

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

*a cura dell'“Osservatorio sulle fonti”
Università degli Studi di Firenze*

Il presente contributo è del prof. Paolo Caretti,
con la collaborazione del dott. Giuseppe Mobilio.

Ad esso hanno contribuito anche
il prof. Vincenzo Casamassima e il dott. Fabio Pacini;
la dott.ssa Nicole Lazzerini; il prof. Pietro Milazzo.

ISBN 9788892004054

Copyright © Camera dei deputati
Roma, 2022

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nella presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa all'anno 2021.

Analogamente a quanto accaduto nel Rapporto per l'anno 2020, l'analisi qui proposta guarda alle pronunce della Corte costituzionale che interessano generalmente il sistema delle fonti e che rilevano per una pluralità di profili di interesse.

Nello specifico si guarderà, innanzitutto, a quelle pronunce che hanno più direttamente interessato l'attività del legislatore, sia esso parlamentare o regionale, consentendo di avere una panoramica che, seppur in maniera non esaustiva, tocca alcune delle problematiche che nel più recente periodo colpiscono in generale l'esercizio della potestà legislativa.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quella giurisprudenza costituzionale che ha coinvolto gli atti aventi forza di legge del Governo, con la quale la Corte ha avuto modo di richiamare e ribadire alcuni degli indirizzi più consolidati.

In terzo luogo, si darà conto di alcune decisioni, sempre relative alle fonti normative, che impattano maggiormente sul rapporto tra organi e poteri costituzionali. In particolare, si è scelto di operare una selezione di alcune pronunce che, nel corso del 2021, hanno coinvolto più da vicino le funzioni delle Camere e le prerogative dei singoli parlamentari.

In quarto 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 nello specifico, 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 che sono destinati in futuro a conformare il rapporto tra i diversi ordinamenti. Ad esse si aggiungono una serie di pronunce che ricadono in settori particolarmente sensibili per la tutela dei diritti fondamentali.

In quinto 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 hanno segnato la giurisprudenza costituzionale fin dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, ma che permangono di stretta attualità nel caratterizzare la problematica definizione delle sfere di autonomia di Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale ed enti locali.

Fin dal principio, inoltre, vale la pena segnalare come la Corte costituzionale abbia in diverse occasioni risolto giudizi che originano dalla normativa adottata per fronteggiare la crisi pandemica, in un contesto caratterizzato da un'emergenza che ha condizionato – e sarà destinata a condizionare anche in futuro – gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale.

2. La funzione legislativa: alcuni casi particolari

2.1 Le leggi di interpretazione autentica

Un primo insieme di pronunce che la Corte costituzionale ha formulato nel corso del 2021 interessano in generale la funzione legislativa esercitata delle Camere, definendone i contorni. Tra queste occorre innanzitutto segnalare le decisioni che attengono alla particolare tipologia di leggi qualificate come di interpretazione autentica, ma che di fatto possono costituire l'esercizio di una potestà legislativa piena, originando così dubbi di legittimità costituzionale sotto diversi profili.

A questa tipologia di decisioni può essere ricondotta la **sent. n. 39**. Il giudizio veniva promosso dalla Commissione tributaria provinciale (CTP) di Bologna, che aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, così come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della l. 27 dicembre 2017, n. 205; ed, in subordine, dell'art. 1, comma 1084, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, per effetto del quale il citato art. 1, comma 87, lettera a), della l. n. 205 del 2017 costituisce interpretazione autentica dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986. Oggetto di impugnazione era la disciplina sull'imposta di registro esaminata sotto il profilo della corrispondenza tra il contenuto giuridico dell'atto sottoposto a registrazione e quello risultante anche da elementi esterni, ma al primo collegati.

Il rimettente aveva, così, denunciato la possibile violazione degli artt. 3 e 53 Cost., ovvero dei principi di eguaglianza e ragionevolezza tributaria e di quello di capacità contributiva, da parte del citato art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, come modificato nel 2017, nella parte in cui si prevede che «[l']imposta [di registro] è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici, dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati». In subordine si impugnava l'art. 1, comma 1084, della l. n. 145 del 2018, che nel disporre che l'art. 1, comma 87, lettera a), della l. n. 205 del 2017 «costituisce interpretazione autentica» dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, avrebbe ridotto retroattivamente la portata di quest'ultima norma, entrando in contrasto con il principio di ragionevolezza dell'art. 3 e con gli artt. 81 e 97 Cost., sotto il profilo del «fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio». La disposizione, inoltre, presenterebbe carattere innovativo e avrebbe lo scopo di contrastare l'interpretazione unanime della giurisprudenza, in violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost., e la riserva di giurisdizione che da essi si trae. Sarebbe, altresì, inciso il diritto di difesa garantito all'art. 24 Cost. all'Agenzia delle entrate, la quale nel costituirsi in giu-

dizio aveva fatto affidamento sulla legislazione del tempo.

Occorre tener conto che nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza n. 158 del 2020 a decidere su questioni analoghe sollevate dalla Corte di Cassazione contro la normativa in questione, di modo che la più recente decisione ha rinviato alla posizione assunta in tale occasione.

In ordine alla successione di leggi, l'ultima delle quali ha preteso di qualificare come interpretativa quella precedente, la sentenza ha notato come l'intervento legislativo del 2018 fosse finalizzato non tanto a fornire esso stesso un'interpretazione «autentica» dei testi di legge richiamati, quanto piuttosto a qualificare il carattere interpretativo e, di conseguenza, ad affermare l'efficacia retroattiva della l. n. 205 del 2017. La disposizione del 2018, introdotta con il maxiemendamento alla legge di bilancio, non avrebbe dettato direttamente un contenuto di interpretazione autentica di una precedente disciplina, ma è stata «invece rivolta a definire, esplicitandola con la forza della legge, la natura di un pregresso intervento legislativo, quello del 2017, che non si era auto-qualificato, affermandone il carattere di interpretazione autentica e di conseguenza determinandone l'efficacia retroattiva».

Ai fini del sindacato di costituzionalità, allora, non è apparso decisivo fissare la natura interpretativa o innovativa della legge del 2017, in quanto ad essere dirimente è stato che «la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti». Alla luce di tutto ciò, la decisione ha concluso che non appare irragionevole attribuire efficacia retroattiva a un intervento con carattere di sistema. Sulla base della precedente giurisprudenza sulle leggi interpretative, si è riconosciuto possibile per il legislatore attribuire forza retroattiva a una genuina norma di sistema quando il suo intervento è determinato dallo scopo di rimediare a un'opzione interpretativa consolidatasi nella giurisprudenza in senso divergente dalla linea di politica del diritto da lui ritenuta più opportuna.

Altra questione di legittimità di disciplina dal dichiarato contenuto interpretativo è stata affrontata dalla Corte costituzionale con la **sent. n. 239**.

Il Collegio arbitrale costituito presso la Camera arbitrale dell'Autorità nazionale anti-corruzione (ANAC), aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), per il possibile contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. La disposizione indubbiata ha introdotto una norma di interpretazione autentica della disciplina già contenuta nell'art. 14, comma 7, del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, nel senso di obbligare il gestore uscente dal servizio di distribuzione del gas naturale al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto, anche nel periodo di proroga nell'attesa dell'espletamento e dell'aggiudicazione di una gara.

La questione di costituzionalità è stata sollevata in relazione ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, nonché di legittimo affidamento, poiché in tal modo si sarebbe introdotta una proroga *sine die* per lo svolgimento del servizio di distribuzione del gas naturale, non prevedibile dall'impresa al momento della presentazione dell'offerta. A risultare violato sarebbe anche il principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 Cost. atteso che l'inerzia della pubblica amministrazione, o comunque i ritardi e le inadempienze, nel bandire la gara per l'affidamento del servizio finirebbero per essere «scaricati» sul «vecchio» imprenditore aggiudicatario del servizio in una epoca diversa e con condizioni diverse, oltre che sugli operatori economici che attendono l'indizione di una nuova procedura di gara per l'affidamento del servizio.

La sentenza, ricostruendo la complessa serie di interventi normativi sul settore, ha riconosciuto che il «progressivo differimento delle gare ha portato, di fatto, a una dilatazione della fase di gestione ope legis del servizio, facendo emergere i problemi connessi alla regolamentazione di tale fase, da cui il contenzioso legato all'obbligo di corrispondenza del canone originario» da parte di gestori che avevano al tempo fatto affidamento sulle coeve condizioni di mercato. La stessa decisione ha ammesso l'esistenza di «un'anomalia nell'effettuazione delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, con un percorso di riforma ancora non attuato a più di quindici anni dalla sua entrata in vigore e a dieci dall'adozione dei provvedimenti attuativi».

La sentenza, tuttavia, ha addebitato all'ordinanza di rimessione di non aver ricostruito in modo dettagliato il quadro normativo di riferimento, di non essersi soffermata sui poteri sostitutivi in capo alla Regione per indire la gara, e soprattutto di non aver esaminato gli strumenti predisposti per garantire l'avvio delle procedure di gara e quelli previsti dalla legislazione sui contratti pubblici per salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario nel rapporto regolato dalla concessione.

La decisione è stata, quindi, di inammissibilità della questione per l'incompletezza dell'esame fatto dal remittente, ma in realtà essa è stata di invito all'utilizzo degli istituti contemplati dall'ordinamento generale, giacché «la proroga del rapporto limitatamente all'ordinaria amministrazione, ivi compresa l'obbligazione del canone concessorio previsto dal contratto, non escluderebbe la possibilità per le parti di ottenere una revisione degli obblighi contrattuali, compatibilmente con il vincolo per le stesse parti di non poter recedere dal rapporto sino al nuovo affidamento».

2.2 La discrezionalità del legislatore e i rapporti con la Corte costituzionale

Il periodo preso in considerazione nel presente Rapporto si caratterizza anche per una serie di pronunce con cui la Corte costituzionale si sofferma sui vincoli che la Costi-

tuzione pone all'attività legislativa, sulla discrezionalità del legislatore e sui rapporti tra decisore politico e Giudice delle leggi.

Per la sua rilevanza circa l'istituto della riserva relativa di legge, innanzitutto, va presa in considerazione la **sent. n. 5**. Si tratta di decisione che origina, nell'ambito di un giudizio in via principale, da un ricorso statale con cui sono impugnati gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), per violazione, fra l'altro, degli artt. 3, 25 e 97 Cost.

Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono basate sull'argomento secondo cui la previsione da parte della normativa impugnata di una possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del soggetto interessato, nella fase prodromica al suo accertamento, vanificherebbe di fatto l'efficacia deterrente della sanzione, cosa che renderebbe intrinsecamente irragionevole la disciplina e recherebbe pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte, non senza rilevare criticità nella normativa impugnata, rigetta la questione affermando che il proprio sindacato «non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate».

La Corte prende in esame anche le questioni promosse in riferimento al principio di legalità delle sanzioni amministrative, da intendersi, alla luce delle argomentazioni utilizzate, come implicitamente riferite all'art. 23 Cost., che introduce una riserva di legge relativa in materia di prestazioni personali e patrimoniali, anziché all'art. 25, secondo comma, Cost. Pur disciplinando una riserva "relativa", la previsione di cui all'art. 23 Cost. accorda rilievo costituzionale ad un'esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al quantum della sanzione stessa, sia alla struttura di eventuali cause esimenti. E ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale. La normativa impugnata è quindi dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 23 Cost., in quanto «lungi dal limitarsi ad affidare all'autorità amministrativa un ruolo "meramente compilatorio" [...] e lungi dal riservare alla stessa semplici specificazioni di carattere tecnico del precetto [...] omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto».

In punto di discrezionalità del legislatore, e in particolare di rispetto del principio di legalità penale, occorre segnalare anche la **sent. n. 140**. Con questa pronuncia vengono

in rilievo questioni di costituzionalità sollevate dai Tribunali ordinari di Paola, Spoleto, Roma e Crotone in ordine all'art. 83, comma 4, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, nella parte in cui dispone la sospensione del termine di prescrizione, con riferimento ai procedimenti penali indicati nel comma 2 della stessa disposizione, anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020. Altre questioni hanno ad oggetto il comma 9 dello stesso art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede che il corso della prescrizione rimane sospeso per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), del medesimo art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 e comunque non oltre il 30 giugno 2020.

Tutte le ordinanze censurano l'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, in riferimento alla violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che vieta la punizione di alcuno in forza di una legge entrata in vigore dopo il fatto commesso e che, ad avviso dei rimettenti, preclude l'applicazione retroattiva delle norme che modificano in senso peggiorativo la disciplina della prescrizione del reato. Quasi tutte prospettano anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

In estrema sintesi, mentre l'inammissibilità per carenza di motivazione colpisce le questioni relative all'art. 117, comma 1, e la norma non è considerata contrastante con l'art. 25, comma 2, Cost., nella parte in cui enuncia il principio dell'irretroattività della norma penale sfavorevole (la norma impugnata è riconducibile alla regola di cui all'art. 159 cod. pen., secondo cui, quando il procedimento o il processo penale è sospeso in applicazione di una particolare disposizione di legge, lo è anche il corso della prescrizione, regola certamente anteriore alle condotte penalmente rilevanti), la norma impugnata è dichiarata incostituzionale per contrasto con un altro principio desumibile dall'art. 25, comma 2, Cost., cioè quello di determinatezza delle fattispecie penali. La norma censurata, in raccordo con altre previsioni, contiene infatti un rinvio a «misure organizzative» che i capi degli uffici giudiziari sono facoltizzati ad adottare per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. In particolare, la previsione del rinvio delle udienze, cui si ricollega la sospensione del decorso della prescrizione, costituisce il contenuto possibile di una misura organizzativa che il capo dell'ufficio giudiziario può adottare esercitando una facoltà che solo genericamente è delimitata dalla legge quanto ai suoi presupposti e alle finalità da perseguire.

