a estendere, di volta in volta, l'ambito temporale della disciplina transitoria della proroga tecnica delle precedenti concessioni. Ciò è fonte di incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori e rende auspicabile, anche a tutela della concorrenza, l'approdo a un quadro normativo in tutti i suoi aspetti definito e stabile.»</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Sentenza n. 65/2021</p> <p>del 9 marzo - 13 aprile 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 635</p>	<p>Recepimento della direttiva sui servizi di comunicazione elettronica</p>	<p>«Preliminarmente, occorre rilevare che il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi della citata direttiva, questa Corte non può esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che - in linea con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE - devono essere introdotte "alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi". Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d'ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche), nella sua attuale formulazione, dispone che "in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche", il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche» [...].»</p>
<p>Sentenza n. 84/2021</p> <p>del 13 - 30 aprile 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 648 Senato Doc VII, n. 114</p>	<p>Sanzionabilità della persona fisica che, esercitando il diritto al silenzio, si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato</p>	<p>« [...] la decisione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all'esame di questa Corte è unicamente incentrata sulla disposizione - l'art.187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 - dalla quale discende l'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la presente pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimo. Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto - non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale - rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea».</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Ordinanza n. 97/2021</p> <p>del 15 aprile - 11 maggio 2021</p>	<p>Ergastolo ostativo per reati di mafia</p>	<p>« [...] esigenze di collaborazione istituzionale impongono a questa Corte di disporre, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, il rinvio del giudizio in corso e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame all'udienza del 10 maggio 2022, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio a quo. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata; mentre compito di questa Corte sarà quello di verificare ex post la conformità a Costituzione delle decisioni effettivamente assunte (ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018)».</p>
<p>Ordinanza n. 111/2021</p> <p>del 28 aprile - 27 maggio 2021</p>	<p>Trattamento sanzionatorio per i delitti di rapina propria e impropria</p>	<p>« [...] pur dovendosi ribadire come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi - resta che la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenta dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza [...]».</p>
<p>Sentenza n. 117/2021</p> <p>del 12 maggio - 7 giugno 2021</p>	<p>Trattamento sanzionatorio previsto per il reato di furto in abitazione</p>	<p>«Come già nella sentenza n. 190 del 2020, questa Corte intende tuttavia rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio - nell'ambito del quale si iscrive il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione - segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e "richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato».</p>
<p>Sentenza n. 120/2021</p> <p>del 25 maggio - 10 giugno 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 676 Senato Doc VII, n.</p>	<p>Aggio sulla riscossione delle entrate pubbliche</p>	<p>« [...] la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale «condizione di vita per la comunità», al punto da esprimere un inte-</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
		<p>resse «protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale» (sentenza n. 45 del 1963). È quindi urgente che il legislatore statale provveda a riformare tali meccanismi. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire - superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio [...] e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione - possono però essere molteplici e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. [...]</p> <p>Le questioni sollevate dal rimettente vanno perciò dichiarate inammissibili, perché le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione (nei sensi sopra precisati), implicano una modifica rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 219 del 2019).</p> <p>Nel pervenire a tale conclusione questa Corte ritiene, però, opportuno rimarcare, ancora una volta, l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione.».</p>
<p>Sentenza n. 150/2021</p> <p>del 22 giugno - 12 luglio 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 700 Senato Doc VII, n. 124</p>	<p>Pena della reclusione per il delitto di diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa</p>	<p>«La presente decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione [...]. Resta però attuale la necessità, già sottolineata da questa Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».</p>
<p>Sentenza n. 151/2021</p> <p>del 11 maggio - 12 luglio 2021</p> <p>Camera Doc VII, n. 701</p>	<p>Previsione di un termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio</p>	<p>« [...] la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione ge-</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
		<p><i>nerale e speciale. [...] Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame - in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) - questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.».</i></p>
<p>Sentenza n. 152/2021 <i>del 10 giugno - 12 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 702</p>	<p>Diniego automatico di rilascio della patente di guida per i destinatari di misure di prevenzione</p>	<p>«[...] Pertanto, i significativi elementi differenziali, che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio, di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada, e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo, così escludendo la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. Rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte.».</p>
<p>Sentenza n. 154/2021 <i>del 10 giugno - 15 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 704</p>	<p>Insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore</p>	<p>«[...] Questa Corte non può, tuttavia, non osservare che la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, dovrebbe essere oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie che pur emergono dalle questioni oggi scrutinate.».</p>
<p>Sentenza n. 173/2021 <i>del 7 - 23 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 721</p>	<p>Divieto triennale di concessione di misure alternative alla detenzione, nonché dei permessi premio e del lavoro all'esterno, al condannato al quale sia stata revocata una misura ottenuta in precedenza</p>	<p>«[...] Resta, peraltro, affidata alla discrezionalità del legislatore la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata possa essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena.».</p>

