

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 dott. Fabio Pacini
e il prof. Vincenzo Casamassima; la prof.ssa Nicole Lazzerini;
la prof.ssa Annalisa Ciampi; il prof. Pietro Milazzo.

Nel presente capitolo è analizzata la giurisprudenza
costituzionale relativa all'anno 2022. Per l'anno 2021 si rinvia al capitolo,
sempre a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università degli Studi
di Firenze, presente nella versione on-line del rapporto, disponibile su:
www.temi.camera.it

Per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo
si rinvia anche all'annuale quaderno predisposto dall'Avvocatura
della Camera e disponibile su: www.temi.camera.it



3.1 Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame nella presente Capitolo del Rapporto sulla legislazione è quella relativa all'anno 2022.

In continuità con quanto accaduto nel Rapporto per l'anno 2021, l'analisi qui proposta guarda alle pronunce della Corte costituzionale che interessano generalmente il sistema delle fonti, ma che ricadono trasversalmente in una pluralità di ambiti.

In particolare, si guarderà innanzitutto a quelle pronunce che, nel periodo di riferimento, hanno più direttamente interessato l'attività normativa delle Camere e del Governo, consentendo di avere un quadro, certamente non esaustivo ma quantomeno aggiornato, di alcuni dei profili problematici che più di recente hanno colpito gli atti legislativi e gli atti aventi forza di legge.

In secondo luogo, ci si soffermerà su quegli indirizzi nella giurisprudenza costituzionale che impattano maggiormente sul rapporto tra organi e poteri costituzionali. Il perimetro delle pronunce in questione rischia di essere molto ampio, dal momento che tutte le decisioni della Corte costituzionale, avendo ad oggetto prevalentemente fonti del diritto, producono conseguenze destinate a ripercuotersi sui poteri costituzionali. Per questo motivo, nell'economia del presente Rapporto, si è scelto di operare una selezione di alcune delle decisioni che, nel corso del 2022, risultano più ricche di spunti per i profili di interesse.

In terzo luogo, lo sguardo verrà concentrato su alcune delle decisioni che hanno contribuito a delineare i rapporti tra ordinamento italiano, Unione europea e sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Più in particolare, si porteranno all'attenzione alcune pronunce che costituiscono il seguito, ma non certo l'approdo finale, di alcuni indirizzi giurisprudenziali che coinvolgono le tre "Corti" interessate e destinati in futuro a conformare il rapporto tra i diversi ordinamenti.

In quarto luogo, si guarderà alla giurisprudenza costituzionale che ha interessato le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione delle diverse parti del Titolo V della Costituzione. A questo proposito, ci si soffermerà su alcuni indirizzi che fin dalla riforma del Titolo V hanno segnato la giurisprudenza costituzionale, ma che permangono di stretta attualità, come le ipotesi in cui la Corte costituzionale ha dovuto risolvere la problematica definizione dei confini delle materie su cui si è concentrato il contenzioso, la necessità di dover riaffermare il principio di leale collaborazione nei rapporti tra legislazione statale e regionale, l'efficacia dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea anche nei confronti della legislazione regionale, il rapporto tra enti regionali e enti locali.

Introduttivamente, inoltre, vale la pena segnalare come, all'indomani dell'adozione di una copiosa normativa volta a fronteggiare l'emergenza pandemica e delle prime pronunce con cui la Corte costituzionale ha preso posizione su di esse, la giurisprudenza costituzionale sia tornata ad esprimersi su tematiche "classiche", solitamente confermando e affinando i propri precedenti.



3.2 La funzione legislativa: alcuni casi particolari

Le leggi di interpretazione autentica

Nel 2022, la Corte costituzionale si è trovata a dirimere diversi casi relativi alla modulazione della retroattività degli effetti di una legge.