Alla luce di ciò, secondo la Corte, «la misura organizzativa del dirigente dell'ufficio, cui consegue il censurato effetto in *malam partem* (per l'imputato) in caso di rinvio del processo, non trova nelle disposizioni di cui all'art. 83, commi 6, 7 e 9, del d.l. n. 18 del 2020 adeguata specificazione circa le condizioni e i limiti legittimanti l'adozione del prov-

vedimento di rinvio, cui [...] consegue [l']effetto sfavorevole sul piano della punibilità del reato in ragione dell'allungamento del termine di prescrizione. Pertanto, ha concluso la Corte, la norma censurata – rinviando a una regola processuale, recante la sospensione del processo e non riconducibile alle ipotesi indicate nell'art. 159 c.p., in quanto il suo contenuto è definito integralmente dalle misure organizzative del capo dell'ufficio giudiziario – esibisce «un radicale deficit di determinatezza» della fattispecie, con conseguente lesione del principio di legalità limitatamente alla ricaduta di tale regola sul decorso della prescrizione.

Sotto il profilo della necessità di un intervento del legislatore, invece, paiono significative le sentt. nn. 32 e 33 che, data la materia trattata, possono essere esaminate congiuntamente.

Per quanto riguarda la **sent. n. 32**, il giudizio della Corte è stato promosso dal Tribunale ordinario di Padova in ordine agli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, in quanto, sistematicamente interpretati, non consentirebbero al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore. Ai fini del presente Rapporto, rilevano soprattutto la motivazione circa la dichiarazione di inammissibilità.

La Corte osserva infatti che le questioni sollevate dal Tribunale di Padova confermano la necessità di un intervento legislativo, in ragione dell'indubbia insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolato, risultando «evidente che i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione inferiore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto procreativo». Al vuoto di tutela dell'interesse del minore la stessa Corte ritiene di non poter porre direttamente rimedio con una sentenza di accoglimento, la quale «rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato», spettando dunque al legislatore «individuare, come già auspicato in passato, un “ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana” (sentenza n. 347 del 1998)». Non manca però il Giudice delle leggi di affermare in conclusione che «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 pre-

minente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia».

Quanto alla **sent. n. 33**, si tratta di decisione adottata a seguito di questioni di costituzionalità promosse nei confronti dell'art. 12, comma 6, della stessa legge 19 febbraio 2004, n. 40, dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevate dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), nella parte in cui le norme impugnate «non consentono, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente, che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, per contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore procreato con le modalità della gestione per altri (altrimenti detta "maternità surrogata") del c.d. genitore d'intenzione non biologico».

Dopo aver evidenziato la sussistenza di indubbie criticità in ordine alla garanzia delle istanze connesse a principi e norme costituzionali (e internazionali), la Corte afferma, anche qui a supporto della dichiarazione di inammissibilità delle questioni, che «il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati – 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». Sussistendo un ampio spettro di opzioni compatibili con la Costituzione, la relativa scelta non può che essere demandata 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.

Analoga necessità di un intervento da parte del decisore politico sta alla base della **sent. n. 151**. Con questa pronuncia vengono in rilievo questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale ordinario di Venezia, in composizione monocratica, in relazione all'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione.

La Corte premette che, «a fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative», dal momento che «l'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa». Tuttavia, la questione di costituzionalità viene dichiarata inammissibile per mancanza di una soluzione costituzionalmente obbligata. In altri termini, l'omissione legislativa denunciata dal giudice rimettente, che ha correttamente rilevato l'esistenza di un ingiustificato privilegio dell'autorità titolare della potestà punitiva, non può essere sanata dal Giudice delle leggi, ma presuppone una valutazione – “ineludibile” e necessariamente “tempestiva” – che può essere compiuta soltanto dal legislatore.

In continuità con le precedenti ordinanze n. 207 del 2018 e n. 132 del 2020, oggetto di attenzione nei Rapporti che si sono occupati dei rispettivi anni di riferimento, occorre segnalare l'**ord. n. 97**, che assume interesse per l'atteggiarsi della relazione tra legislatore e Corte costituzionale e, correlativamente, per il tipo di decisione assunta e per l'uso dei propri poteri di gestione del processo.

Tale decisione, in tema di c.d. “ergastolo ostativo”, è stata adottata all'esito di un giudizio promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, la quale ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli 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 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia.

Per quel che concerne i contenuti dell'ordinanza, il Giudice delle leggi riconosce innanzitutto 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 tensione con i parametri costituzionali evocati dal rimettente», per poi affermare che «il carattere assoluto della presunzione di attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata impedisce [...] alla magistratura di sorveglianza di valutare – dopo un lungo tempo di carcerazione, che può aver determinato rilevanti trasformazioni della personalità del de-

tenuto (sentenza n. 149 del 2018) – l'intero percorso carcerario del condannato all'ergastolo, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero anche di un tale condannato alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost.».

Considerato però che il giudice rimettente circoscrive la questione solo alla situazione dei condannati per reati di mafia, ma che l'articolo impugnato concerne i condannati per numerosi diversi reati, emerge, secondo la Corte, «l'incerta coerenza della disciplina risultante da un'eventuale pronuncia che accolga le questioni nei termini proposti dal giudice a quo, senza modificare la condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata». Inoltre, la normativa risultante da una pronuncia di accoglimento delle questioni nei termini proposti dal giudice a quo «darebbe vita a un sistema penitenziario caratterizzato, a sua volta, da tratti di incoerenza», potendosi affermare, in conclusione, che «un accoglimento immediato delle questioni proposte, in definitiva, comporterebbe effetti disarmonici sulla complessiva disciplina in esame».

Alla luce di ciò – afferma la Corte – «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», dal momento che «spetta in primo luogo al legislatore [...] 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)».

In ordine agli effetti delle declaratorie di incostituzionalità, infine, occorre ricordare la **sent. n. 68**, emessa all'esito di un giudizio promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, il quale dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nella parte in cui – nello stabilire che «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali» – non estende tale disposizione anche alle «sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU». A venire in rilievo nel processo a quo dinanzi al giudice dell'esecuzione penale era la richiesta che la pena accessoria della revoca della patente fosse revocata sulla base sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2019, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 222, comma 2, cod. strada, «nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali

gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada», allorché non ricorrano determinate circostanze aggravanti.

La Corte, nell'accogliere la questione, ha sviluppato un percorso argomentativo che ricorda innanzitutto che nella giurisprudenza di legittimità si è affermata «una interpretazione ampia [...] dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, quanto al tipo di declaratoria di illegittimità costituzionale che infrange il giudicato», riconoscendosi «tale attitudine [...] non solo alla pronuncia che rimuova, in tutto o in parte, la norma incriminatrice, producendo un'abolitio criminis, ma anche a quella che si limiti ad incidere (in senso mitigativo) sul trattamento sanzionatorio». Salvo che nel caso di effetti irreversibili del giudicato (pena già integralmente scontata, per esempio), gli effetti della norma dichiarata costituzionalmente illegittima possono e devono essere rimossi.

Sul presupposto dell'assimilabilità delle sanzioni penali con quelle amministrative con funzioni (anche) sostanzialmente punitive (tra cui la revoca della patente usata come sanzione accessoria in relazione alla commissione di determinati reati), la Corte giunge a dichiarare incostituzionale l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 «in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 222, comma 2, cod. strada».

3. L'attività normativa del Governo

3.1 La decretazione d'urgenza

Nel periodo preso in considerazione nel presente Rapporto la Corte ha dovuto affrontare numerose questioni di legittimità aventi ad oggetto gli atti aventi forza di legge e il rispetto dei limiti e delle condizioni previste dalla Costituzione.

Tra le decisioni di questo tipo vi sono, innanzitutto, quelle che si sono appuntate sull'istituto della decretazione d'urgenza. A questo proposito, per quanto riguarda il sindacato dei presupposti di necessità ed urgenza, è possibile citare a titolo esemplificativo la **sent. n. 213**, che si distingue non solo per aver ripercorso e ribadito gli indirizzi giurisprudenziali oramai consolidati, ma soprattutto per averlo fatto nell'occasione di scrutinare una disciplina adottata per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Il Tribunale ordinario di Trieste ed il Tribunale ordinario di Savona – entrambi nelle

funzioni di giudice dell'esecuzione – sollevano separatamente questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e dell'art. 13, comma 13, del d.l. del 31 dicembre 2020, n. 183, poi convertito nella legge 26 febbraio 2021, n. 21. In aggiunta, il Tribunale di Trieste dubita della legittimità dell'art. 17-*bis* del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2020, n. 77. Allo stesso modo, il Tribunale di Savona si interroga sulla legittimità dell'art. 40-*quater* del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito nella legge 21 maggio 2021, n. 69.

La vicenda riguardava il blocco dell'esecuzione degli sfratti per morosità, disposto da varie previsioni intervenute nell'ambito della legislazione emergenziale posta in essere per contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19.

I parametri di legittimità individuati dai remittenti hanno riguardato, fra l'altro, l'art. 77 Cost., per la presunta carenza dei presupposti di necessità ed urgenza, atteso che le situazioni di morosità non sarebbero state correlate sul piano causale alla pandemia, e l'art. 3 Cost., per l'intrinseca contraddittorietà di un blocco degli sfratti che non ha preso le mosse dalla valutazione della correlazione causale dell'inadempimento con l'emergenza pandemica.

La sentenza ha dovuto ricostruire la normativa di riferimento ed ha dichiarato inammissibili molte questioni relative a discipline non più applicabili. Ha, invece, ritenuto non fondati gli altri dubbi sollevati facendo applicazione di una giurisprudenza che può definirsi consolidata riguardo il blocco degli sfratti.

In primo luogo, si è ricordato che «il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge, da parte del Governo, deve essere limitato alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale». La Corte ha altresì ricordato che «l'urgente necessità del provvedere può, peraltro, riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse (sentenze n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014), ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti per situazioni straordinarie venutesi a determinare (sentenze n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012)».

Nel merito del blocco degli sfratti la sentenza ha ripreso l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui «l'emergenza può giustificare, solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati, la prevalenza delle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, su quelle del locatore». In presenza della duplice condizione della loro eccezionalità e temporaneità, simili

misure sono legittime, anzi esse sono applicazione del valore di solidarietà economica e sociale.

La decisione ha ricordato che le misure di contenimento della pandemia, nel periodo dell'emergenza sanitaria, hanno comportato l'arresto di fatto di numerose attività economiche con conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione. Per fronteggiare tale situazione «è stata posta in essere un'ampia e reiterata normativa dell'emergenza con l'impiego di consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva». Per questo la temporanea sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, non è stato ritenuto irragionevole. Anzi, «in questa eccezionale situazione di emergenza sanitaria, la discrezionalità del legislatore nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie». Il carattere temporaneo del blocco lo renderebbe allora del tutto legittimo, in quanto non in contrasto con l'art. 3 Cost. (principio di ragionevolezza).

Sotto il profilo dell'omogeneità tra decreto-legge e previsioni introdotte in fase di conversione, poi, occorre segnalare la **sent. n. 210**.

L'Arbitro unico di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, comma 2, 77, comma 2, 101, 102, 104, 111, 117 della Costituzione, dell'art. 25-undecies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dallo stesso art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018.

Secondo il remittente, la prima delle disposizioni oggetto di censura violerebbe direttamente il secondo comma dell'art. 77 Cost., considerata la sua estraneità rispetto alla materia fiscale disciplinata dal decreto-legge in cui essa è stata inserita al momento della conversione.

La normativa impugnata, poi, nel prevedere la modifica retroattiva del regime di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata, sancita dal decreto-legge, si porrebbe in contrasto con i principi di tutela dell'affidamento e di certezza dei rapporti giuridici, in quanto verrebbe a regolare diritti sorti da contratti soggetti alla normativa previgente e interferirebbe, a vantaggio di una delle parti del giudizio, sulle cause e sulle controversie già pendenti.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibili ed infondate le questioni di legittimità: in particolare, la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost. non è apparsa fondata, in quanto, nonostante «la legge di conversione rappresent[ri] una legge “funzionalizzata e specializzata”, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente

contenuti nel decreto-legge (sentenza n. 181 del 2019)», un difetto di omogeneità tale da inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta si può verificare solo se le disposizioni aggiunte in sede di conversione costituiscano un'evidente o manifesta deviazione rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge o manchino di qualunque «nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge». Si tratta di un tipo di eterogeneità contenutistica non ravvisabile, secondo la Corte, nel caso di specie, dal momento che la disposizione impugnata, introdotta in sede di conversione, mostra attinenza con la materia finanziaria oggetto del decreto-legge.

Rispetto all'intervento normativo con efficacia retroattiva, poi, la Corte costituzionale ha proseguito con l'affermazione che «nel rispetto del limite posto per la materia penale dall'art. 25 Cost., [il legislatore] “può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”», i quali, ai sensi della Convenzione EDU, costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale».

La novella legislativa in scrutinio, dunque, in considerazione delle finalità perseguite di composizione di plurimi interessi tutti di rilievo costituzionale, soddisferebbe «motivi imperativi di interesse generale» e, in ragione di ciò, appare «in grado di giustificare la modifica retroattiva dell'originario assetto normativo».

3.2 La delega legislativa

Nel corso del 2021 la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in varie occasioni anche sull'istituto della delega legislativa, cogliendo l'opportunità per ribadire i propri indirizzi giurisprudenziali oramai consolidati.

Si può citare in primo luogo la **sent. n. 133**, resa in risposta alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Trento sull'art. 263, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), in riferimento agli artt. 3, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU.

Senza entrare nel merito delle argomentazioni concernenti i parametri ritenuti violati dalla Corte (gli artt. 3 e 117, comma 1, Cost.), merita invece soffermarsi sulla questione sollevata in relazione all'art. 76 Cost., in ragione di un'asserita esorbitanza dell'atto avente forza di legge dai limiti tracciati dalla legge di delega in ordine alla disciplina del dies a quo per promuovere l'azione di riconoscimento, ovvero il termine annuale di decadenza

per l'impugnazione da parte dell'autore del riconoscimento, rispetto alla previsione che regola, per il "padre coniugato", la decorrenza del termine annuale nell'azione di disconoscimento della paternità.

Nel concludere nel senso dell'infondatezza della questione, alla luce del confronto tra contenuti della legge delega e del decreto legislativo, il Giudice delle leggi coglie l'occasione per affermare che «la giurisprudenza costituzionale in tema di eccesso di delega è da tempo costante nell'affermare che "la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo [...]». Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circo-scrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse». La conclusione, nel caso di specie, è che «deve, dunque, ritenersi che la norma censurata non abbia, in alcun modo, travalicato i confini tracciati dal perimetro della legge delega».