Sentenza	Oggetto del monito	Estratto
<p>Sentenza n. 185/2021</p> <p><i>del 10 giugno - 23 settembre 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 732 Senato Doc VII, n. 129</p>	<p>Sanzione amministrativa pecuniaria fissa per la violazione degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia</p>	<p>«[...] La norma censurata punisce indistintamente l'inosservanza dei plurimi obblighi di condotta contemplati dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 (...) con una sanzione amministrativa pecuniaria di considerevole severità e, al tempo stesso, fissa. [...]. La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. [...]. Tutto ciò fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma. [...] Per la violazione ora indicata sono d'altro canto previste, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, di minor importo e graduabile (da cinquemila a ventimila euro), sanzioni accessorie di significativo spessore (...), la cui estensione (...) sarebbe contraria allo stesso "verso" delle questioni e certamente estranea, comunque sia, alle competenze di questa Corte. (...) ciò non rappresenta tuttavia ostacolo alla declaratoria di illegittimità costituzionale, la quale dovrà assumere un contenuto meramente ablativo. Spetterà al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.</p>

3.2.2 Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali

Tabella di sintesi (gennaio-settembre 2021)

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<p>Sentenza n. 28/2021</p> <p><i>del 11 gennaio - 3 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 604 Senato Doc VII, n. 98</p>	<p>art. 68, co. 3, del Testo unico statuto impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3)</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Criteria per il calcolo del periodo di comporto nel pubblico impiego non privatizzato, durante il quale il dipendente in malattia ha diritto alla conservazione del posto di lavoro</p>
<p>Sentenza n. 34/2021</p> <p><i>del 9 febbraio - 11 marzo 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 610 Senato Doc VII, n. 99</p>	<p>art. 243-bis, co. 5, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)</p>	<p>articoli 1, 3, 81, 97, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost..</p>	<p>Termine per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) da parte del Comune in caso di subentro di una nuova amministrazione</p>
<p>Sentenza n. 41/2021</p> <p><i>del 15 gennaio - 14 febbraio 2020</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 615 Senato Doc VII, n. 101</p>	<p>artt. da 62 a 72, D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (conv. L. 9 agosto 2013, n. 98)</p>	<p>articolo 106, primo e secondo comma, Cost.</p>	<p>Attribuzione a giudici onorari della funzione di giudice collegiale nei tribunali ordinari (in relazione all'istituzione della figura dei giudici ausiliari d'appello)</p>
<p>Sentenza n. 55/2021</p> <p><i>del 25 febbraio - 31 marzo 2020</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 626 Senato Doc VII, n. 102</p>	<p>art. 69, quarto comma, c.p., come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251</p>	<p>articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Divieto di prevalenza della diminuente di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., sull'aggravante della recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.).</p>
<p>Sentenza n. 56/2021</p> <p><i>del 9 - 31 marzo 2020</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 627 Senato Doc VII, n. 103</p>	<p>art. 47-ter, comma 01, della legge ord. Pen. (L. 26 luglio 1975, n. 354)</p>	<p>articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Preclusione assoluta alla detenzione domiciliare per il condannato ultrasettante recidivo</p>
<p>Sentenza n. 59/2021</p> <p><i>del 24 febbraio - 1° aprile 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 630</p>	<p>art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), come modifi-</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Mancata applicazione automatica della reintegra in sede di accertamento giudiziale della manifesta in-</p>

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Senato Doc VII, n. 104	cato dall'art. 1, co. 42, lett. b), L. n. 92 del 2012		sussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo
Sentenza n. 68/2021 <i>del 28 gennaio - 16 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 636 Senato Doc VII, n. 110	art. 30, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)	articolo 3 Cost.	Mancata cessazione dell'esecuzione e di tutti gli effetti della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata in applicazione di norma dichiarata incostituzionale
Sentenza n. 80/2021 <i>del 10 febbraio - 29 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 645 Senato Doc VII, n.111	art. 39-ter, co. 2 e 3, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (decreto proroga termini), conv. con mod., nella L. n.- 8/2020	articoli 81 e 97, primo comma, Cost.	Disciplina del fondo anticipazioni di liquidità degli enti locali
Sentenza n. 83/2021 <i>del 25 marzo - 30 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 647 Senato Doc VII, n. 113	art. 148, co. 3, DPR 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico in materia di spese di giustizia)	articolo 3 Cost.	Inclusione del compenso del curatore dell'eredità giacente tra le spese anticipate dall'erario
Sentenza n. 84/2021 <i>del 13 - 30 aprile 2021</i> Camera Doc VII, n. 648 Senato Doc VII, n. 114	art. 187 quinquiesdecies, D.Lgs. n. 58/1988, come introdotto dall'art. 9, co. 2, lett. b), L. n. 62/2005	articoli 24, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE	Sanzioni per la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate
Sentenza n. 102/2021 <i>del 15 aprile - 20 maggio 2021</i> Camera Doc VII, n. 660 Senato Doc VII, n. 115	art. 15, comma 4, L. 8 marzo 2017, n. 24	articolo 3 Cost.	Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Determinazione del compenso globale in caso di perizia collegiale