La prima decisione da segnalare è la sentenza n. **66**, emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale promosso dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, la quale dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge di stabilità 2015, «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022)

Ad essere sollevate sono questioni attinenti alla complessa materia della contabilità pubblica e, in particolare, vertenti sul tema dell'applicabilità delle norme riferite ad attività degli agenti della riscossione a quelle svolte, in regime di concessione, per conto degli enti locali dalle c.d. società private scorporate. Sul punto la Corte (con sent. n. 51/2019) si era già espressa in senso negativo (cioè nel senso della non applicabilità di quelle norme alle società scorporate, non qualificabili come agenti della riscossione). La succitata disposizione della legge n. 160/2019, la quale adoperava espressioni tipiche delle leggi di interpretazione autentica e come tale era stata intesa dai giudici a quibus, era stata da questi ultimi ritenuta contrastante, innanzitutto, con il principio di ragionevolezza, sulla base di argomentazioni ispirate dalla sent. n. 51/2019, da cui si desumeva che il meccanismo delineato dalle previsioni impugnate era stato «introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti “pubblici” della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private “scorporate”, che erano, invece, ormai scaduti». La Corte, nella decisione qui segnalata, rileva in primo luogo che la succitata disposizione del 2019 non era effettivamente di interpretazione autentica, come si evince dal fatto che la stessa è stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della sentenza n. 51 del 2019, la quale aveva espressamente escluso che dalle impugnate previsioni della legge n. 190/2014 potesse desumersi un significato quale quello indicato dalla disposizione asseritamente interpretativa: la soluzione interpretativa proposta non rientrava «tra i possibili significati attribuibili alla littera legis». Acclarata la natura “innovativa” della

norma espressa dalla legge del 2019, da considerarsi dunque “semplicemente retroattiva” (e non di interpretazione autentica), la stessa viene dichiarata incostituzionale in quanto irragionevole.

Con la sentenza n. **145**, invece, la Corte si è pronunciata su una questione di legittimità sollevata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel 2021 e relativa all’art. 1-*bis*, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148. La disposizione sottoposta all’attenzione della Consulta dava una particolare interpretazione di una norma contenuta nel d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 5 (Ordinamento dell’Amministrazione degli affari esteri). A seguito dell’applicazione della disciplina scrutinata, alcuni dipendenti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) si erano visti rigettare la domanda di corresponsione dell’indennità di amministrazione durante i periodi di servizio prestato all’estero.

Il punto di partenza del giudice rimettente era che la norma censurata, che si autoqualificava come di interpretazione autentica, sarebbe stata in contrasto coi parametri costituzionali citati poco sopra. Questo «in ragione dell’efficacia retroattiva di cui essa è dotata, in assenza di motivi di interesse generale che possano giustificarne l’applicazione per il passato». La Corte ha considerato fondate le questioni che prospettano la violazione degli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., tramite la riaffermazione che «l’efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale», e che nello scrutinio di leggi che abbiano carattere retroattivo la Consulta «ha costruito nel tempo una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU [...]. Anche nel caso in esame, i parametri interni evocati si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l’espansione in un rapporto di integrazione reciproca».

Con la sentenza n. **169**, infine, la Corte ha deciso una questione di costituzionalità sollevata dal TAR per la Puglia in ordine all’art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), il quale ha disposto l’abrogazione, tra gli altri, dell’art. 2262, comma 3, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione. La norma abrogata prevedeva, recependo il contenuto di una previsione inizialmente introdotta dalla legge n. 365/2003 e poi confluita nel Codice dell’ordinamento militare, l’attribuzione di un premio a beneficio dei controllori del traffico aereo che, alla data del 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età. La finalità della previsione era

quella di disincentivare l'esodo dei controllori di volo.

Il giudice delle leggi ha dichiarato fondata la questione in riferimento all'art. 3 Cost., con assorbimento dei restanti motivi di censura. La Corte rileva che «la norma attribuisce direttamente e indistintamente ai suoi destinatari un premio all'atto della cessazione dal servizio, richiedendo unicamente che tale cessazione avvenga per raggiunti limiti di età, in coerenza con la sua ratio di limitare l'esodo del personale qualificato presso l'ENAV», con la conseguenza della delineazione di «una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento "rinforzato"».