Sulla falsariga si pone anche la sent. **n. 174**, pronunciata all'esito di un giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Savona, sezione penale, il quale ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), nella parte in cui – nel riformulare l'art. 35 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) – prevede al comma 8 la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 4.000 euro a 20.000 euro per la contravvenzione inerente la violazione degli obblighi posti a carico dell'armaiolo dai commi da 1 a 5 dello stesso art. 35 TULPS, in precedenza sanzionata al comma 6 con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno e dell'ammenda non inferiore a lire cinquantamila.

La norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost. perché incide sul trattamento sanzionatorio della contravvenzione indicata, laddove i principi e i criteri direttivi dettati in tema di sanzioni dagli artt. 2, comma 1, lettera c), e 36, comma 1, lettera n), della legge delega 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008) avrebbero consentito la sola introduzione di nuove ipotesi di reato e non la modifica di sanzioni penali relative a incriminazioni già esistenti.

La Corte costituzionale, lungo il percorso che l'ha condotta verso una decisione di rigetto, ricorda innanzitutto che «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del

legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega», dovendosi, ai fini dell'individuazione dei presupposti di un eventuale eccesso di delega, individuare la ratio della delega stessa. Il Giudice delle leggi ricorda inoltre che «il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata» e aggiunge di aver chiarito già in altre occasioni che, in riferimento alla definizione di sanzioni, «il legislatore delegante deve adottare criteri direttivi configurati in modo assai preciso», in connessione con la necessaria tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

Alla luce di quanto appena sinteticamente ricordato, la Corte conclude nel senso di ritenere che «il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge di delegazione, essendosi mantenuto entro il perimetro sancito dal legittimo esercizio delle valutazioni che gli competono nella fase di attuazione della delega».

Infine, occorre fare menzione della **sent. n. 260**. Tale decisione è stata adottata all'esito di un giudizio promosso del Tribunale ordinario di Verona, il quale aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)», in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione. La disposizione impugnata prevede, in particolare, che «[l']entrata in vigore del presente decreto determina l'interruzione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a norma del presente articolo, di cui all'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

Tra le censure promosse merita segnalare quelle riferite all'art. 76 Cost., in forza delle quali il giudice rimettente lamentava che la legge di delegazione non contenesse alcuna previsione idonea ad abilitare il legislatore ad introdurre disposizioni di diritto temporale, volte a procrastinare i tempi della prescrizione di sanzioni contestate dall'amministrazione prima dell'applicazione del regolamento (UE) n. 679/2016. Lo stesso rimettente contestava che, tra i poteri attribuiti al legislatore delegato, potesse includersi quello di intervenire sui procedimenti sanzionatori concernenti fattispecie non oggetto della regolamentazione europea.

La decisione si segnala per alcune precisazioni in essa contenute, riguardanti la di-

screzionalità particolarmente ampia che deve riconoscersi al legislatore delegato nell'attuazione di deleghe finalizzate ad adeguare l'ordinamento a fonti sovranazionali. Il percorso argomentativo seguito dal Giudice delle leggi, basato appunto sul riconoscimento al legislatore delegato, sulla scia di una giurisprudenza consolidata, di ampi «margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento», approda alla conclusione che, «sulla scorta [...] del contenuto dei criteri di delega, della *ratio* della legge n. 163 del 2017 e degli orientamenti espressi da questa Corte con riferimento all'art. 76 Cost., si deve ritenere che il legislatore delegato ben potesse, oltre a integrare e a introdurre opportuni raccordi con la nuova disciplina dotata di un'immediata efficacia diretta, anche coordinare quest'ultima a quella preesistente, mediante disposizioni volte a regolare la transizione dall'uno all'altro assetto normativo».

3.3 / DPCM

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 198 del 2021, ha dichiarato, rispettivamente, inammissibili per difetto di rilevanza e non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Giudice di pace di Frosinone in riferimento agli artt. 76, 77 e 78 Cost., dei decreti legge n. 6 e n. 19 del 2020, entrambi convertiti in legge, 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.

Secondo la Corte, infatti, le norme dei citati decreti non hanno conferito al Presidente del Consiglio dei ministri né una funzione legislativa in violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, né poteri straordinari in violazione dell'articolo 78, come prospettato nel ricorso, ma gli hanno attribuito solo il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati.

Dopo aver ricostruito la sequenza normativa che dalla dichiarazione dello stato di emergenza ha condotto all'emanazione dei decreti legge n. 6 e n. 19 del 2020, la Corte, accogliendo una delle eccezioni rappresentate dall'Avvocatura di Stato, ha in primo luogo dichiarato il difetto di rilevanza delle questioni concernenti il decreto-legge n. 6 del 2020, in quanto tali disposizioni risultavano inapplicabili *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio principale.

Nel merito delle denunce del giudice rimettente, la Corte si concentra dunque sulle sole previsioni del decreto-legge n. 19, dichiarando non fondate le questioni di legittimità sollevate.

Nella motivazione la Corte evidenzia innanzitutto come il decreto-legge n. 19 del 2020 abbia operato una tipizzazione delle misure di contenimento potenzialmente applicabili per

la gestione dell'emergenza nell'ambito della fonte primaria, a differenza del precedente decreto legge n. 6 che conteneva una "clausola di apertura verso indefinite ulteriori misure".

La Corte sottolinea inoltre come la tipizzazione delle misure di contenimento sia stata corredata da ulteriori garanzie, quali la temporaneità delle misure restrittive (art. 1, co.1), la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento (art. 2, co. 5), nonché l'indicazione di limiti alla discrezionalità del Presidente del Consiglio attraverso il richiamo ai «principi di adeguatezza e proporzionalità» (art. 1, co. 2) e la previsione del parere del Comitato tecnico-scientifico (art. 2, co. 1).

Per il giudice delle leggi, il contenuto tipico del dPCM e gli altri elementi evidenziati sono sufficienti a superare i rilievi del giudice rimettente circa il conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri in violazione degli articoli 76 e 77 Cost. Per la Corte, piuttosto, il decreto-legge n. 19 del 2020 si limita a prevedere una potestà amministrativa ad efficacia generale: non si configura in tal senso alcuna alterazione del sistema delle fonti del diritto, in quanto la fonte primaria si limita ad autorizzare il Presidente del Consiglio a dare esecuzione, tramite propri decreti, alle misure tipiche ivi previste.

Muovendo da queste considerazioni la Corte ha poi affrontato una questione ulteriore, relativa alla natura giuridica dei dPCM utilizzati per la gestione della pandemia.

A tale riguardo, riprendendo quanto statuito nella sentenza n. 4 del 1977, la Corte richiama la distinzione tra «“atti” necessitati» e «“ordinanze” necessitate», aventi entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, «ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni».

Rispetto a tali categorie, i provvedimenti del Presidente del Consiglio previsti dal decreto legge n. 19 del 2020 possono essere accostati "per certi versi" agli atti necessitati, in quanto emessi, come chiarito in premessa, in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto. Nel sottolineare ciò, la Corte chiarisce pertanto che i dPCM emergenziali non possono essere equiparati alle ordinanze contingibili e urgenti previste dal Codice della protezione civile (D.Lgs. n. 1 del 2018), che sono invece atti a contenuto libero.

Con tale sequenza di argomentazioni, la Corte conclude confermando che il modello di regolazione normativa della pandemia, affermato con il decreto-legge n. 19 del 2020, non coincide con il modello prefigurato del Codice della protezione civile. Per la Corte l'unico punto di intersezione tra i due modelli è rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza. Per il resto, l'uso di decreti legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati rappresenta un modello alternativo, definito dal legislatore nell'esercizio della propria competenza per il contenimento della pandemia, che è competenza esclusiva dello Stato in quanto riconducibile alla materia della "profilassi internazionale", come ricordato già dalla Corte nella precedente sentenza n. 37 del 2021.

4. I rapporti tra organi costituzionali

Particolare rilievo hanno avuto, dal punto di vista del conflitto di attribuzioni, le decisioni che hanno interessato le prerogative dei singoli parlamentari, alcune delle quali adottate in relazione a vicende sorte a partire dalle misure connesse all'emergenza da Covid-19.

Con le **ordd. nn. 66 e 67** la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili due ricorsi per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevati da due deputati. Muovendo dall'ordinanza n. 17/2019, la Corte ricorda che al singolo parlamentare spettano una serie di prerogative che possono essere fatte valere sollevando un ricorso per conflitto tra poteri. Come ribadito in altre occasioni, la Corte ha ricordato che la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve fondarsi su vizi che danno luogo a una violazione manifesta delle sue prerogative costituzionali, già rilevabile nella sua evidenza nella fase di ammissibilità del ricorso. Ora, già sulla base del ricorso non risulta che ai ricorrenti sia stato interdetto l'esercizio delle loro prerogative nell'ambito della Camera di appartenenza. In sede di conversione del d.l. n. 6/2020, infatti, due soli deputati – proprio i ricorrenti – hanno espresso voto contrario, esprimendosi con toni critici anche nel dibattito precedente. Se i ricorrenti hanno avuto la possibilità di intervenire nel corso del dibattito e di votare contro la conversione in legge del d.l. n. 6/2020, non si può dire che sussista un'evidente violazione delle loro prerogative costituzionali, tra le quali indubbiamente rientra la facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti (art. 68 Cost.). Quanto all'“espropriazione” della funzione legislativa da parte del Governo, in supposta violazione degli artt. 76 e 77 Cost., in questo caso il soggetto titolare delle attribuzioni costituzionali di cui si lamenta la violazione non è il singolo parlamentare, ma piuttosto la Camera di appartenenza. La Corte, del resto, ha già escluso che in sede di conflitto interorganico il singolo parlamentare possa rappresentare l'intero organo cui appartiene nei confronti del Governo (ordinanza n. 181/2018).

Con l'**ord. n. 255**, invece, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un senatore nei confronti del Senato e del Governo, in relazione all'adozione, da parte del Collegio dei Questori, della delibera n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021, con la quale è stato previsto che i senatori, per poter accedere alle sedi del Senato, debbano possedere ed esibire la certificazione verde di cui all'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52. Nel ricorso si sosteneva che la previsione, introdotta dalla delibera e «di fatto applicata» senza che fosse stato modificato il regolamento del Senato, avrebbe avuto per effetto di menomare le prerogative costitu-

zionali attribuite a ciascun senatore dagli artt. 1, 54, 64 e 67 della Costituzione. Inoltre, vi si rilevava che la menomazione delle attribuzioni costituzionali del ricorrente si sarebbe prodotta a seguito della decisione di introdurre la certificazione verde per i senatori in forza di una mera delibera del Collegio dei questori, anziché per il tramite di una modifica del regolamento del Senato, assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La Corte, dopo aver ricordato di aver riconosciuto, fin dall'ordinanza n. 17 del 2019, l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare dichiara il ricorso inammissibile, osserva che la «spiccata autonomia» di cui godono gli organi costituzionali (sentenza n. 129 del 1981) impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo e precisa che, pertanto, la menzionata disposizione contenuta nel decreto-legge n. 52 del 2021 deve essere interpretata «nel senso che esso preservi integralmente la libera valutazione di opportunità dell'organo, e delle Camere nel caso di specie, in ordine all'*an*, al *quando* e al *quomodo* del processo di adeguamento». Ne consegue che nessun argomento può essere tratto dalla disciplina normativa prescritta per i lavoratori pubblici dal citato art. 9-quinquies, per desumere da quest'ultima la menomazione delle prerogative costituzionali dei senatori. In secondo luogo, si osserva che il ricorrente ha trascurato che l'introduzione della certificazione verde è stata inizialmente decisa dal Consiglio di Presidenza del Senato con delibera del 5 ottobre 2021, che non è stata resa oggetto di conflitto, e solo successivamente quest'ultima è stata recepita dal Collegio dei questori. Con tale delibera il Consiglio di Presidenza si è basato sull'interpretazione secondo cui il mancato possesso della certificazione verde da parte del senatore, in occasione dell'accesso alle sedi del Senato, fosse sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 67, comma 4, regol. Senato (norma secondo la quale «[p]er fatti di particolare gravità che si svolgano nel recinto del palazzo del Senato, ma fuori dell'Aula, il Presidente può ugualmente investire del caso il Consiglio di Presidenza il quale, sentiti i Senatori interessati, può deliberare le sanzioni di cui ai commi precedenti», ovverosia l'interdizione dai lavori parlamentari per un periodo non superiore a dieci giorni di seduta). Pertanto, l'atto oggetto del conflitto si limita ad adottare una specifica interpretazione dell'art. 67 regol. Senato sicché è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento stesso sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di detta interpretazione (sulla quale il ricorrente non ha preso alcuna posizione). In terzo luogo, laddove nel ricorso si afferma che il *modus procedendi* osservato dagli organi del Senato avrebbe infranto la riserva di regolamento che l'art. 64 Cost. pone «a garanzia della autodichia delle Camere», emerge un ulteriore profilo di inammissibilità, atteso che il ricorrente non rivendica la lesione di una sua propria prerogativa, ma di una competenza che la Costituzione attribuisce semmai all'intero Senato; né, con riguardo all'impedimento ad esercitare le proprie preroga-

tive costituzionali, il ricorso motiva in ordine ad ulteriori profili che renderebbero l'introduzione della certificazione verde lesiva di tali attribuzioni.

Analoghe argomentazioni vengono spese con l'**ord. n. 256**, che dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da alcuni deputati appartenenti ad una componente di opposizione del gruppo misto della Camera dei deputati nei confronti del Governo, della Camera dei deputati, dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei questori della stessa Camera, in riferimento a diversi atti concernenti l'obbligo di esibire la certificazione verde per entrare nei locali della Camera.