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<p>Sentenza n. 107/2021</p> <p><i>del 14 aprile - 27 maggio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 664 Senato Doc VII, n. 116</p>	<p>art. 39, commi 14-quater/14-septies, D.L. n. 162/2019, conv. L. n. 8/2020 (d.l. proroga termini)</p>	<p>articolo 73, comma 1, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige</p>	<p>Regolazione finanziaria del gettito della tassa automobilistica sul possesso delle autovetture e dei motocicli tra Stato e Province autonome di Trento e Bolzano</p>
<p>Sentenza n. 119/2021</p> <p><i>del 11 maggio - 10 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 675 Senato Doc VII, n. 117</p>	<p>art. 41, comma 5, legge n. 99/2009</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Decorrenza dell'onere di riassunzione della causa di fronte al giudice in caso di modifica di competenza o giurisdizione</p>
<p>Sentenza n. 128/2021</p> <p><i>del 9 - 22 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 682 Senato Doc VII, n. 118</p>	<p>art. 54 ter, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, e s.m.i., come prorogato, nel termine d'efficacia, dall'art. 13, co. 14, D.L. n. 183/2020</p>	<p>articoli 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost.,</p>	<p>Proroga, inizialmente al 31 dicembre 2020 e, successivamente, al 30 giugno 2021, della sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore.</p>
<p>Sentenza n. 133/2021</p> <p><i>del 12 maggio - 25 giugno 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 685 Senato Doc VII, n. 133</p>	<p>art. 263, co. 3, codice civile, come modificato dall'art. 28, co. 1, D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154</p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine per proporre l'azione di impugnazione per l'autore del riconoscimento - Mancata previsione della decorrenza del termine dalla conoscenza della non paternità, anche in casi diversi dall'impotenza</p>
<p>Sentenza n. 137/2021</p> <p><i>del 25 maggio - 2 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 687 Senato Doc VII, n. 120</p>	<p>art. 2, commi 61 e 58, L. 28 giugno 2012, n. 92</p>	<p>articoli 3 e 38 Cost.</p>	<p>Revoca delle prestazioni assistenziali, fondate sullo stato di bisogno, ai condannati in via definitiva per reati di mafia o terrorismo, che scontino la pena in modalità alternativa alla detenzione</p>

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
<p>Sentenza n. 140/2021</p> <p><i>del 25 maggio - 6 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 690 Senato Doc VII, n. 121</p>	<p>art. 83, comma 9, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, conv. L. n. 27/2020</p>	<p>articolo 25, secondo comma, Cost.</p>	<p>Sospensione del decorso della prescrizione prevista qualora il capo dell'ufficio giudiziario adotti un provvedimento di rinvio dell'udienza penale, nell'ambito di misure organizzative volte a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e a contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.</p>
<p>Sentenza n. 143/2021</p> <p><i>del 26 maggio - 8 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 693 Senato Doc VII, n. 122</p>	<p>art. 69, quarto comma, c.p.</p>	<p>articoli 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Sequestro di persona a scopo di estorsione: divieto di prevalenza dell'attenuante del "fatto di lieve entità" rispetto all'aggravante della recidiva reiterata</p>
<p>Sentenza n. 148/2021</p> <p><i>del 26 maggio - 9 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 698 Senato Doc VII, n. 123</p>	<p>art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice processo amministrativo)</p>	<p>articoli 3, 24 e 113 Cost.</p>	<p>Facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione nulla del ricorso - nel caso in cui il destinatario non si sia costituito nel giudizio - alle sole ipotesi in cui l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante</p>
<p>Sentenza n. 150/2021</p> <p><i>del 22 giugno - 12 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 700 Senato Doc VII, n.124</p>	<p>art. 13, L. 8 febbraio 1948, n. 47 e art. 30, comma 4, L. 6 agosto 1990, n. 223</p>	<p>articoli 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU</p>	<p>Sanzione della reclusione per il reato di diffamazione a mezzo della stampa o della radiotelevisione, aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato</p>
<p>Sentenza n. 157/2021</p> <p><i>del 22 giugno - 12 luglio 2021</i></p> <p>Camera Doc VII, n. 707 Senato Doc VII, n. 125</p>	<p>art. 79, comma 2, DPR n. 115 del 2002 (t.u. spese di giustizia)</p>	<p>articolo 3 Cost., in coordinamento con artt. 24 e 113 Cost</p>	<p>Patrocinio a spese dello stato per il cittadino extra UE impossibilitato a presentare la certificazione consolare richiesta per i redditi prodotti all'estero</p>