Dopo aver ricordato che il principio del legittimo affidamento trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 3 Cost., il Giudice delle leggi nota, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, che una modifica legislativa in senso sfavorevole ai titolari (anche) di diritti soggettivi perfetti è possibile, ma soltanto a condizione che le disposizioni introduttive delle modifiche «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto», rilevando, quali indici dell'irragionevolezza, «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva [...], ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa [...]; infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime [...]».

Nel caso specifico - afferma la Corte - la norma impugnata si è posta in contraddizione con il principio di ragionevolezza «producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo ex post la ratio della normativa premiale», dopo aver raggiunto nei fatti il risultato di incentivare la permanenza nei ranghi delle amministrazioni militari.

Il rispetto del giudicato costituzionale

Oltre agli aspetti relativi alla retroattività, la Corte ha avuto nuovamente modo di pronunciarsi in tema di rispetto del giudicato costituzionale da parte del legislatore. Con la sentenza n. **73** la Corte costituzionale ha infatti rigettato alcune questioni di costituzionalità dell'art. 30, comma, 1, lettera g), n. 1, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e degli artt. 32, comma 3, e 33 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546. Le disposizioni censurate rimettono alla valutazione discrezionale delle parti l'individuazione della forma della trattazione nei processi tributari di primo e di secondo grado: questa si svolge in camera di

consiglio, salvo che una delle parti non abbia chiesto la discussione in pubblica udienza. Tale disciplina riprende quella dettata dall'art. 39, primo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, successivamente dichiarata incostituzionale con sentenza n. 50/1989, per contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 53, primo comma, e 101, primo comma, della Costituzione. Fra gli altri motivi di censura - tutti rigettati dal Giudice delle leggi - il giudice a quo lamenta allora la violazione dell'art. 136 Cost. Sul punto la Corte ribadisce i capisaldi della propria giurisprudenza: si realizza una violazione del giudicato costituzionale soltanto quando la nuova disposizione mantiene in vita ovvero ripristina gli effetti della medesima struttura normativa che è stata oggetto della declaratoria d'incostituzionalità. Ora, l'39 del d.P.R. n. 636/1972 «aveva introdotto la regola, generale e assoluta, della trattazione camerale delle controversie tributarie»; il legislatore delegato del 1992, invece, ha caratterizzato l'udienza pubblica come un'alternativa alla trattazione in camera di consiglio, subordinata alla presentazione di un'istanza di parte. Le due disposizioni - quella dichiarata incostituzionale nel 1989 e quella attualmente vigente - si caratterizzano perciò per un «differente contenuto precettivo», il che induce la Corte costituzionale a respingere questa censura formulata dal giudice a quo.

Le leggi-provvedimento

Da ultimo, la Corte ha avuto altresì occasione di tornare sulla questione dei limiti della "legge-provvedimento". Con la sent. **n. 186**, la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, relativa all'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50/2017, il quale ha previsto l'erogazione di un contributo di quattro milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 al Teatro Eliseo di Roma, «per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione». La decisione si segnala in quanto, come si è detto, qualifica l'art. 22 del d.l. n. 50/2017 quale "norma-provvedimento", ipotesi che - ad opinione della Corte - ricorre quando «con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica [...] "attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa"». Si tratterebbe di disposizioni che non si pongono in automatico contrasto con il dettato costituzionale; tuttavia, considerato il più alto rischio che le stesse conducano a trattamenti "discriminatori" dei diversi destinatari, esse «devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa». Quanto maggiore è il grado di provvedimentalità della disposizione, tanto più rigoroso dovrà essere lo scrutinio di costituzionalità.