Esula invece dall'emergenza Covid-19, ma risulta di grande interesse per il diritto parlamentare, l'**ord. n. 188**, con la quale un deputato ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla decisione del Presidente della Camera di deputati, comunicata con lettera del 10 gennaio 2020, di non ammettere un suo progetto di legge. Con tale decisione, a parere del ricorrente, il Presidente della Camera avrebbe impedito la presentazione in aula del progetto di legge, «da ritenersi compiuta solo con la pubblicazione e la distribuzione» di quest'ultimo, così menomando le attribuzioni dell'iniziativa legislativa, che la Costituzione riconosce a ciascun parlamentare (art. 71, primo comma, Cost.), di discussione e di voto dei progetti di legge (art. 72 Cost.) e, in generale, «il libero e pieno esercizio del mandato parlamentare» (art. 67 Cost.).

Tuttavia, per la Corte, in forza del principio di autonomia delle Camere, l'estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione ad opera della stessa solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare, mentre nel caso di specie dalla prospettazione del ricorrente non emerge che la valutazione di inammissibilità del progetto di legge, accompagnata dall'esposizione dei relativi motivi, abbia prodotto, di per sé, l'evidente menomazione del potere di iniziativa legislativa. Il ricorso viene dunque dichiarato inammissibile.

Allo stesso modo, acquista una portata generale con riferimento al potere di petizione l'**ord. n. 254/2021**, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'omesso esame, da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, di una petizione presentata alle Camere ex art. 50 della Costituzione. Il ricorrente chiedeva che fosse accertato il diritto di presentare la citata petizione innanzi alle Camere, nonché di accertare e dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alle competenti Commissioni alle quali la petizione era stata assegnata, nonché ai loro rispettivi presidenti, non esaminare la suddetta petizione, oltre ad altri aspetti concernenti specifici provvedimenti.

La Corte ritiene che il conflitto sia «palesamente inammissibile, perché privo tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo», e che esso sia stato «in realtà promosso al solo scopo di portare impropriamente all[*a sua*] attenzione» i plurimi vizi di legittimità costituzionale da cui, secondo quanto asserito ricorrente, sarebbero stati affetti il d.l. n. 111 del 2021 e la legge di conversione. Decisivo, ai fini della motivazione della dichiarazione di inammissibilità, è il rilievo per cui l'istituto della petizione «si configura quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale»; mentre le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto «non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica». Si sottolinea, più in particolare, che la presentazione di una petizione non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti. L'iniziativa legislativa popolare e il referendum abrogativo sono espressione della volontà popolare, esercitata da quorum di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione, mentre la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino e la sua natura non cambia qualora essa sia sottoscritta da più cittadini. In definitiva, «non ci si trova innanzi a una funzione attribuita dalla Costituzione a un determinato numero di cittadini o elettori, ma, appunto, a un diritto del singolo, che mai potrebbe trovare tutela, quand'anche impedito, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato».

Infine, quanto in generale alla funzione del sindacato ispettivo, occorre ricordare l'**ord. n 193**. In questa occasione la Corte è stata chiamata a decidere in merito all'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, promosso da una senatore contro la Camera di appartenenza, che – nella persona del Presidente – avrebbe leso il potere d'ispezione e di controllo del parlamentare, in seguito all'approvazione nel 2018 delle «nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo» e finalizzate ad una più «rigorosa» esecuzione degli artt. 145 e 154 del Regolamento del Senato. Il ricorrente lamentava la mancata pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune sue interrogazioni da lui presentate nel 2021, nonché la pubblicazione di altre interrogazioni, da lui sempre depositate nel 2021, in un testo diverso da quello da lui redatto.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni, in quanto carente del requisito oggettivo di ammissibilità. Il Giudice dei conflitti ha ricordato, innanzitutto, di aver riconosciuto in passato la possibilità del parlamentare di promuovere conflitto di attribuzioni nel caso in cui le sue prerogative vengano lese da altri organi parlamentari ed ha sottolineato che, seppure non previsto dalla Carta costituzionale, il potere di presentare interrogazioni al Governo rientra certamente nell'ambito delle fun-

zioni ispettive proprie di ciascun membro delle Camere.

La Corte ha reputato, però, che il ricorso, «lungi dal dare conto di un'evidente violazione delle prerogative parlamentari, rivela[va] [...] la manifesta assenza di una loro lesione». Le direttive oggetto di esame, infatti, nella parte in cui affermano che gli artt. 145 e 154 escludono le interrogazioni «volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi», costituiscono interpretazione di quelle stesse disposizioni regolamentari e non possono essere, di conseguenza, sottoposte al sindacato della Corte, nel rispetto dell'autonomia del Parlamento di applicare ed interpretare senza restrizioni i propri regolamenti.

La Corte ha precisato, inoltre, che l'autodeterminazione regolamentare delle Camere non si esaurisce nella fase normativa, ma comprende anche il momento applicativo delle norme stesse, sino ad includere «i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori». La possibilità delle Camere di regolarsi in maniera autonoma sia da un punto di vista normativo quanto da uno funzionale, dunque, non costituendo di per sé un «affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno», esige che il sindacato del giudice costituzionale sia «circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste – e quindi rilevabili già in sede di deliberazione – delle prerogative costituzionali dei parlamentari».

La Corte ha ribadito da ultimo che ai fini dell'ammissibilità del conflitto è fondamentale che il parlamentare individui in maniera chiara e puntuale i comportamenti lesivi delle proprie prerogative costituzionali.

5. Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU

5.1 I rapporti tra Italia e Unione europea

Con riguardo al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea si segnalano alcune pronunce che contribuiscono a delineare l'assetto del sistema “integrato” di tutela dei diritti fondamentali, inserendosi in filoni della giurisprudenza costituzionale consolidati, quale quello sull'ammissibilità dei quesiti che individuano le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (“CDFUE”) quali parametri interposti del giudizio di costituzionalità, o in via di consolidamento – in particolare, il nuovo approccio alle ipotesi di doppia pregiudizialità in tema di diritti fondamentali, quale risultante dal noto *obiter dictum* nella sentenza n. 269 del 2017 e dai temperamenti introdotti dalle

successive pronunce.

Circa il primo aspetto, in più occasioni, a fronte dell'invocazione di disposizioni della CDFUE quali parametri interposti del giudizio di costituzionalità, il Giudice delle leggi ha ricordato che l'ammissibilità della questione esige che la fattispecie disciplinata dalla legislazione interna della cui legittimità si discute ricada nell'ambito di applicazione della CDFUE, ai sensi dell'art. 51, par. 1, di quest'ultima, circostanza della quale il giudice remittente deve dare conto (cfr. **sentt. n. 30, n. 33 e n. 185**). Tuttavia, la dichiarazione d'inammissibilità della questione non esclude la possibilità di tenere in considerazione le disposizioni rilevanti della CDFUE come criteri interpretativi degli altri parametri invocati, costituzionali o internazionali, quali disposizioni della CEDU o di altri trattati sui diritti umani. In tale ottica, la Corte costituzionale ha fatto riferimento al principio della preminenza dell'interesse superiore del minore di cui all'art. 24, par. 2, CDFUE, anche con riguardo alla giurisprudenza della Corte di giustizia (**sent. n. 32**).

Il secondo degli indirizzi qui rilevanti, come anticipato, ha interessato la questione della c.d. doppia pregiudizialità, ovvero la circostanza che 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. Dopo l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269 del 2017, le sentenze n. 20 e n. 63 del 2019 e le ordinanze n. 117 del 2019 e n. 182 del 2020, di cui si fa menzione nei precedenti Rapporti, la Corte costituzionale aveva 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.

A questo proposito va ricordata, innanzitutto, la **sent. n. 84**, sul diritto al silenzio della persona fisica sottoposta ai poteri d'indagine della Banca d'Italia o della Consob, resa ad esito del rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte costituzionale – prioritariamente adita dalla Corte di cassazione – con l'ordinanza n. 117 del 2019.

La Cassazione dubitava della compatibilità sia con l'art. 24 Cost. sia con gli artt. 11 e 117 Cost., in relazione all'art. 47 CDFUE (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale), dell'art. 187-*quinquiesdecies* del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, «nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla Consob risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato». La Corte costituzionale, atteso che il suddetto art. 187-*quinquiesdecies* è stato introdotto per dare attuazione alla direttiva 2003/6/CE sugli abusi

di mercato (poi sostituita dal regolamento 596/2014), ha deciso di rivolgersi alla Corte di giustizia, poiché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale avrebbe determinato un contrasto con gli obblighi discendenti dalla direttiva (e ora dal regolamento). Dal momento che il c.d. diritto al silenzio è un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost.», la Corte costituzionale sostanzialmente invitava la Corte di giustizia a vagliare la validità delle rilevanti disposizioni della direttiva (e del regolamento) in rapporto agli artt. 47 e 48 (Presunzione d'innocenza e diritti della difesa) CDFUE, sul presupposto che anche tali disposizioni – al pari dell'art. 24 Cost. – integrino la garanzia del *nemo tenetur se detegere*.

Nella sentenza del 2 febbraio 2021, nella causa C-481/19 *Consob*, la Corte di giustizia, valorizzando la giurisprudenza in materia della Corte EDU, in linea con l'art. 52, par. 3, CDFUE, ha interpretato gli artt. 47 e 48 CDFUE nel senso che essi integrano la garanzia del *nemo tenetur se detegere*; successivamente, ha fornito una lettura della direttiva 2003/6 (e del regolamento 596/2014) tale da escludere che il diritto dell'UE faccia obbligo agli Stati membri di sanzionare la persona fisica che non collabori con le autorità di vigilanza finanziaria rendendo dichiarazioni dalle quali potrebbe emergere una propria responsabilità.

A tale pronuncia ha fatto seguito, nella **sent. n. 84**, la dichiarazione di incostituzionalità parziale dell'art. 187-*quinquiesdecies*. La Corte costituzionale ha sottolineato che «il diritto al silenzio è fondato, assieme, sull'art. 24 Cost., sull'art. 6 CEDU e sugli artt. 47 e 48 CDFUE» e che «[t]utte queste norme, nazionali e sovranazionali, si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione, nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa (...) che non possono non comprendere il diritto a “non essere costretto a deporre contro se stesso”».

Affondano le radici nel nuovo approccio alla doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali due ulteriori rinvii pregiudiziali sollevati dalla Corte costituzionale nel 2021, segnatamente con le ordd. n. 216 e n. 217, entrambi relativi alla disciplina del mandato di arresto europeo e in particolare alla possibilità per il giudice nazionale di rifiutare l'esecuzione di un tale mandato in casi ulteriori a quelli previsti dalla legislazione nazionale di attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI.

L'**ord. n. 216** si inserisce nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI), promosso dalla Corte di appello di Milano in relazione agli artt. 2, 3, 32 e 111 Cost., nella parte in cui non prevedono quale motivo di rifiuto della consegna «ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta». La Corte costituzionale,

dopo aver osservato che neanche la decisione quadro prevede (almeno espressamente) un tale motivo di rifiuto dell'esecuzione del mandato, ha ricordato la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui «è (...) precluso agli Stati membri condizionare l'attuazione del diritto dell'Unione, nei settori oggetto di integrale armonizzazione, al rispetto di standard puramente nazionali di tutela dei diritti fondamentali». Ha quindi prospettato la necessità di ottenere dalla Corte di giustizia l'interpretazione della suddetta decisione quadro alla luce degli artt. 3, 4 e 35 CDFUE, sul presupposto che l'impossibilità di rifiutare l'esecuzione nell'ipotesi *de qua* determinerebbe l'invalidità parziale della stessa decisione per violazione dei diritti fondamentali che vincolano sia il legislatore UE sia gli Stati membri nell'attuazione del diritto UE. Allo stesso tempo, la Corte ha precisato che le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri «concorrono in maniera eminente» a definire lo standard di tutela dei diritti garantiti dalla CDFUE.

L'**ord. n. 217** nasce invece dal giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69, promosso dalla Corte di appello di Bologna «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che [sia disposto] che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno». Il giudice remittente, in aggiunta a parametri interni (gli artt. 2, 3 e 27, terzo comma, Cost.), ha invocato quali parametri interposti l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI e l'art. 7 CDFUE (Rispetto della vita privata e familiare). La citata disposizione della decisione quadro individua quale motivo facoltativo di rifiuto di esecuzione del mandato l'ipotesi in cui (cumulativamente) esso sia stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, e lo Stato si impegni a eseguire la pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno.

La Corte costituzionale, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, ha respinto la tesi del giudice remittente secondo cui il legislatore nazionale, ove decida di prevedere un motivo facoltativo di non esecuzione, deve riprodurre testualmente la formulazione dello stesso quale prevista nella decisione quadro. Tuttavia, ha ritenuto necessario ottenere dalla Corte di giustizia l'interpretazione dell'art. 4, punto 6, alla luce dell'art. 7 CDFUE, per comprendere se esso «osti a una disciplina, come quella italiana, che esclude in maniera assoluta e automatica dall'ambito di applicazione del motivo di rifiuto della consegna (...) i cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, non consentendo all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna neppure quando tali persone abbiano stabili e radicati legami sociali e familiari con lo Stato dell'esecuzione». La Corte costituzionale ha motivato il rinvio facendo riferimento sia all'as-

senza di un tale chiarimento interpretativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia sia – come nell’ordinanza n. 216 – alla circostanza che nei settori integralmente armonizzati «il livello di tutela dei diritti fondamentali suscettibili di porre limiti al dovere di mutuo riconoscimento delle decisioni, su cui si basa l’intero meccanismo disegnato dalla decisione quadro, non può che essere quello risultante dalla [CDFUE] e dall’art. 6 TUE».

5.2 I rapporti tra Italia e sistema CEDU

I rapporti 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 uno specifico angolo prospettico, che è quello delle indicazioni fornite dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) per la definizione dei confini e delle condizioni cui il legislatore nazionale deve attenersi nell’esercizio della propria potestà normativa, a partire da alcuni casi sulla tutela dei diritti politici e dei diritti esercitati nell’ambito del procedimento giurisdizionale.