Sentenza	Norme dichiarate illegittime	Parametro costituzionale	Oggetto
Sentenza n. 168/2021 <i>del 24 giugno - 23 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 716 Senato Doc VII, n. 126	art. 1, comma 2, e 6, comma 2, D.L. 10 novembre 2020, n. 150 (L. n. 181/2020)	articoli 120, secondo comma, 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.	Disciplina del Commissario ad acta e del supporto alla struttura commissariale per il rilancio del Servizio Sanitario della Regione Calabria
Sentenza n. 175/2021 <i>del 24 giugno - 30 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 723 Senato Doc VII, n. 127	art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208	articolo 117, primo comma	Inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale nel caso di mancato esperimento dei rimedi preventivi
Sentenza n. 178/2021 <i>del 6 - 30 luglio 2021</i> Camera Doc VII, n. 726 Senato Doc VII, n. 128	art. 24, comma 1, lettera d), D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (L. n. 132 del 2018)	articoli 3 e 41 Cost.	Comunicazione interdittiva antimafia a seguito di condanna per truffa aggravata ai danni dello Stato
Sentenza n. 185/2021 <i>del 10 giugno - 23 settembre 2021</i> Camera Doc VII, n. 732 Senato Doc VII, n. 129	art. 7, comma 6, D.L. 13 settembre 2012, n. 158 (L. n. 189/2012)	articolo 3, in combinato disposto con gli articoli. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU	Sanzione amministrativa pecuniaria fissa per la violazione degli obblighi informativi sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo (ludopatia)

La sentenza n. 37 del 2021 in materia di rapporto Stato-regioni nella gestione della pandemia da Covid-19

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11². L'intervento legislativo regionale, nel dettare una disciplina sul contrasto alla

² Recante «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza».

diffusione della pandemia da COVID-19, invade la competenza esclusiva riservata al legislatore statale in materia di «profilassi internazionale», ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera q), della Costituzione.

La Corte, nel confermare quanto già anticipato con l'ordinanza n.4 del 2021 con cui aveva accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia dell'intera legge impugnata, svolge un'articolata riflessione sul rapporto fra Stato e Regioni (ordinarie e a statuto speciale) nella gestione della pandemia, che consente di individuare alcuni punti fermi, di cui si dà conto nel presente contributo.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale gli articoli 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della richiamata legge della Regione Valle d'Aosta.

Si riporta a seguire, in via succinta, il contenuto di alcune disposizioni oggetto di censura, per comprendere la portata della normazione regionale.

Quanto all'art.1 («Oggetto e finalità»), esso enuncia gli obiettivi programmatici della legge e vincola all'osservanza delle misure di sicurezza in essa recate.

Con riguardo all'art. 2 («Misure per l'esercizio delle attività»), il comma 4 stabilisce che, ferme restando le misure previste dai protocolli vigenti in materia di divieto di assembramenti, obbligo di distanziamento e utilizzo di mascherine, esse siano «modificabili dalla Giunta regionale in ragione dell'andamento epidemiologico». Esonera infine le persone che non tollerino l'utilizzo delle mascherine, per particolari condizioni psicofisiche, dall'obbligo di coprirsi naso e bocca.

I commi 6 e 7 disciplinano, rispettivamente, le modalità di svolgimento di attività sportiva e motoria, e la coltivazione di superfici agricole e orti, la cura del bosco, la caccia, la pesca e la cura degli animali addomesticati e del bestiame.

Il comma 9 dispone che per gli eventi o manifestazioni pubbliche occorra seguire le disposizioni emergenziali, con l'eccezione degli «eventi e [del]le manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della Regione, nonché [de] gli eventi ecclesiastici o religiosi, che si svolgono nel rispetto delle norme di sicurezza determinate con ordinanza del Presidente della Regione».

Ai commi dall'11 al 16 sono elencate le attività economiche che possono essere svolte a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza.

Il comma 22 dispone che, nel caso in cui «a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Regione».

Il comma 23 reca sanzioni per il mancato rispetto della medesima legge.

Il comma 24 demanda al Presidente della Regione, sulla base dell'andamento del-

l'emergenza sanitaria o in caso di mancato rispetto dei protocolli di sicurezza, l'eventuale sospensione delle attività economiche.

Il comma 25 consente lo svolgimento delle procedure concorsuali pubbliche e private «qualora sia possibile garantire la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro e con obbligo di coprirsi naso e bocca».

Quanto all'articolo 4 («Gestione dell'emergenza sul territorio regionale»), il comma 1 attribuisce, fra l'altro, al Presidente della Regione l'individuazione delle misure di sicurezza per lo svolgimento delle attività economiche tenuto conto dell'andamento epidemiologico, del contesto socioeconomico e delle peculiarità del territorio regionale. Il comma 2 prevede che la Giunta regionale adotti idonei protocolli di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID19 in relazione allo svolgimento in sicurezza delle attività economiche. Il comma 3 demanda al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi di cui all'art.2 con l'ausilio delle strutture a sua disposizione.