Il controllo, condotto secondo i parametri di estremo rigore cui accenna la Corte, conduce a rilevare l'illegittimità della disposizione impugnata. Il sindacato di costituzionalità, nei casi in questione, non può arrestarsi alla mera valutazione del proposito del legislatore, quale condizione sufficiente a giustificare il ricorso alla "norma-provvedimento", ma «si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo». Il contributo assegnato al teatro, piuttosto, non è finalizzato alla realizzazione di determinati programmi o eventi, né sono apposti vincoli di sorta alla destinazione dei fondi. A ciò va aggiunto che, in sede di conversione, il contributo è stato notevolmente elevato rispetto a quanto stabilito in decreto-legge, sebbene dai lavori parlamentari non risultano le ragioni concernenti il suddetto incremento.

Ciò apre ad un secondo profilo di interesse sul piano delle fonti, quello della motivazione della legge. Specifica, infatti, la Corte che, pur non essendo costituzionalmente imposta una motivazione della legge, l'esame dei lavori parlamentari può fornire indicazioni utili ad acclarare le ragioni giustificative di un intervento normativo provvedimentale, come criterio orientativo del sindacato di costituzionalità. Questo perché «la norma-provvedimento reca [...] i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intelleggibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza».



3.3 L'attività normativa del Governo

La decretazione d'urgenza

Nell'arco di tempo qui ad esame, la Corte non ha mancato di confrontarsi con la tematica della decretazione d'urgenza, in particolare sul versante – già ampiamente presente nella sua giurisprudenza – dell'omogeneità fra decreto-legge e legge di conversione.

La sentenza **n. 245** si confronta con il tema del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, su sollecitazione di una questione, sollevata dalla quinta sezione civile della Corte di cassazione, avente ad oggetto una disposizione del d.l. n. 225/2010 (c.d. "milleproroghe"). La disposizione impugnata, inserita in sede di conversione, risulta secondo il giudice a quo palesemente estranea al contenuto del decreto-legge e, perciò, illegittima. Si tratta, in particolare, di una disposizione modificativa della legge n. 225/1992, sulla protezione civile, la quale stabiliva, a proposito delle spese relative all'esercizio di funzioni di protezione civile, che, in caso di utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato, il fondo fosse, corrispondentemente e obbligatoriamente, reintegrato, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane, in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'aliquota relativa ad accise sulla benzina e sul gasolio. La Corte costituzionale, nel dichiarare fondata la questione sollevata, muove dal richiamo alla sua giurisprudenza ormai consolidata, secondo cui «la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge e, più precisamente, non deve introdurre norme totalmente estranee al contenuto del decreto-legge e tali perciò da alterare l'omogeneità della normativa introdotta con il decreto (sentenza n. 22 del 2012)». Le norme intrusive dovrebbero perciò, eventualmente, trovare spazio in una distinta legge del Parlamento, a garanzia della «ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione». Se nel caso dei c.d. "decreti-milleproroghe", come quello oggetto di modifiche ad opera delle norme impuginate, la ratio unitaria di disposizioni, pur afferenti ad ambiti materiali diversi, è costituita dall'esigenza di intervenire con urgenza in ordine alla scadenza di termini, l'introduzione, in sede di conversione, di previsioni prive di tale finalità si pone in contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.

La delega legislativa

Anche nel 2022 si registra un intervento di rilievo della Corte nell'ambito della delegazione legislativa, con una pronuncia resa particolarmente delicata dal fatto di riguardare la materia penale.

Con la sentenza n. **175** la Corte costituzionale ha infatti accolto una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 158/2015, recante revisione del sistema sanzionatorio penale tributario, e dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 274/2000. Il Giudice delle leggi ha ritenuto la questione di costituzionalità fondata. In ambito penale il legislatore delegante deve adottare principi e criteri direttivi «configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti». In questo ambito, del resto, il controllo sul rispetto di tali principi e criteri direttivi da parte dell'esecutivo «è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili».

Ora, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova fattispecie di reato, rendendo penalmente perseguibile una condotta che in precedenza costituiva illecito amministrativo tributario.