Dal primo punto di vista occorre segnalare, innanzitutto, la **sent. n. 35**, che interviene sul profilo della sospensione dalla carica istituzionale elettiva in forza di una sentenza di condanna in primo grado. Con tale pronuncia la Corte costituzionale prende posizione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Genova nei confronti dell’articolo 8 del d.lgs. n. 235/2012, c.d. Legge Severino, nella parte in cui prevede la sospensione di chi è condannato con sentenza non definitiva per i delitti tassativamente individuati dalla norma. Il caso di specie è relativo alla sospensione dalla carica di un consigliere regionale condannato in primo grado per il reato di peculato. Ad essere dedotta è la violazione dell’articolo 3 del Protocollo addizionale alla CEDU in tema di diritto all’elettorato passivo, laddove la norma dispone l’applicazione della misura cautelare della sospensione come automatica conseguenza della condanna penale non definitiva. L’automatismo dell’applicazione della misura preclude al giudice chiamato a pronunciarsi sul provvedimento sospensivo di valutare in concreto la proporzionalità tra i fatti oggetto di condanna e la sospensione.

La Corte costituzionale richiama dapprima la giurisprudenza convenzionale per verificare come sia stato interpretato il diritto di cui all’articolo 3 del Protocollo addizionale. La Corte EDU, in proposito, ha affermato che la disposizione deve essere interpretata nel senso che essa garantisce non solo il diritto di presentarsi alle elezioni ma anche il diritto, una volta eletto, di esercitare il mandato come membro del corpo legislativo. Tale diritto deve essere interpretato in relazione alla struttura costituzionale del singolo Stato (Corte EDU, 1987, sentenza Mathieu-Mohin e Clearfayt contro Belgio) nella quale sono

inclusi i Consigli regionali in quanto dotati di ampi poteri tali da renderli parte del corpo legislativo dello Stato (Corte EDU, Vito Sante Santoro contro Italia, 2004). Quanto alle limitazioni apportabili dal legislatore nazionale ai diritti di elettorato attivo e passivo, la Corte EDU ritiene che si tratti di diritti non assoluti e, pertanto, possono essere oggetto di limitazioni rispetto alle quali gli Stati godono di un ampio margine discrezionale anche in relazione alle caratteristiche storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento (Corte EDU, 2006, sentenza *Lykourzeros* contro Grecia; 2005, sentenza *Hirst* contro Regno Unito).

Le limitazioni del diritto di voto e del diritto di candidarsi non devono però violare la sostanza di quei diritti, e le restrizioni devono perseguire un fine legittimo e compatibile con gli obiettivi generali della CEDU e, in particolare, con la protezione dell'indipendenza dello Stato, dell'ordine democratico e della sicurezza nazionale. Infine, i mezzi utilizzati non devono essere sproporzionati (Corte EDU, Grande Camera, 2010, sentenza *Tanase* contro Moldavia).

Richiamandosi alla giurisprudenza della Corte EDU, quindi, la Corte costituzionale esclude che la disposizione censurata contrasti con l'articolo 3 del Protocollo addizionale per il solo fatto che non affida ai giudici nazionali il potere di valutare l'applicazione della misura della sospensione alla luce delle condizioni del caso concreto. Vi è, infatti, da parte dell'ordinamento nazionale un margine di apprezzamento che la Convenzione lascia agli Stati nella disciplina della materia. Inoltre, le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive previste dal d.lgs. n. 235/2012, anche se collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e sono da intendersi come causa del venire meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche pubbliche. La Corte richiamando i propri precedenti (sentenza n. 236/2015 e sentenza n. 276/2016), ricorda che la sospensione dalla carica risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito dal provvedimento presta servizio, e costituisce misura cautelare.

Se questo è il fine perseguito dal legislatore la modalità prescelta non è per la Corte in contrasto con il criterio della proporzionalità e costituisce, invece, esercizio di ragionevole bilanciamento tra gli interessi costituzionali in gioco e, cioè, il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione dall'altro.

La sospensione dalla carica, dunque, circoscritta nel tempo e destinata a cessare immediatamente in caso di sopravvenuto non luogo a procedere, proscioglimento o assoluzione, non può per la Corte essere considerata costituzionalmente illegittima.

Nei confronti dell'esercizio dei diritti politici assume rilievo anche la **sent. n. 48**, concernente il numero di sottoscrizioni minimo da raccogliere per presentarsi alla competi-

zione elettorale. Il giudizio è originato dalla questione promossa dal Tribunale ordinario di Roma, che dubita della legittimità costituzionale dei commi primo e secondo dell'articolo 18-bis del D.P.R. 351/1957 per contrasto con l'articolo 3 del Protocollo addizionale alla CEDU. Tali disposizioni stabiliscono il numero minimo di sottoscrizioni che ciascuna lista deve raccogliere per presentarsi alle elezioni per la Camera dei Deputati (comma primo) e i soggetti esonerati dal relativo onere (comma secondo).

La Corte costituzionale si sofferma dapprima sulla giurisprudenza della Corte EDU sul punto e nota che, nel quadro di una giurisprudenza prudente circa la valutazione delle restrizioni al diritto di elettorato passivo, la Corte EDU riconosce che al legislatore nazionale debba essere attribuito il potere di disciplinare le regole riguardanti il diritto di partiti e dei candidati di presentarsi alle elezioni. Il legislatore nazionale può adottare restrizioni maggiori di quelle previste per il diritto di elettorato attivo, ma tali restrizioni debbono perseguire un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali dalla Convenzione.

La Corte EDU ha ritenuto, dunque, non incompatibile con la Convenzione l'imposizione ai partecipanti alla competizione elettorale dell'obbligo di presentare un certo numero di sottoscrizioni anche se il numero di firme è elevato (Corte EDU, 2012, *Ekoglasnot* contro Bulgaria). In tale occasione la Corte EDU ha sanzionato lo Stato membro per violazione dell'articolo 3 del Protocollo addizionale, ma non per l'onere di raccolta delle sottoscrizioni, bensì per il fatto che tale onere insieme a quello di depositare una cauzione elettorale fosse stato introdotto tardivamente e nell'imminenza delle elezioni. Tale censura non può, invece, secondo la Corte costituzionale, muoversi alla legislazione italiana che si caratterizza per la frequente introduzione, in prossimità delle elezioni, di discipline che riducono la gravosità dell'onere di raccolta e in quanto tali non possono perciò avere un peso decisivo nell'orientare verso un giudizio di irragionevolezza manifesta della disciplina censurata.

Inoltre, la ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio – evidenzia la Corte – costituire un aggravio ma essa è nota in partenza e non costituisce un accadimento improvviso e imprevedibile. Inoltre, anche la diminuzione del numero complessivo dei collegi plurinominali e, perciò, delle sottoscrizioni da raccogliere, operata dal d.lgs. n. 117/2020, non induce per la Corte a rafforzare i dubbi di legittimità costituzionale.

In definitiva, alla luce dell'ampia discrezionalità che è attribuita al legislatore in materia elettorale, e in considerazione dell'interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali assicurato dalla disciplina in esame, l'insieme delle argomentazioni proposte dal rimettente non ha indotto la Corte costituzionale ad un giudizio di manifesta irragionevolezza della norma di cui è stata chiesta la declaratoria di illegittimità, quanto piuttosto a rigettare le censure sollevate.

Quanto ai diritti connessi alla tutela giurisdizionale, vale la pena ricordare nuovamente la **sent. n. 68**, sopra citata, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 30, quarto comma, legge n. 87/1953 ("norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto interpretato nel senso che tale disposizione, in forza della quale cessano l'esecuzione e gli effetti della sentenza irrevocabile di condanna quando la norma sulla cui base è pronunciata la sentenza è dichiarata incostituzionale, non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, avente natura sostanzialmente penale, disposta con sentenza irrevocabile.

Tra i dubbi prospettati veniva anche ipotizzato il contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione per contrasto con gli articoli 6 e 7 della CEDU in quanto le sanzioni amministrative che hanno, secondo i criteri elaborati dalla Corte EDU, natura penale restano soggette al principio di legalità penale che esige che la sanzione abbia una adeguata base legale. La base legale verrebbe, invece, meno nel caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria.

Con la sentenza n. 88 del 2019 la Corte costituzionale ha già ritenuto che il meccanismo di applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida nei casi di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime, violi i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità. Tuttavia, nel caso di specie nulla potrebbe essere fatto stante la riferibilità dell'articolo 30, quarto comma, legge n. 87/1953 alle sole sanzioni penali. Ma la Corte costituzionale è dell'avviso che non sia possibile negare che la revoca della patente, disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna o di patteggiamento dei reati per la pena di cui agli articoli 589 bis e 590 bis del codice penale abbia connotazioni sostanzialmente punitive. In tal senso, infatti, la Corte EDU ha più volte preso posizione sulla natura penale di misure quali il ritiro e la sospensione della patente o il divieto di condurre veicoli a motore, disposte a seguito dell'accertamento di infrazioni connesse alla circolazione stradale.

Ne consegue che, poiché si tratta di misure sostanzialmente penali e poiché con la sentenza n. 63 del 2019 la Corte costituzionale ha esteso alle sanzioni amministrative "punitive" il principio di retroattività della *lex mitior*, la Corte esclude che una persona debba continuare a scontare una sanzione amministrativa "punitiva" inflittagli in base a una norma poi dichiarata costituzionalmente illegittima. Non è per la Corte costituzionalmente tollerabile che una persona debba rimanere soggetta per cinque anni, anziché per un periodo di tempo minore, ad una sanzione inibitoria della guida dei veicoli a motore inflittagli sulla base di una norma che, successivamente al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è stata riconosciuta contrastante con la Costituzione, quando poi il condannato ad una pena pecuniaria potrebbe beneficiare della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale che ne mitighi l'importo.

Lungo questo filone, nel corso del 2021, occorre segnalare anche la **sent. n. 182**, che interviene sul rapporto esistente tra il diritto dell'imputato a non essere sottoposto ad un nuovo accertamento della responsabilità penale se è intervenuto il proscioglimento per prescrizione e il diritto del danneggiato ad ottenere comunque l'esame in appello della domanda al risarcimento.

Con due diverse ordinanze la Corte di appello di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 578 del codice di procedura penale per contrasto con l'articolo 117 comma primo della Costituzione in relazione all'articolo 6, paragrafo 2, della CEDU. Il rimettente censura le norme impugnate perché il giudice dell'appello penale, quando è chiamato a dichiarare il non doversi procedere per la sopravvenuta estinzione del reato per prescrizione, sarebbe comunque tenuto a svolgere, in via incidentale e al fine di esaminare la domanda risarcitoria, un nuovo accertamento della responsabilità penale dell'imputato.

Le norme nazionali prevedono, infatti, che il giudice penale in primo grado decide sulla domanda di risarcimento del danno solo se pronuncia sentenza di condanna dell'imputato, ma in appello il giudice decide sulla domanda civile anche in caso di pronuncia di proscioglimento. È qui che la disposizione potrebbe ledere il principio di presunzione di innocenza dell'imputato per violazione della norma convenzionale, assunta a parametro interposto, in quanto, come interpretata dalla Corte EDU, escluderebbe la possibilità che in un procedimento successivo a quello penale conclusosi con un risultato diverso da una condanna possano essere emessi provvedimenti che presuppongono un giudizio di colpevolezza in ordine al reato precedentemente contestato.

La Corte costituzionale esamina dapprima la giurisprudenza della Corte EDU. La Corte europea (sentenza, 2020, Pasquini contro Repubblica di San Marino) ha sostenuto, in merito, che senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o comunque della decisione di interruzione del procedimento le garanzie dell'equo processo rischiano di non essere adeguatamente tutelate. La protezione della presunzione di innocenza deve valere anche quando, concluso il procedimento penale con un proscioglimento in rito, resta la necessità di provvedere sulla domanda civile di risarcimento del danno proposta nei confronti dell'imputato (Corte EDU, 2003, Ringvold contro Norvegia; Corte EDU, 2012, Lagardere contro Francia).

Tuttavia la Corte EDU ha sottolineato che l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato, pur non consentendo una dichiarazione incidentale che imputa la responsabilità penale, non deve pregiudicare il diritto del danneggiato ad ottenere il risarcimento del pregiudizio cagionatogli dal reato.

Di conseguenza, valorizzando la giurisprudenza della Corte EDU, la Corte costituzionale ritiene che la cognizione del giudice dell'impugnazione penale, ai sensi dell'articolo 578 c.p.p., deve limitarsi alle sole statuizioni civili e il giudice, chiamato ad accertare i

presupposti dell'illecito civile, non esamina più la responsabilità penale dell'imputato, oramai prosciolti per intervenuta prescrizione. La mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto non preclude, quindi, per il danneggiato la possibilità di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve comunque essere assicurata.

Per tali ragioni la Corte costituzionale ritiene che l'articolo 578 del codice di procedura penale non violi il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza come interpretato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Infine occorre segnalare la **sent. n. 203**, sulla ragionevole durata del processo e il momento del procedimento penale da cui fare decorrere il termine per l'equa riparazione.

La Corte di appello di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2 bis, della legge n. 89/2001, in materia di equa riparazione per irragionevole durata del processo, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato per la persona offesa soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile. Ciò sarebbe in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 6 della CEDU.

Il giudice rimettente riferisce della interpretazione consolidata della Corte di Cassazione che nega alla persona offesa dal reato, seppur querelante, la qualità di parte del processo ai fini del riconoscimento dell'equa riparazione prima della sua costituzione come parte civile. L'ordinanza di rimessione evidenzia, tuttavia, che questo orientamento giurisprudenziale interno contrasterebbe con la sentenza del 2017 della Corte EDU, *Arnoldi contro Italia*, in forza della quale nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non è diversa, ai fini dell'applicabilità dell'articolo 6 della CEDU, da quella della parte civile.

Nella sentenza n. 249 del 2020 la Corte costituzionale ha in effetti ritenuto che, al fine di verificare la legittimità della previsione dell'articolo 2, comma secondo bis, della legge n. 89/2001, occorresse analizzare gli interessi di cui è portatrice la medesima persona offesa già prima del momento in cui l'ordinamento nazionale attribuisce ad essa la qualità di parte civile, ma ha concluso ritenendo che non potesse affermarsi una omogeneizzazione generale e astratta tra persona offesa e parte civile ai fini della valutazione della eccessiva durata.