I motivi del ricorso

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera citata legge regionale e di specifiche disposizioni in essa recate, ritenendo che l'intervento legislativo regionale ledesse le seguenti disposizioni costituzionali:

1) art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., che riconosce allo Stato competenza legislativa esclusiva in tema di profilassi internazionale;

2) art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., ai sensi della quale allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

3) art.117, terzo comma, Cost., che affida allo Stato la definizione (fra l'altro) dei principi fondamentali della materia «tutela della salute»;

4) art.118 Cost., che legittima un accentramento delle funzioni amministrative, considerata l'esigenza di una gestione unitaria della risposta alla pandemia, sulla base del principio di sussidiarietà.

La lesione sussiste, ad avviso del Governo, anche se a commetterla è un'autonomia speciale, poiché non si rinverrebbe nello statuto della Regione un titolo idoneo a legittimare l'intervento legislativo in esame.

L'intera legge regionale, nello specifico, è sospettata di incostituzionalità perché, rispetto alla disciplina di gestione della pandemia recata nei provvedimenti statali, avrebbe dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell'emergenza sanitaria, mentre la normativa statale consente alle Regioni di svolgere un ruolo in via esclusivamente amministrativa.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020, facendo salve le restanti disposizioni.

Nel percorso logico seguito dalla Corte, il primo passaggio è stato quello di ribadire quanto asserito nella sede cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.), a seguito della dichiarazione di emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale dell'OMS del 30 gennaio 2020. Richiama in proposito la pregressa giurisprudenza costituzionale, in cui si riconosce l'esigenza di una disciplina unitaria nel contrasto a emergenze sanitarie.

Osserva infatti come «ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla» (Considerato in diritto n.7.1, secondo capoverso).

La Corte, inoltre, reputa ammissibile una siffatta disciplina che si estenda potenzialmente ad «ogni profilo di gestione». Ciò nella misura in cui, «secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale» risulti «inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni» (Considerato in diritto n.7.1, terzo capoverso), nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito dall'art.118 della Costituzione.

Le attività delle strutture regionali di protezione civile e dei presidi sanitari - aggiunge la Corte - devono dunque inserirsi «armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica» (Considerato in diritto n.7.2) e pertanto «ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione» e «modalità di conseguimento di obiettivi» stabiliti dalla normativa statale (Considerato in diritto n.7.3).

La Corte, nel riconoscere che il modello di gestione delle emergenze vigente al momento dello scoppio della pandemia da Covid19³ è senz'altro conforme al disegno costituzionale, soggiunge che esso «non ne costituisce l'unica attuazione possibile» (Considerato in diritto n.9). È pertanto consentito al legislatore di introdurre «nuove risposte normative e provvedimenti» tarati su «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari», quali quelli adottati per la gestione della pandemia ancora in corso. Risulta dunque altrettanto conforme al riparto di competenze sancito in Costituzione anche il

³ Si tratta del modello definito dall'art.32 della legge n.833 del 1978, dall'art.117 del D.lgs. n.112 del 1998, dall'art.50 del TUEL, che disciplinano il potere di ordinanza ripartendolo in ragione della dimensione territoriale dell'emergenza, nonché dagli artt. 7, 24 e 25 del Codice della protezione civile, di cui al D.lgs. n.1 del 2018. Quanto a quest'ultimo, risulta centrale, al verificarsi di un'emergenza nazionale, la deliberazione dello stato d'emergenza da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa.

modello elaborato per il contrasto alla pandemia in atto caratterizzato da misure legislative⁴, modulabili con d.P.C.m., con conseguente compressione dei poteri di ordinanza, la cui attivazione è limitata nelle more dell'adozione di tali decreti.

Da tali considerazioni consegue, a giudizio della Corte, «il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale» (Considerato in diritto n.9.1).

Né la Regione, pur dotata di autonomia speciale, è in grado di vantare, sulla base del proprio statuto, alcuna competenza in materia di profilassi internazionale. A nulla rileva dunque l'inserimento nei provvedimenti legislativi statali di contrasto alla pandemia della clausola di salvaguardia⁵ delle prerogative delle autonomie speciali al fine del presente giudizio.

La Corte censura le richiamate disposizioni della legge regionale rilevando che esse «surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta» (Considerato in diritto n.10, secondo capoverso).

L'eventuale adeguamento della disciplina statale alla realtà regionale non può, a giudizio della Corte, essere disposto con un'iniziativa autonoma della regione, a meno che questa facoltà non sia ammessa dalla medesima disciplina statale, come nel caso dell'articolo 1, comma 16, del DL n.33 del 2020.

Quest'ultimo consente infatti alle regioni l'adozione di misure più restrittive (e a determinate condizioni meno rigorose di quelle recate nei d.P.C.m.), in relazione al verificarsi di circostanze sopravvenute, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m..

La legge dedotta in giudizio, oltre a travalicare, in più punti, i richiamati limiti di contenuto imposti alla Regione dal legislatore statale, invade, negli articoli censurati (anche laddove vi siano disposizioni meramente confermative della disciplina statale), la competenza legislativa esclusiva dello Stato per il solo fatto di subordinare, con fonte primaria, l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa statale.