La delega di cui all'art. 8 della legge n. 23/2014 ha dato l'avvio a una revisione del sistema sanzionatorio penale tributario lungo due direttrici. In primo luogo, il legislatore delegato aveva la facoltà di rivedere le pene già previste. C'era altresì la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali. Il "verso della delega", infatti, era nel senso della mitigazione delle pene e finanche della depenalizzazione. In secondo luogo, era prevista la possibilità di configurare nuove fattispecie penali, ma con riferimento, in sostanza, a «gravi condotte insidiose per il fisco, poste in essere da chi con frode o falsificazione di documenti mira a sottrarsi all'obbligo tributario». Non si può dire che sia ascrivibile a questa categoria la condotta di chi non versa le ritenute indicate nella dichiarazione come sostituto d'imposta. In buona sostanza, insomma, il legislatore delegato ha introdotto all'art. 10-bis del d.lgs. n. 274/2000 una nuova fattispecie penale senza essere stato autorizzato a farlo dalla legge di delega.

La Corte costituzionale, inoltre, ha rigettato le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui con la disposizione impugnata il Governo avrebbe perseguito finalità latamente interpretative, chiarendo la portata di una fattispecie su cui era allora in corso un vivace dibattito giurisprudenziale. Non sono argomenti sufficienti a "salvare" la scelta d'introdurre una nuova fattispecie penale: la disposizione, che non presenta la formulazione tipica delle norme d'interpretazione autentica, amplia il perimetro

della condotta penalmente rilevante.

La pronuncia della Corte ha avuto per effetto il ripristino del regime vigente prima dell'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 158/2015, ma la Corte non manca di inserire un chiaro monito: “[s]petta al legislatore rivedere tale complessivo regime sanzionatorio per renderlo maggiormente funzionale e coerente”.

Il potere regolamentare e le linee guida

Un'ulteriore questione interessante sotto il profilo delle fonti del diritto è relativa all'efficacia “sostanziale” di un d.m. contenente linee guida. Con la sentenza **n. 77** la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 della legge reg. Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni). La disposizione in questione, impugnata dal Presidente del Consiglio, prevedeva che nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, fossero sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia e le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

La difesa erariale ha lamentato la violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, 41 e 97 Cost. Il Giudice delle leggi esamina preliminarmente, ritenendola fondata, la questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Per quanto riguarda l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, tali principi fondamentali sono in gran parte desumibili dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, ove è previsto il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province da essa delegate oppure, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, da parte del Ministero dello sviluppo economico. L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 affida a linee guida approvate in Conferenza unificata la disciplina dello svolgimento del procedimento. Al punto 17.1 le linee guida stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono procedere all'individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti. Anche in questo caso - ricorda la Corte - si tratta di principi fondamentali della materia, che vincolano le Regioni in considerazione della loro inerenza a un settore tipicamente tecnico (sentenza n. 86/2019).

A fronte di un quadro normativo siffatto, il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso le procedure di autorizzazione relative ad alcune tipologie di impianti relativamente a tutte le zone agricole che presentino alcune caratteristiche, peraltro indicate in

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

maniera generica.

Ne discende l'incostituzionalità della disposizione impugnata che contrasta coi principi fondamentali della materia, ispirati a un'esigenza di «celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili».

3.4 I rapporti tra organi costituzionali

Anche nel 2022 la Corte è stata chiamata ad occuparsi di alcuni conflitti di attribuzione sorti, in particolare, tra Camere ed organi del potere giudiziario.