Tuttavia, la sentenza della Corte EDU *Petrella contro Italia* del 2021 ha ravvisato la sussistenza della violazione della norma convenzionale, sottolineando che il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale, dal punto di vista del termine ragionevole, inizia per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato nel momento in cui esercita uno dei diritti che le sono espressamente riconosciuti dalla legge. Tale pe-

riodo deve, dunque, intendersi decorso dal giorno in cui il ricorrente sporge denuncia fino alla decisione di archiviazione adottata dal giudice delle indagini preliminari. La Corte EDU ha reputato esistente pure la violazione dell'articolo 6, paragrafo primo, della CEDU sotto il profilo del mancato accesso a un tribunale.

Tuttavia anche con la sentenza n. 203 la Corte costituzionale conferma che non può ravvisarsi, nella scelta legislativa compiuta con l'articolo 2, comma 2 bis, della legge n. 89/2001, un contrasto immediato con il parametro costituzionale interposto costituito dall'articolo 6, paragrafo primo, della CEDU, così da doverne correggere il testo in maniera da rimettere al giudice dell'equa riparazione, alla luce delle circostanze del caso concreto, la determinazione della congruità del termine di durata in ragione delle modalità di esercizio di taluni dei diritti riconosciuti dall'ordinamento interno alla persona offesa, ove l'esercizio di tali diritti miri, nella specie, a fare valere un diritto di carattere civile e preannunci l'intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale. Né è di per sé imputabile una lesione sistemica dei diritti della parte civile all'articolo 2, comma 2 bis della legge 89/2001, nella parte in cui tale norma determina la durata considerata ragionevole del processo penale per la stessa parte civile.

Non sfuggono alla Corte costituzionale, però, le criticità sollevate dalla sentenza Petrella sul sistema complessivo di protezione e tutela della vittima del reato, ma la Corte ritiene che tali temi dovranno essere affrontati dentro una riforma organica. In tal senso per la Corte rappresenta un primo punto di partenza l'articolo 1 comma 18 lettera b) legge 134/2021 (delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il quale detta principi e criteri direttivi per l'adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa con la previsione dell'introduzione nell'ordinamento della definizione di vittima del reato e dei meccanismi di tutela. Per la Corte, quindi, è in tale ambito e in tale prospettiva che i diritti, anche di natura civile, della vittima del reato potranno trovare migliore protezione, attraverso l'introduzione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione.

6. Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2021 in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali si caratterizza, da un lato, per la riproposizione di schemi di giudizio ormai ampiamente consolidati e, dall'altro, per l'emersione anche nel contenzioso costituzionale – come anticipato – di profili connessi od attinenti la reazione normativa alla epidemia da Covid-19.

6.1 Le misure per fronteggiare l'emergenza pandemica

Di grande rilievo per i rapporti tra Stato e Regioni che sono andati configurandosi nella fase centrale di risposta all'emergenza pandemica sono l'**ord. n. 4** e la **sent n. 37**.

Tali pronunce originano dall'impugnazione, da parte del Governo, dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (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 d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera a), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere m), q) e h), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (statuto speciale per la Valle d'Aosta).

L'art. 1 della legge impugnata prevedeva che essa «disciplina[sse] la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale», condizionando «tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive» all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte dalla legge stessa negli articoli seguenti. L'art. 2 individuava un complesso di attività personali, sociali ed economiche comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza, taluni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione, ovvero ammesse ma passibili di sospensione con il medesimo provvedimento, ferma la possibilità per il Presidente di individuare eventi o manifestazioni pubbliche permesse in deroga alle disposizioni emergenziali statali. L'art. 4, al comma 1, disciplinava il predetto potere presidenziale di ordinanza, esercitabile in base all'andamento dell'emergenza; al comma 2, affidava alla Giunta, d'intesa con le parti sociali, l'adozione di protocolli di sicurezza; al comma 3, attribuiva al Presidente il coordinamento degli interventi

Il Governo ricorrente reputava che l'intero testo della legge si ponesse in contrasto con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui allocava funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale, in particolare con i dd.ll. 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, e 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74. La legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione.

Secondo il Governo, in particolare, le norme censurate si sarebbero sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla disciplina legislativa statale.

La Corte si è pronunciata in primo luogo con una ordinanza cautelare (n. 4) – la prima mai adottata – nella quale ha precisato che la legge valdostana ha selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale di contrasto alla pandemia. In questo quadro, la Corte ha riconosciuto la sussistenza del *fumus boni iuris* e del rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti dei cittadini. Infatti, la legge impugnata, «sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate». Le modalità di diffusione del virus «rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione».

Nella successiva sentenza di merito n. 37/2021, la Corte ha confermato che la materia oggetto dell'intervento regionale «ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale (...) che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla». Ha poi sottolineato che la malattia da Covid-19 «è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, approfondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati». La violazione dell'indicato parametro è stata ravvisata nella circostanza che le disposizioni impugnate surrogavano «la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19», incentrata sull'introduzione con decreti-legge di misure di quarantena e restrittive dosate nel tempo e nello spazio con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, «imponendone una autonoma e alternativa», che faceva capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta. Era perciò «evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato».

La competenza statale esclusiva in materia di profilassi internazionale si impone pacificamente anche alla Regione Valle d'Aosta, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto e che il titolo per normare attivato dal legislatore statale corrisponde a una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V. In definitiva, non vi può essere uno «spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa

funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo».

Ciò che la legge statale permette «non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (...) che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo». Alla stregua del quadro normativo statale, «ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale». I denunciati artt. 1, 2 e 4, comma 1, non solo travalicavano «i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale», ma disponevano che ciò avvenisse con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria fosse precluso dalla legislazione statale.

Tra le questioni promosse con riguardo alla normativa adottata nel periodo di emergenza pandemica occorre ricordare anche la **sent. n. 101**. La decisione concerne un ricorso in via principale proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti degli art. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali- PUL).

La questione riguarda l'indirizzo legislativo regionale tendente alla “destagionalizzazione” del turismo mediante deroghe all'obbligo di rimozione di strutture turistico ricreative a servizio della balneazione. Lo Stato lamenta la lesione dell'art. 146 del Codice dei beni culturali (autorizzazione paesaggistica). Articolo che, costituendo norma di “grande riforma economico sociale”, costituisce limite anche alla competenza esclusiva delle regioni speciali in materia di edilizia e urbanistica che non includerebbe, come invece sostenuto dalla Regione Sardegna, la tutela paesaggistica.

La questione si iscrive, dunque, all'interno della problematica della grave crisi economica del settore, determinata principalmente dalla pandemia di Covid-19, che aumenta la necessità di provvedere all'alleggerimento delle barriere e limitazioni amministrative sempre più percepite come limite alla crescita economica. Nel caso specifico, peraltro, data la particolare condizione di Regione a statuto speciale, il contrasto tra fonti riguarda, principalmente, l'ambito di attribuzioni regionali garantito dall'art. 3 dello statuto speciale.

La norma sospettata di incostituzionalità avrebbe leso, secondo il Governo, tanto la competenza statale riguardante la tutela del paesaggio quanto quella, più generale, riguardante l'assicurazione dei livelli essenziali delle prestazioni; inoltre, tale sistema impedirebbe, altresì, all'autorità giudiziaria di reprimere quegli abusi paesaggistici di rilevanza penale determinati, appunto, dal mantenimento di strutture che per loro natura dovrebbero essere insediate sul territorio solamente per il periodo strettamente necessario all'esercizio dell'attività balneare, invadendo per questa via la specifica competenza

statale in materia di ordinamento penale. L'autorizzazione paesaggistica, in violazione della propria natura, finirebbe per essere equiparata alla concessione demaniale marittima. Ne risulterebbe, altresì violato, il meccanismo introdotto dal d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 che – appunto – descrive l'autorizzazione paesaggistica per le strutture stagionali come facoltà di montare e rimontare manufatti rimovibili per l'intera durata dell'autorizzazione, e non come possibilità di impiantare strutture stabili.

La Corte si concentra sulla distinzione tra competenza regionale su edilizia, urbanistica e gestione delle concessioni con finalità turistico-ricreative (che comportino il posizionamento di strutture di facile rimozione su beni del demanio marittimo), da un lato, e competenza statale volta ad assicurare la tutela del patrimonio paesaggistico-ambientale, dall'altro. In questo contesto la Corte accoglie in parte il ricorso, con riferimento all'art. 2, lett. a) della legge regionale laddove dispone che «il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare», permettendo dunque di mantenere tali manufatti in maniera indiscriminata.

L'assoluta carenza di una positiva valutazione di compatibilità paesaggistica comporterebbe, peraltro, anche la totale assenza di un controllo periodico delle autorità preposte a garantire il rispetto del vincolo con grave messa in pericolo del bene del litorale marino. Tale disposizione deve, così, essere considerata incostituzionale in quanto incompatibile con l'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio nonché con lo stesso art. 3 dello statuto speciale.

Infine, nell'opera di risistemazione e bilanciamento dei valori in campo, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b) della legge impugnata, in quanto eliminando la norma che limita alla stagionalità il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture rimovibili, non vengono lese in alcun modo le norme poste a tutela del paesaggio che rimangono perfettamente operanti, ma si incide esclusivamente sulla disciplina edilizia di competenza regionale.

In definitiva, dunque, con la decisione in epigrafe si perviene all'affermazione della prevalenza della normativa posta a tutela del paesaggio nel suo significato per c.d. sostanziale, ossia come mezzo di tutela e non come ostacolo formale alle necessità strutturali delle attività economico-ricettive con essa non incompatibili.

Ulteriormente, per lo scrutinio rivolto ad una disciplina introdotta nella fase emergenziale, è possibile ricordare la **sent. n. 245**.

Il Governo in questo caso impugna l'art. 28, comma 1, lett. a) e b), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. La disposizione impugnata, in considerazione della situazione emergenziale in atto in relazione alla pandemia da Covid-19, stabiliva la proroga della validità di atti e titoli abilitativi. In particolare, la lett. a) prorogava la validità di «tutti i certificati, attestati, permessi, con-

cessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza».

Il Governo lamentava la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. in quanto, trattandosi di normativa riconducibile alla materia “governo del territorio”, compresa dalla disposizione costituzionale tra quelle di competenza concorrente, la Regione avrebbe adottato un autonomo regime di proroghe in contrasto con quanto già stabilito dallo Stato con proprie misure. Queste ultime, infatti, dovevano essere da qualificare quali “principi fondamentali della materia”, anche con riferimento alla sola durata della proroga, idonee ad integrare il parametro quali norme interposte.

La Corte illustra il complesso quadro di interventi statali che, nel periodo emergenziale, si sono susseguiti per preservare, in modo uniforme sul territorio nazionale, la validità e l'efficacia dei titoli abilitativi (d.l. n. 18 del 2020; d.l. n. 76 del 2020; d.l. n. 125 del 2020; d.l. n. 105 del 2021), e poi passa ad esaminare il merito della questione, accogliendo le censure avanzate dalla parte ricorrente.

In primo luogo, il Giudice delle leggi ribadisce che la disposizione oggetto del giudizio è riconducibile alla materia “governo del territorio” di competenza legislativa concorrente. A tale riguardo, quindi, si sarebbe verificata una violazione di disposizioni statali, aventi ad oggetto la proroga dei titoli abilitativi, che costituiscono principi fondamentali della materia.

Che vi sia una discrasia tra il sistema di proroghe definito a livello regionale e quello fissato, in via generale, dal legislatore statale emerge da più profili. Da un punto di vista oggettivo la legge della Regione Lombardia si riferisce a «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021», mentre quella statale a quelli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020. Da un punto di vista temporale, mentre la normativa statale fissa il termine della proroga nel novantesimo giorno successivo alla cessazione dello stato di emergenza, la Regione stabilisce, in generale, la durata triennale della proroga. Infine, mentre la Regione prevede un automatismo assoluto, lo Stato ha previsto per alcune ipotesi (termine di inizio e fine lavori) la proroga a istanza della parte interessata.

Per consolidata giurisprudenza, le norme che disciplinano i titoli abilitativi assurgono al rango di principi fondamentali della materia “governo del territorio” anche quando – come nel caso oggetto del giudizio – esse riguardino la durata delle proroghe dei termini di validità. Il fine perseguito dal legislatore è stato quello di assicurare, nella perdurante emergenza sanitaria da Covid-19, la fissazione di termini di proroga omogenei su tutto il territorio nazionale, secondo un bilanciamento che deve imporsi alle diverse e variabili scelte delle Regioni.

Nell'operare il suo bilanciamento il legislatore ha tenuto conto di due esigenze con-

trapposte: «l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro». Alla luce dei gravi effetti economici e sociali che, in ragione della pandemia, hanno inciso su tutto il territorio statale, egli ha comunque ritenuto opportuno assicurare un trattamento uniforme tra le diverse aree del Paese. Per tale ragione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, nella misura in cui confligge con disposizioni statali configurabili quali "principi fondamentali della materia".

6.2 La definizione dei confini delle materie di potestà legislativa

Ulteriori profili di interesse emergono dalla giurisprudenza costituzionale che ha contribuito, anche nel corso del 2021, a definire i confini delle materie indicate all'art. 117 della Costituzione, 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.

In ordine alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, disciplinata al secondo comma dell'art. 117 Cost., occorre ricordare il contenzioso sorto in merito alle c.d. materie trasversali, del quale la **sent. 189** offre un esempio significativo, anche per il coinvolgimento degli enti locali nella disciplina oggetto di scrutinio.

La questione concerne la legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della l.r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), promossa con due distinte ordinanze dal TAR del Lazio, secondo il quale «la disciplina censurata, delegando ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti, introdurrebbe un modello di attribuzione delle competenze che viola la riserva allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché in contrasto con l'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale assegna le funzioni amministrative in questione alla Regione senza, tuttavia, legittimarla all'ulteriore allocazione delle stesse presso un diverso ambito di autonomia».

La Corte constata come la scelta compiuta dal legislatore statale sia coerente con la ripartizione delle competenze posta in essere con la riforma del Titolo V della Costituzione, a seguito della quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è riservata in via esclusiva allo Stato. Una ormai consolidata giurisprudenza

della Corte stessa riconduce, appunto, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema la disciplina relativa alla gestione dei rifiuti; la legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, costituisce un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino. Inoltre, la Corte precisa che si tratta di una materia trasversale, incidente anche su competenze regionali (come quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste). Ferma restando la competenza esclusiva statale, «le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente».