⁴ Le misure legislative di contrasto alla pandemia sono contenute in una serie di provvedimenti legislativi a partire dal decreto legge 23 febbraio 2020, n.6. Per quanto interessa i rapporti Stato-regioni, si segnalano in particolare le seguenti disposizioni: 1) art. 2, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, ai sensi del quale alle regioni è garantito un coinvolgimento nell'ambito del procedimento di adozione dei d.P.C.m.. Questi sono infatti adottati sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale; 2) art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, ai sensi del quale alle regioni spetta l'adozione di: i) misure più restrittive di quelle statali; ii) di misure "ampliative" nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati d.P.C.m. e d'intesa con il Ministro della salute; 3) art.1, comma 14, del medesimo d.l. n. 33 del 2020, che demanda alle Regioni l'adozione di protocolli o linee guida di sicurezza, purché rispettosi dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali.

⁵ Con il termine «clausola di salvaguardia» ci si riferisce ad una norma (in genere collocata nelle disposizioni finali) con la quale si stabilisce che le disposizioni recate nel provvedimento in cui è inserita «si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». Cfr. l'art.3, comma 2, del decreto-legge n.33 del 2020, e, sempre nell'ambito dei provvedimenti di gestione della pandemia in corso, si veda altresì la clausola recata all'art.5, comma 2, del DL n.19 del 2020.

Le ordinanze n. 66 e n. 67 del 2021 in materia di legittimazione attiva al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁶

La questione

Con le ordinanze n. 66 e n. 67 del 2021 la Corte affronta la questione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, con particolare riferimento alla precedentemente asserita legittimazione attiva dei singoli parlamentari.

Con ricorso depositato il 20 novembre 2020, l'on. Sgarbi solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, «anche nella sua qualità di rappresentante del Governo», lamentando, da parte dello stesso, un esercizio della funzione legislativa contrastante con gli articoli 76 e 77 della Costituzione, con riferimento a «tutti i decreti del Presidente del Consiglio» adottati nel quadro delle misure di contrasto alla pandemia da coronavirus.

In particolare, il ricorrente chiede, previa dichiarazione di non spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo del relativo potere di adozione, l'annullamento dei citati decreti, stante la violazione dell'art. 76 Cost., che consente la delega di funzioni legislative al Governo «nella sua composizione collegiale» previa determinazione di principi e criteri direttivi e per un tempo limitato e oggetti definiti, dell'art. 77 Cost., che consente il ricorso al decreto-legge nei soli casi di straordinaria necessità ed urgenza, e di una serie di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, sacrificati, secondo il ricorrente, dalla scelta di privilegiare il diritto alla salute in forza di uno «stato di emergenza o di eccezione» che «non esiste nella Repubblica italiana». Il ricorrente sollecita inoltre la Corte a sollevare d'ufficio innanzi a sé questione di costituzionalità di quattro decreti-legge (e relative leggi di conversione) volti a consentire al Presidente del Consiglio «la sospensione per ragioni emergenziali delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini», per contrasto ad una serie di parametri sommariamente addotti.

In punto di ammissibilità, il ricorrente evoca i principi già sanciti dalla Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 circa la titolarità, da parte dei singoli parlamentari, di distinte frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite, nonché del loro diritto di rivolgersi al giudice costituzionale in caso di lesione o usurpazione delle proprie attribuzioni. Nel caso di specie, si lamenta la negazione, per il deputato, del «diritto di dire e contraddire nell'ambito del processo democratico», oltre che l'attuazione, tramite deleghe all'Esecutivo, di un meccanismo espropriativo volto ad annullare la funzione di controllo parlamentare, di spettanza anche individuale.

Con ricorso presentato il 7 dicembre 2020, invece, la deputata Sara Cunial ha sollevato

⁶ A cura dell'Osservatorio della legislazione

conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo. Oggetto del conflitto sono tutti i decreti del Presidente del Consiglio e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica che violerebbero o comprimerebbero "il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 della Costituzione); la libertà personale (art. 13 Cost.); la libertà di circolazione (art. 16 Cost.); la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà «di opinione e [il] diritto all'informazione» (art. 21 Cost.); il «[d]iritto alla cura, libertà dall'obbligo sanitario» (art. 32 Cost.); il diritto al libero esercizio delle arti e delle scienze e al loro libero insegnamento (art. 33 Cost.); il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.); la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)". Secondo la ricorrente "il Governo avrebbe posto in essere «una attività compulsiva avente il nomen iuris di "regolamento", ma il contenuto di "legge" vera e propria», con l'emanazione di ventuno decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dei quali avrebbe "esplicitato" «le concrete misure di compressione delle libertà costituzionali», quali, ad esempio, l'obbligo di rimanere nelle mura domestiche; la chiusura delle attività commerciali; la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle università; l'obbligo «generalizzato di soggiacere a plurimi trattamenti sanitari invasivi (mascherine, tamponi, termoscanter) in assenza di consenso o in carenza rilevante di consenso»". Anche il ricorso presentato dalla deputata Cunial evoca i principi già sanciti dalla Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019 circa la titolarità, da parte dei singoli parlamentari, di distinte frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite, nonché del loro diritto di rivolgersi al giudice costituzionale in caso di lesione o usurpazione delle proprie attribuzioni. Tale lesione sarebbe rinvenibile nella circostanza che "la ricorrente avrebbe «dibattuto in Parlamento, ed espresso in quella sede il suo voto e, quindi, esercitato le sue funzioni istituzionali, con riferimento ad un vuoto simulacro», perché «l'unica vera fonte di produzione legislativa primaria» sarebbe costituita dalle «norme regolamentari» contenute negli impugnati decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri che li hanno adottati) e sulle quali non sarebbe intervenuto il dibattito parlamentare e non si sarebbe espresso alcun voto". Il conflitto è sollevato anche nei confronti delle Camere in quanto sarebbe menomata la specifica funzione del ricorrente di rappresentante della Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 della Costituzione).