Con la sent. n. **241/2022**, la Corte è tornata sul tema della deliberazione di insindacabilità delle dichiarazioni di un deputato. Il ricorso è promosso nell'ambito del giudizio penale avviato nei confronti di un deputato, imputato, ai sensi dell'art. 595, commi 1, 2 e 3 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), poiché, quale autore dello scritto apparso su Facebook pubblicato il 1° settembre 2012, avrebbe offeso la reputazione di alcune persone. Il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale, ritenendo che le affermazioni dell'imputato avessero contenuto diffamatorio e fossero aggravate dall'attribuzione di fatti determinati e dalla diffusione dell'offesa con un mezzo di pubblicità e che costituiscono dichiarazioni rese *extra moenia* non riconducibili alla funzione parlamentare espletata. Il Tribunale evidenzia che gli interventi antecedenti le dichiarazioni oggetto di processo, adottati dalla Giunta a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni riportate nel capo di imputazione, non presentano la «sostanziale corrispondenza» necessaria a far ritenere sussistente il nesso funzionale, e che, pertanto, le accuse rivolte alle tre persone offese non appaiono «connesse soltanto *latu sensu* all'attività parlamentare». Né la relazione della Giunta per le autorizzazioni, né la deliberazione della Camera del 24 marzo 2021, né la difesa della Camera stessa indicano atti parlamentari del deputato in questione, anteriori o contestuali alle dichiarazioni oggetto dell'imputazione, che abbiano un contenuto corrispondente a quanto pubblicato su Facebook, vale a dire che denunciino la pretesa delazione appena indicata, e l'uso di coordinamento dell'azione violenta che ne sarebbe stato fatto. A tal fine, non possono avere rilievo – secondo la giurisprudenza della Corte – gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile. Si può perciò escludere la «sostanziale contestualità» tra atto parlamentare e dichiarazione incriminata (sentenza n. 97 del 2008), e che il primo fosse «già preannunciato» o comunque «prevedibile sulla base della specifica situazione» il 1° settembre 2012, quando tale dichiarazione è stata resa pubblica (sentenza n. 335 del 2006). In definitiva, non risulta alcuna opinione, resa nell'esercizio della funzione parlamentare, che abbia un contenuto nella sostanza corrispondente al fatto specifico denunciato dal deputato su Facebook con la dichiarazione reputata insindacabile. Ne consegue che la deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021, affermando erroneamente la insindacabilità di tale dichiarazione, ha menomato le attribuzioni del Tribunale di Torino, perché difetta il nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale e l'attività compiuta in sede parlamentare. Tale deliberazione va perciò

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

annullata, in quanto non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese pubbliche dal deputato interessato nei confronti dei querelanti costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

3.5 Ordinamento italiano, Unione europea e sistema CEDU

I rapporti tra Italia e Unione europea

Con riguardo al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, la giurisprudenza costituzionale del 2022 ha toccato tre temi principali: la rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("CDFUE") nel giudizio di costituzionalità; il contributo rispettivo del giudice ordinario e del giudice costituzionale alla tutela delle situazioni soggettive di derivazione europea, in particolare - ma non solo - nelle ipotesi in cui un diritto fondamentale risulta garantito sia dalla Costituzione sia dalla CDFUE; il monopolio della Corte di giustizia circa la possibilità di modulare gli effetti temporali delle sentenze pregiudiziali.

Circa il primo aspetto, anche nel 2022 al Giudice delle leggi non è mancata l'occasione (*rectius*, la necessità) di ribadire, da un lato, che l'ammissibilità delle censure basate sulla CDFUE presuppone che il giudice remittente chiarisca le ragioni per cui la legislazione interna della cui legittimità si discute costituisce "attuazione del diritto dell'Unione" ai sensi dell'art. 51, par. 1, CDFUE (cfr. incidentalmente le sentenze nn. **19**, **28** e **34**) e, dall'altro, che in caso di inammissibilità di tali censure, ove la questione risulti tuttavia ammissibile sotto altri profili, residua comunque la possibilità di utilizzare i diritti della CDFUE come strumenti interpretativi delle disposizioni costituzionali corrispondenti (cfr. incidentalmente sentenza n. **28**).