La Corte, quindi, dichiara fondata la questione: «la potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo»; la legislazione oggetto del giudizio, disponendo in materia di «cura del procedimento di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti», ha inciso su una materia di competenza statale, creando un meccanismo di competenza delegata privo di un fondamento normativo.

Un ulteriore punto da segnalare è relativo agli effetti temporali della sentenza: l'incostituzionalità della normativa *de qua*, infatti, decorre a partire dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 del Codice dell'ambiente: ciò perché «con specifico riferimento alla materia di cui si tratta, soltanto con il codice dell'ambiente i nuovi principi regolatori risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 si sono tradotti in una specifica disciplina del riparto delle funzioni amministrative, così rendendo attuale la discrasia, rispetto a tale assetto, della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore qui denunciata».

La giurisprudenza costituzionale si è poi soffermata sulla definizione del perimetro delle materie di potestà legislativa concorrente, e in particolare sulla portata dei principi fondamentali rimessi al legislatore statale. Tra le pronunce che si inseriscono in questo filone è possibile ricordare la **sent. n. 179**.

All'origine di tale decisione vi è l'impugnazione governativa dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n.

13, “Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale”) che, modificando i commi 3 e 4 dell’art. 8 della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, interveniva sul procedimento di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell’azienda sanitaria unica regionale (ASUR) della Regione Marche, stabilendo che questi debbano essere individuati dal direttore generale tra i dirigenti delle professioni sanitarie delle rispettive aree di competenza.

Il parametro invocato è l’art.117, comma terzo, Cost., anche per contrasto con l’art. 17-bis, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 che richiede invece che: «[i]l direttore di dipartimento [sia] nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento».

Questa disposizione, evidentemente più restrittiva (ed esigente) rispetto alle qualifiche che devono possedere i soggetti destinati a ricoprire ruoli apicali nell’amministrazione ospedaliera, proprio per i riflessi che ciò può determinare sul livello dei servizi resi dall’amministrazione ospedaliera al cittadino, costituirebbe secondo il Governo un principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute» ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Regione, invece, non tutte le norme statali in materia di organizzazione e gestione delle aziende sanitarie assumono per ciò stesso lo *status* di principi fondamentali e, comunque, anche se la norma dovesse essere considerata alla stregua di un principio fondamentale della materia, la normativa regionale ne potrebbe costituire una interpretazione costituzionalmente orientata; e, soprattutto, ancora la Regione asserisce che l’invocata normativa statale è entrata in vigore precedentemente alla riforma del 2001, e dunque nella vigenza di un diverso assetto delle competenze Stato/Regioni. Tutto ciò che potrebbe far concludere, a giudizio della difesa regionale, che «la disposizione statale potrebbe essere qualificata come «norma di dettaglio cedevole», ossia come norma immediatamente efficace e auto-applicativa, ma derogabile dall’intervento successivo del legislatore regionale, proprio perché non costituente principio fondamentale della materia.

La Corte conferma che per propria costante giurisprudenza la disciplina degli incarichi di dirigenza sanitaria rientra nella materia “tutela della salute”, in quanto strettamente collegata alla erogazione di servizi al cittadino pur in un sistema di sanità differenziato, ed anzi forse proprio anche per questo. Rispetto alle altre amministrazioni pubbliche regolate dal d.lgs. n. 165/2001 la Corte osserva che una più marcata valenza della disciplina di principio generale statale trova peculiare giustificazione proprio in quanto il sistema sanitario, e segnatamente la relativa dirigenza, «opera nell’ambito, estremamente sensibile, dei diritti sociali costituzionalmente garantiti. A questa è richiesta una particolare competenza, non solo professionale e tecnica, ma anche gestionale».

L’intersezione delle competenze in materia è andato evolvendosi affinché «il processo di regionalizzazione e di aziendalizzazione del servizio sanitario avviato dal d.lgs. n. 502 del 1992» provvedesse ad «ovviare alle diffuse inefficienze che si erano registrate nell’or-

ganizzazione della sanità, prevedendo l'innesto di criteri imprenditoriali e di moduli aziendalistici nell'organizzazione del servizio pubblico e disegnando un sistema di tendenziale separazione tra politica e amministrazione».

Proprio quest'ultimo principio si inverte nella scelta discrezionale (e dunque politica) del Direttore generale che tuttavia deve possedere requisiti professionali specifici ed essere iscritto nell'elenco nazionale che individua i soggetti in possesso di tali caratteristiche.

Partendo da questa medesima ratio, nel sistema disegnato dalla disciplina nazionale, la nomina comunque politica del Direttore generale contempla un ulteriore correttivo, a cascata, per le nomine dei Direttori di dipartimento che questi deve individuare necessariamente non tra i dirigenti generici ma tra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento. Si tratta di vincoli di competenza e professionalità analoghi a quelli che concernono la nomina del Direttore generale, e che dunque si riflettono sulle stesse scelte del Direttore generale per i ruoli apicali subordinati, in modo che nel sistema sia assicurato un adeguato equilibrio tra potere discrezionale di nomina e professionalità della dirigenza sanitaria chiamata a tutelare diritti fondamentali dei cittadini che richiedono un elevato grado di competenze.

A giudizio della Corte tali requisiti di professionalità costituiscono principio fondamentale per l'individuazione dei ruoli dirigenziali dei dipartimenti sanitari e, dunque, le garanzie sottese alla relativa normativa sono insuscettibili di essere ridotte a livello regionale.

6.3 Il rilievo della cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni

Secondo indirizzi oramai consolidati nella giurisprudenza costituzionale il principio di leale collaborazione costituisce un pilastro del regionalismo italiano, al quale si conformano in generale i reciproci rapporti tra Stato e Regioni, come riportato dalla **sent. n. 104**.

La questione origina da un ricorso in via principale relativo agli artt. 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosso dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana, in relazione alla gestione del Fondo di garanzia per le PMI. La Corte si è peraltro pronunciata solo sull'art. 18 della legge, per rinuncia all'impugnazione degli altri aspetti da parte delle Regioni.

La disposizione oggetto del giudizio ha comportato l'eliminazione della previsione dell'art. 18, comma 1, lettera r), secondo periodo, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 con cui era stato affidato alla Conferenza unificata il potere di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva». Il comma 2 dell'art. 18, impugnato dalla sola Regione Umbria, stabilisce il termine

di efficacia della limitazione dell'intervento del predetto Fondo di garanzia nelle Regioni sul cui territorio essa è già disposta. Il parametro evocato dalle regioni è l'art. 117, terzo e quarto comma, assieme all' art. 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La Corte affronta la questione dal punto di vista sistematico, individuando nella disciplina impugnata la volontà di risistemare la materia degli aiuti alle piccole e medie imprese cui la predisposizione dei Fondi di garanzia è indirizzata con una (ri)centralizzazione strumentale all'interesse perseguito. In tal modo il comma 1 dell'art. 18 della legge impugnata, eliminando l'intervento della Conferenza unificata di limitazione alla sola controgaranzia in alcune Regioni, viene considerato dalla Corte come strumento per valorizzare l'intervento pubblico di garanzia – centralizzato a livello nazionale – che, per questa via, recupera la propria piena operatività, eliminando le precedenti limitazioni che lo interessavano. Nella congerie delle materie che intersecano la questione viene, dunque, riconosciuto che la normativa indubbiata intende in realtà superare le criticità denunciate dalla precedente disciplina valorizzando gli aspetti concorrenziali nell'ottica di un complessivo disegno di politica economica che rientra pienamente nelle attribuzioni statali.

La questione viene pertanto risolta dalla Corte dando preminenza alla trasversalità della materia “tutela della concorrenza” all'art. 117, comma 2, lett. e della Costituzione, quando sia in evidenza l'equilibrio economico generale (rientrando, invece, nella competenza regionale gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale). Tuttavia, la Corte tiene in ultimo a ribadire, come principio di metodo, che lo sviluppo di meccanismi collaborativi Stato-Regione, anche se non costituzionalmente dovuto, è un'opzione che il legislatore dovrebbe attentamente considerare.

Il principio di leale collaborazione può assumere poi una pregnanza più incisiva entro alcuni settori specifici, come dimostrato dalla **sent. n. 161**.

Il Governo ha impugnato l'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15, il quale consentiva alla Regione di promuovere «protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco». Questa avrebbe costituito, secondo del ricorrente, «un'indebita ingerenza in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e l'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.)».

La Corte rigetta il ricorso, dichiarando infondata la questione per una serie di argomenti che interessano il piano dei raccordi tra Stato centrale e Autonomie regionali.

Lo Stato lamentava la circostanza che, attraverso la disposizione impugnata, la Regione avrebbe attribuito “nuovi ed ulteriori” compiti in capo alle forze di polizia, compito

che spetterebbe in via esclusiva alla competenza dello Stato. Nella sostanza, però, la disposizione si riferiva alla presenza di forze di polizia in luoghi di particolare sensibilità, ove svolgono le loro funzioni operatori sanitari, al fine di salvaguardare la sicurezza di tale personale attraverso il rafforzamento di forme di collaborazione tra la Regione e le forze di polizia coinvolte.

La Corte osserva come forme di raccordo o di intesa tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di sicurezza siano ampiamente diffuse nella legislazione nazionale. Dopo aver passato in rassegna diversi casi emblematici che partono dagli anni '80, si sofferma, in particolare, sul decreto-legge n. 14/2017 il quale ha introdotto una disciplina organica della cosiddetta sicurezza integrata, da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, [...] 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». L'art. 2 di tale decreto-legge ha affidato ad un apposito accordo tra i soggetti interessati, da adottare in Conferenza unificata su proposta del Ministro dell'interno, la definizione delle linee generali per il coordinamento dell'attività da svolgere in comune. In attuazione delle summenzionate linee generali, Stato, Regioni e Province autonome possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata.

A tali forme di "raccordo" sono, quindi, riconducibili i protocolli d'intesa cui fa riferimento la disposizione regionale impugnata che, come la Corte espressamente riconosce, trovano in ogni caso il loro fondamento nella legge statale.

La giurisprudenza costituzionale richiamata è chiara sul punto e, se anche non consente alla Regione di «porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale», non esclude la possibilità che si instaurino forme di cooperazione in materia di sicurezza tra diversi livelli di governo le quali, fondate su svariate modalità di coordinamento, devono sempre trovare nella legge dello Stato il loro riferimento ultimo.

La Corte conclude, quindi, che «l'art. 4 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2020 non invade indebitamente le prerogative dello Stato in ordine alla disciplina delle forze di polizia, né dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e del personale, né sotto il profilo funzionale della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Le forme facoltative di collaborazione con la Regione discendono direttamente dalle previsioni generali della legge statale sulla sicurezza integrata [...] e si mantengono nell'ambito delle "precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento"».

6.4 Fonti secondarie statali e vincoli derivanti per le Regioni

Un profilo particolarmente delicato nella suddivisione della potestà legislativa tra Stato e Regioni attiene alla possibilità che lo Stato dia attuazione alle previsioni della Costituzione che sanciscono limiti nei confronti delle leggi regionali attraverso l'adozione di fonti di rango secondario, vincolando così ad esse le fonti di rango primario adottate dalle Regioni.

A questo riguardo, nel corso dell'anno di riferimento merita richiamare la **sent. n. 160**. Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 6, della L. Reg. Sicilia n. 5 del 2019, nella questione promossa in merito all'art. 14, lett. n), dello statuto speciale, in quanto, «introducendo il silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica, quest[a] disposizion[e] contrasterebbe[...] con la disciplina dettata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e dal d.P.R. n. 31 del 2017», disciplina che esprime norme da qualificare come “grandi riforme economico-sociali in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

L'art. 146 del c.d. Codice dei beni culturali rimette ad un regolamento di delegificazione la definizione di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità. Tali procedure sono state, successivamente, definite dal d.P.R. n. 31 del 2017, il quale (i) all'art. 11, ha stabilito «le conseguenze della mancata espressione da parte del soprintendente del parere vincolante nei termini fissati al comma 5» del medesimo articolo e (ii) ha previsto all'art. 13 che le Regioni a statuto speciale dovevano adeguare la propria legislazione alle sue disposizioni, in quanto attinenti «alla tutela del paesaggio, ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nonché della natura di grande riforma economico sociale».

La Regione Siciliana ha operato il suddetto adeguamento mediante la citata legge n. 5 del 2019; tuttavia, il modello procedimentale da essa delineato si discosta da quello stabilito dall'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, attribuendo alla Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali competente per territorio la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare «entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda». Il silenzio assenso assume, così, un significato diverso da quello definito dal legislatore statale; spettando alla Soprintendenza la definizione del procedimento ciò sarebbe incompatibile con la sola necessità di acquisirne un parere endoprocedimentale.

La Corte costituzionale ha costantemente riconosciuto che la conservazione ambientale e paesaggistica rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e che, nel caso Regioni a statuto speciale siano dotate, sulla base del loro

statuto, di una competenza esclusiva in materia, lo Stato conserva il potere «di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come ‘riforme economico-sociali’ si impongono al legislatore di queste ultime».

In questo contesto, la Corte sottolinea che «sono state espressamente qualificate [...] come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le regioni a statuto speciale, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146». La legge regionale, quindi, «non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica».

La circostanza che il ricorrente abbia lamentato il contrasto con l'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017 non muta i termini della questione. Infatti, pur trattandosi di fonte secondaria, inidonea a dettare “grandi riforme economico-sociali”, «essa costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria».

La Regione Siciliana ha, quindi, ad avviso della Corte, oltrepassato i limiti della propria competenza in materia di tutela del paesaggio.