La decisione della Corte

Entrambi i ricorsi sono dichiarati inammissibili.

Nelle ordinanze n. 66 (sul ricorso presentato dal deputato Sgarbi) e n. 67 (sul ricorso presentato dalla deputata Cunial), la Corte si sofferma sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dall'art. 37 della legge n. 87/1953 con riferimento al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri.

In particolare, rifacendosi alla stessa giurisprudenza citata dai ricorrenti, la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve ritenersi «rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo», implicando l'allegazione di violazioni manifeste di prerogative costituzionali. Tali gravi menomazioni non risultano dal caso in esame, ma sarebbe anzi, sostiene l'ordinanza, la stessa prospettazione dei ricorrenti a confermarne l'insussistenza, stante la testimonianza di un vivo confronto parlamentare sulla conversione del d.l. 6/2020, culminato nel voto contrario di due parlamentari (i due ricorrenti).

Per quanto concerne invece la lamentata distorsione della normativa costituzionale afferente alla delega dell'esercizio della funzione legislativa, l'ordinanza asserisce che unica legittimata a reagire ad eventuali menomazioni delle proprie competenze sarebbe la Camera dei deputati, rispetto alla quale la legittimazione del singolo parlamentare non può ritenersi concorrente.

L'ordinanza n. 97 del 2021 in materia di ergastolo ostativo

La questione

Con l'ordinanza n. 97 del 2021 la Corte affronta la questione del c.d. ergastolo ostativo, ossia della preclusione all'accesso alla liberazione condizionale del condannato all'ergastolo, per delitti di contesto mafioso, che non collabori utilmente con la giustizia.

La Corte è chiamata a giudicare la legittimità della disciplina contenuta negli artt. 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché dell'art. 2 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, per effetto del quale il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-bis ordin. penit., si estende anche al regime della liberazione condizionale.

In particolare, le norme portate all'esame della Consulta stabiliscono che i condannati all'ergastolo per reati di contesto mafioso, se non collaborano utilmente con la giustizia non possono essere ammessi al beneficio della cd. liberazione condizionale, che consiste in un periodo di libertà vigilata, a conclusione del quale, solo in caso di comportamento corretto, consegue l'estinzione della pena e la definitiva restituzione alla libertà. Possono invece accedere a tale beneficio, dopo aver scontato almeno 26 anni di carcere, tutti gli altri condannati alla pena perpetua, compresi quelli per delitti connessi all'attività di associazioni mafiose, i quali abbiano collaborato utilmente con la giustizia.

L'ordinanza di rimessione censura le norme sopra indicate in quanto introducono, a carico del condannato per tali reati "ostativi", che non collabora utilmente con la giustizia, una presunzione di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata. In virtù

di tale presunzione, assoluta - in quanto non superabile se non per effetto della stessa collaborazione - il complesso normativo oggetto di esame comporta che le richieste del detenuto di accedere alla liberazione condizionale siano dichiarate inammissibili, senza poter essere oggetto di un vaglio in concreto da parte del giudice di sorveglianza.

La decisione della Corte

La Corte in primo luogo ripercorre la propria giurisprudenza (sent. n. 264 del 1974; sent. n. 274 del 1983 ; sent. n. 168 del 1994; sent. n. 161 del 1997), ricordando come “a orientare in favore della compatibilità della pena dell’ergastolo di cui all’art. 22 cod. pen. con il principio costituzionale di risocializzazione sono state le previsioni che, in progresso di tempo, hanno consentito al condannato a tale pena di accedere alla liberazione condizionale”.

Richiama inoltre la giurisprudenza della Corte EDU, (Grande Camera, 12 febbraio 2008, *Kafkaris c. Cipro* fino a Sez. I, 13 giugno 2019, *Viola c. Italia*), dalla quale si evince che, per la Corte di Strasburgo, la pena detentiva perpetua in tanto è compatibile con il divieto di trattamenti inumani ex art. 3 CEDU in quanto la pena sia riducibile, *de iure* e *de facto*. La Corte EDU ha infatti chiarito che l’astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e quindi non costituisce un trattamento degradante, a condizione però che siano previsti in astratto, e che risultino realisticamente applicabili in concreto, strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società.