Non altrettanto sarebbe avvenuto nella seconda questione sottoposta alla Corte, relativa alla legittimità dell'art. 13 della l.r. n. 5 del 2019, che assegna «all'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana il potere di “apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli Allegati A e B, fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all'Allegato D”». La Corte, infatti, rigetta la questione perché la Regione non avrebbe derogato al regime stabilito a livello statale, ma si sarebbe limitata, nella sua autonomia, a riservare all'Assessore un'attività che la legislazione statale assegna al Ministro della cultura, senza intaccare la circostanza che anche l'Assessore è chiamato a riscontrare le “esigenze tecniche e applicative” nel puntuale rispetto dei vincoli sostanziali della stessa normativa statale.

Analogo rilievo alle fonti secondarie statali viene riconosciuto anche con la **sent. n. 177**.

Lo Stato ha impugnato l'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. “Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla

promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili)".

La normativa impugnata prevedeva in primo luogo che nelle aree rurali fosse ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici; si introduceva quindi il divieto di realizzare in dette zone impianti fotovoltaici di potenza superiore agli 8.000 chilowatt elettrici.

Su questo aspetto, la Corte conviene che nello spazio della competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la legge regionale in discorso si è posta in contrasto con l'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, attuativo della direttiva 2001/77CE in materia, e con le Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (decreto del Ministro dello Sviluppo economico 10 settembre 2010). Il complesso normativo nazionale, al proposito, pur riconoscendo uno spazio di valutazione idoneo a tutelare tutti gli interessi pubblici coinvolti in sede di rilascio dell'autorizzazione unica regionale, non prevede espressamente alcun limite massimo di potenza per gli impianti allocati nelle aree rurali (in un quadro in cui la politica europea di settore si mostra come estremamente favorevole alla diffusione del fotovoltaico, cosa che in astratto contrasta con la previsione di limitazioni non filtrate nel prisma di una valutazione degli interessi pubblici sussistenti nel caso concreto).

La Corte sottolinea la funzione integrativa di norme di principio delle c.d. Linee guida che provvedono ad esplicitare contenuti tecnici derivanti dalle norme di legge, con l'effetto di poter essere annoverate a pieno titolo tra le norme di provenienza statale (appunto di principio) che le norme regionali non possono contraddire. La Corte valorizza in particolare la circostanza per cui le Linee guida sono approvate in sede di Conferenza unificata, «sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria». Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale».

La Corte quindi censura la norma proprio in quanto vincoli assoluti risultano incompatibili con le norme di principio nazionale anche contenute nelle Linee guida, laddove alle Regioni è invece concesso di seguire un procedimento legato al caso concreto dei singoli territori che, a seguito di adeguata istruttoria, possono essere considerati addirittura incompatibili con l'installazione di impianti fotovoltaici al ricorrere della sussistenza di interessi pubblici che comprovino l'inadeguatezza dei siti individuati. In definitiva, si conferma che alla Regione non è concesso di imporre un vincolo generale non previsto nella normativa complessiva nazionale, ma è imposta una riserva di procedimento amministrativo per la valutazione degli interessi pubblici coinvolti nel singolo caso.

La Corte annulla anche l'art. 2, comma 2, della legge regionale impugnata che introduceva - ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici - l'obbligatorietà di una «previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto». Tale disposizione viene ritenuta dalla Corte contrastante con la fonte nazionale in quanto costituisce un aggravio procedimentale non contemplato nella disciplina di principio. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, difatti, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, nonché l'art.14.1 delle Linee guida, disegnano, per il rilascio della predetta autorizzazione, un procedimento unico che deve essere svolto interamente in sede di conferenza di servizi. Tale sistema è incompatibile con aggravamenti del procedimento con ulteriori prescrizioni quali appunto l'obbligatorietà di accordi/intese espressi al di fuori del procedimento unico riunito nella conferenza di servizi.

6.5 Il contributo alla definizione dell'ordinamento degli enti locali (con riferimento al governo dell'area vasta)

Nella giurisprudenza costituzionale del 2021 merita una specifica menzione la **sent. n. 240**, con la quale la Corte si è pronunciata sulla forma di governo delle Città metropolitane e su alcuni degli aspetti maggiormente discussi della riforma del 2014 che ha istituito questi enti.

La questione proposta alla Corte riguardava gli articoli 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana n. 15 del 2015 e l'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, per violazione degli articoli 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 della Costituzione. Il problema era quello della legittimità del meccanismo di designazione del sindaco delle Città metropolitane previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio). Le disposizioni impuginate disciplinano - rispettivamente a livello regionale e nazionale - il sistema di designazione degli organi rappresentativi della Città metropolitana, stabilendo un meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana.

L'automatismo si porrebbe in contrasto con il principio democratico (art. 1 Cost.), per come esso informa anche le autonomie locali (art. 5 Cost.), e determinerebbe una disparità di trattamento tra i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana - che, con il loro voto, eleggono sia il sindaco del Comune sia il sindaco metropolitano - e i cittadini di un Comune non capoluogo, ai quali sarebbe invece preclusa la possibilità di esprimere il proprio voto in relazione agli organi rappresentativi della Città metropolitana (artt. 3 e 48 Cost.). Inoltre, una irragionevole disparità di trattamento sussisterebbe, altresì, tra i cittadini di un Comune non capoluogo della Città metropolitana e i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, atteso che essi partecipano, sia pure indirettamente, all'elezione del presidente della Provincia attraverso

l'elezione dei sindaci e dei consiglieri comunali.

Superato il problema della paventata carenza di incidentalità, la Corte rileva come le questioni vadano comunque dichiarate inammissibili. Il giudice a quo, infatti, muoverebbe secondo la Corte dall'erroneo presupposto che i cittadini residenti nel Comune capoluogo eleggano, contestualmente al sindaco del proprio Comune, anche il sindaco della Città metropolitana. In realtà – chiarisce la Corte – l'individuazione del sindaco metropolitano consegue «come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del sindaco del Comune capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale. Anche i cittadini residenti nel Comune capoluogo, infatti, non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi del Comune, con la conseguenza che solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana».

Tale presupposto interpretativo errato determina l'inammissibilità delle questioni, perché con esse si chiede impropriamente alla Corte di estendere ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano. Si richiede, dunque, l'introduzione *ex novo* di una normativa elettorale che coinvolga tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana, attraverso un intervento manipolativo precluso alla Corte e rimesso «soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale».

La Corte rivolge, quindi, un monito particolarmente incisivo al legislatore, con il quale si sollecita un intervento legislativo che, a fronte dell'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente possibili, riformi complessivamente la fisionomia delle Città metropolitane, operando il dovuto bilanciamento tra i principi costituzionali in materia di elettorato attivo e la necessaria responsabilità politica degli organi rappresentativi delle Città metropolitane, ma anche indicando al legislatore la necessità di coinvolgere ulteriori aspetti relativi alle funzioni degli enti metropolitani e alla loro perimetrazione.

6.6 Su alcune problematiche inerenti alle Regioni a statuto speciale.

Anche nell'anno di riferimento del presente Rapporto la Corte ha dovuto affinare la propria giurisprudenza relativa al regime peculiare cui sono sottoposte le Regioni a statuto speciale e ad alcune problematiche specifiche.

A titolo di esempio, per quanto riguarda le materie di potestà legislativa esclusiva

delle Regioni speciali e i limiti cui comunque è sottoposto il potere normativo regionale, è possibile ricordare la **sent. n. 167**.

La Corte ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 4, n. 1-bis), dello statuto speciale, l'art. 11, commi da 1 a 4, della legge friulana n. 9 del 2020 che attribuiva in via transitoria le funzioni vicarie del segretario comunale ai dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, individuati tra gli iscritti ad un elenco riservato ai dipendenti in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica di segretario comunale.

Secondo la Corte, la disposizione è riconducibile alla materia di competenza legislativa primaria dell'ordinamento degli enti locali, che, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali rientrerebbe quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale.

Pertanto, il legislatore friulano, nell'attribuire in via transitoria a dipendenti del comparto unico regionale i compiti di un funzionario del Ministero dell'interno, quale il segretario comunale, ha violato il suddetto principio, eccedendo i limiti statutari.

Tra gli aspetti critici che la Corte deve affrontare anche con riguardo alle leggi delle Regioni speciali vi è quello della copertura finanziaria, come emerge chiaramente dalla **sent. n. 226**.

Il Governo ha impugnato l'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, che rimetteva alla contrattazione sindacale la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, e degli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia. La Corte costituzionale aggiunge inoltre che dal tenore della motivazione, che si riferisce alla mancata individuazione della copertura finanziaria della spesa, si evince che la doglianza afferisce anche al contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., ai sensi del quale, come è noto, «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

La Corte muove dalla applicabilità dell'art. 81, comma 3, anche alle Regioni speciali. Tra le disposizioni attuative di tale prescrizione vengono richiamati l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria e art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui «[I]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]», potendosi soltanto nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Secondo la Corte tale

regola trova espressamente spazio anche nell'ambito della legislazione regionale.

Nel caso di specie si tratta di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, con la conseguenza che la legge regionale impugnata avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime. Il Giudice delle leggi, nel dichiarare incostituzionale la previsione impugnata, nota inoltre che l'asserita (da parte regionale) natura meramente programmatica della norma impugnata non vale a sottrarla dalla dichiarazione di invalidità, dal momento che l'avere demandato alla futura contrattazione collettiva la definizione dell'adeguamento dell'indennità non poteva esimere la legge regionale dal prevedere, prima dell'avvio di una trattativa sindacale, la copertura di spesa nei termini sopra indicati, quale ambito entro cui la contrattazione collettiva avrebbe dovuto svolgersi.

Con la medesima sentenza la Corte si pronuncia per l'incostituzionalità degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020, i quali individuano la copertura della spesa relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile; il parametro utilizzato dalla Corte è ancora l'art. 81, terzo comma, Cost. In primo luogo la Corte richiama, quale disposizione attuativa dell'art. 81, comma 3, Cost. l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, che prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre il medesimo articolo prevede la necessità, a corredo di norme comportanti conseguenze finanziarie, di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate, degli oneri connessi alle diverse disposizioni e delle relative coperture; per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la citata relazione tecnica "contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento".

Nella legge oggetto del giudizio, secondo la Corte, a fronte della previsione di nuove e maggiori spese, mancava la previsione di nuove entrate o riduzioni permanenti di spesa a copertura degli oneri derivanti dalle nuove spese. Al rinvio ad un capitolo di bilancio, pur astrattamente pertinente, non si accompagnava una relazione tecnica che giustificasse tale rinvio con il risultato di una verifica alla effettiva presenza di risorse già stanziate e quindi disponibili a copertura dei maggiori oneri. Secondo la Corte, infatti, premesso che «costituisce principio generale che tutte le risorse stanziate in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste», la relazione tecnica presentata non assolve adeguatamente l'onere probatorio a sostegno dell'affermazione che le risorse già stanziate per spese previste in bilancio potessero contenere delle eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al

momento della decisione di bilancio.

Con la **sent. n. 234**, infine, la Corte costituzionale affronta lo specifico profilo del potere sostitutivo dello Stato cui sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale.

Il Governo ha impugnato l'art. 5, comma 1, della legge reg. siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia). Tale disposizione prevedeva che nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'IZS siciliano l'Assessore regionale alla salute nominasse un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni che a regime sono svolte dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale; il commissario sarebbe rimasto in carico fino all'insediamento di tali organi. Il parametro invocato è quello dell'art. 117, terzo comma, insieme all'art. 120, secondo comma, Cost., oltre all'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano.

La Corte ripercorre la disciplina degli IZS, originariamente dettata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503, che li configurava come enti strumentali dello Stato, sottoposti alla vigilanza del Ministero della sanità. La successiva attrazione degli Istituti nella sfera delle funzioni amministrative regionali – realizzata dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1975, n. 745 – non impedì che in tale ambito continuassero a sussistere interessi propri dello Stato. I successivi interventi normativi hanno posto le basi per un coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella disciplina e nel funzionamento degli IZS, pur nel solco dei principi enucleati a livello statale.

Per il periodo transitorio, l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 106/2012 ha disposto la proroga dei consigli di amministrazione, dei direttori generali e dei collegi dei revisori dei conti degli IZS sino all'insediamento dei nuovi organi. A tale proposito, le Regioni sono state chiamate a completare la disciplina dei nuovi organi degli IZS. In caso di mancato adeguamento, il d.lgs. n. 106/2012 ha previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale, con le modalità di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La Sicilia è una delle Regioni che con la loro inerzia hanno ritardato l'avvio del nuovo regime, fino a determinare una situazione di stallo operativo, denunciata dalla stessa Corte nella sentenza n. 56/2018. Con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 il legislatore statale ha individuato una rigorosa tempistica per il recepimento dei principi indicati dal d.lgs. n. 106/2012 a livello regionale. La perdurante inerzia della Regione siciliana ha determinato la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministro della salute, come previsto dall'art. 1, comma 577, della legge n. 190/2014. Con la già citata sentenza n. 56/2018 la Corte ha chiarito che la previsione di un potere sostitutivo statale risulta rispettosa dei principi costituzionali, e in particolare del secondo comma dell'art. 120 Cost.: «se ... lo Stato è ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, i quali sono rimessi all'attività degli [IZS], deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le

norme necessarie a preservare il funzionamento degli istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa».

In questo quadro secondo la Corte la disposizione impugnata si pone in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. La previsione della nomina di un commissario straordinario dell'IZS da parte dell'Assessore regionale si sovrappone all'analogo potere sostitutivo riservato dallo Stato al Ministro della salute. La gravità della violazione è ulteriormente accentuata dal fatto che la disposizione regionale abilita l'Assessore a provvedere alla nomina del commissario straordinario senza porgli alcun limite di tempo; quindi, teoricamente, anche oltre il termine di sei mesi entro il quale è previsto il completamento della costituzione degli organi dell'ente. A fronte di ciò, la Corte ribadisce la necessità che il potere sostitutivo di cui all'art. 1 della legge n. 190/2014 rimanga al riparo da ogni interferenza regionale, specialmente di quelle Regioni che con la loro inerzia hanno contribuito allo stallo operativo dell'ente. Un'ingerenza, anche soltanto potenziale, è idonea a determinare una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., analogamente a quanto la Corte ha già affermato con riguardo al commissario ad acta governativo per il rientro dei disavanzi del bilancio regionale sanitario (sentenze nn. 247/2018 e 199/2018).