La Corte sottolinea come la disciplina vigente, sottoposta a giudizio di costituzionalità, da una parte elevi l’utile collaborazione con la giustizia a presupposto indefettibile per l’accesso alla liberazione condizionale, e dall’altra sancisca, a carico dell’ergastolano non collaborante, una presunzione assoluta di perdurante pericolosità.

In merito alla collaborazione con la giustizia, la Corte ricorda la propria giurisprudenza (sentenze n. 253 del 2019 e n. 306 del 1993) in linea con quella della Corte EDU (in particolare la già citata sentenza *Viola c. Italia*), nella quale ha evidenziato come la collaborazione stessa non necessariamente sia sintomo di ravvedimento, così come il suo contrario non possa assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento e come la scelta di non collaborare possa essere determinata da ragioni diverse dal mantenimento di legami con associazioni criminali. Sottolinea la Corte come tali considerazioni non debbano portare a svalutare il rilievo e l’utilità della collaborazione che mantiene il proprio valore positivo, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente, ma debbano invece portare a negarne la compatibilità con la Costituzione se e in quanto la collaborazione stessa “risulti l’unica possibile strada, a disposizione del condannato all’ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale”.

La Corte evidenzia inoltre che la presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabora con la giustizia non è, di per sé, in contrasto con la Costituzione. L'incompatibilità con la Costituzione deriva invece, ad avviso della Corte, dal carattere assoluto della presunzione, che fa della collaborazione con la giustizia, l'unica strada a disposizione dell'ergastolano per accedere alla valutazione della magistratura di sorveglianza, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Allo stesso tempo la Corte pone l'accento sul carattere "apicale" della normativa sottoposta al suo giudizio nel quadro del contrasto alle organizzazioni criminali. L'equilibrio complessivo di tale normativa, secondo la Corte, verrebbe messo a rischio da un intervento meramente demolitorio, con grave pregiudizio per le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva a fronte del «pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa». Al riguardo la Corte sottolinea come la normativa risultante da una pronuncia di accoglimento delle questioni potrebbe risultare incongrua, ad esempio con riguardo all'equiparazione, per le condizioni di accesso alla libertà condizionale, tra il condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata, non collaborante e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti, ovvero con riguardo alla condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata. Si tratta di scelte di politica criminale che appartengono, ad avviso della Corte, alla discrezionalità legislativa, in quanto destinate a fronteggiare la perdurante presunzione di pericolosità ma non costituzionalmente vincolate nei contenuti, e che eccedono perciò i poteri della Corte stessa.

Nel ribadire che l'intervento di modifica di questi aspetti deve essere, in prima battuta, oggetto di una più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa, la Corte conclude che «esigenze di collaborazione istituzionale» impongono di disporre il rinvio del giudizio e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, alla data del 10 maggio 2022, dando così al Parlamento «un congruo tempo per affrontare la materia».

Tale conclusione è avvalorata, secondo la Corte, anche dalla Corte Edu, che nella sentenza Viola c. Italia ha affermato che la disciplina dell'ergastolo ostativo pone «un problema strutturale», tale da richiedere che lo Stato italiano la modifichi, «di preferenza per iniziativa legislativa».

Attività parlamentare

Come segnala la stessa Corte nell'ordinanza, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie ha presentato, in data 20 maggio 2020, una «Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento

penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale», nella quale è contenuto un resoconto delle conclusioni acquisite e delle intenzioni di riforma maturate in materia. In argomento, inoltre, risultano presentate alla Camera dei deputati, le proposte di legge AC 1951, AC 3106 e AC 3184 che intervengono sulla materia del divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia. L'esame delle proposte di legge non è ancora iniziato.

La sentenza del 23 settembre 2021 sul ricorso ai DPCM nel contrasto all'emergenza sanitaria in corso⁷

Con la sentenza emessa il 23 settembre 2021 (della quale non sono state ancora depositate le motivazioni), la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni sollevate dal Giudice di pace di Frosinone sulla legittimità costituzionale dei decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020, riguardanti l'adozione, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), di misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Sulla base del comunicato stampa emesso dalla Corte, nel caso concreto, un cittadino aveva proposto opposizione contro la sanzione amministrativa di 400 euro inflittagli per essere uscito dall'abitazione durante il "lockdown" dell'aprile 2020, in violazione del divieto stabilito dal DL e poi dal DPCM. Secondo il Giudice di pace, i due decreti-legge avrebbero delegato al Presidente del Consiglio una funzione legislativa e perciò sarebbero in contrasto con gli articoli 76, 77 e 78 della Costituzione. La Corte ha però ritenuto non fondate le questioni relative al decreto-legge n. 19, poiché al Presidente del Consiglio non è stata attribuita altro che la funzione attuativa del decreto-legge da esercitare mediante atti di natura amministrativa.

⁷ A cura dell'Osservatorio sulla legislazione