Quanto al secondo tema sopra individuato, si segnalano, innanzitutto, alcune sentenze nelle quali il Giudice delle leggi ha evidenziato il rapporto sinergico, e non di reciproca esclusione, tra la disapplicazione *in casu* e la declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes* della legislazione interna che viola un diritto fondamentale garantito sia dalla Costituzione che dalla CDFUE. Queste pronunce si muovono infatti nell'ottica dell'arricchimento degli strumenti di tutela conseguente all'assenza di preclusioni che è il portato specifico del nuovo approccio alla doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali risultante dall'*obiter dictum* della sentenza n. 269 del 2017 e dai successivi temperamenti.

Nella sentenza n. **13**, ad esempio, il giudice costituzionale ha fatto riferimento alla possibilità di «colmare, ove sussistente, un eventuale scarto di tutele, quando quelle

assicurate dal diritto europeo risultino più estese di quelle dell'ordinamento nazionale». La questione incidentale di legittimità costituzionale può cioè fornire l'occasione per una rilettura dello standard costituzionale in armonia con quello europeo, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della legislazione nazionale contrastante. Il Giudice delle leggi non ha tuttavia ritenuto sussistente il suddetto "scarto di tutele" nel caso di specie, relativo alla sospetta incostituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione, tra l'altro, agli artt. 47, 18 e 19, paragrafo 2, CDFUE) dell'art. 35-bis, comma 13, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) nella parte in cui pone a carico del difensore l'onere di certificare la posteriorità della data di rilascio della procura speciale a ricorrere in cassazione rispetto al provvedimento da impugnare (il decreto di rigetto in primo grado della domanda di protezione internazionale). Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite Civili nella sentenza n. 15177 del 1° giugno 2021, il difetto di tale certificazione comporta l'inammissibilità del ricorso. Per il giudice remittente (la terza sezione civile della Cassazione), la disposizione censurata, rappresentando un *unicum* nel sistema, delineava un ingiustificato trattamento differenziato tra cittadini italiani e richiedenti protezione internazionale, nonché tra questi ultimi e le altre categorie di stranieri. Veniva, pertanto, lamentata la violazione dell'art. 3 Cost., nonché dei limiti all'autonomia processuale degli Stati membri, i principi di equivalenza e di effettività, quest'ultimo anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 CDFUE. Il giudice costituzionale ha invece dichiarato infondate le questioni di costituzionalità, ritenendo, da un lato, che il carattere discriminatorio della suddetta disposizione non sussiste, attesa la complessiva specialità delle regole processuali che disciplinano il contenzioso in materia di protezione internazionale e, dall'altro, che le garanzie offerte dall'ordinamento nazionale sopravanzano quelle che si impongono in forza del diritto dell'Unione.

La prospettiva della positiva interazione tra gli standard di tutela costituzionale e dell'Unione europea trova invece piena espressione nella sentenza n. **54**, con cui sono state dichiarate incostituzionali le disposizioni che escludevano dal novero dei beneficiari dell'assegno di natalità (cd. *bonus bébé*) e dell'assegno di maternità alcuni cittadini di Stati terzi in possesso di un permesso di lavoro o di soggiorno fondato sul diritto dell'Unione o nazionale. La pronuncia ha fatto seguito alla sentenza nella causa C-350/20 *INPS (Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique)*, con la quale la Corte di giustizia, interrogata in via pregiudiziale dallo stesso Giudice delle leggi (con l'ordinanza n. 182 del 2021), ha fornito un'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico «che dà espressione concreta

al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta», nel senso che esso osta a disposizioni nazionali quali quelle in questione. Nella sua sentenza, il giudice costituzionale ha posto l'accento sull'esigenza di «assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie».

Nella sentenza n. **149**, in tema di diritto al *ne bis in idem* (e su cui si v. *infra*), il Giudice delle leggi ha ribadito che l'idoneità a produrre effetti diretti delle disposizioni della Carta invocate come parametri interposti (nella specie, l'art. 50 CDFUE) - e, dunque, il poterdovere del giudice *a quo* di disapplicare - non comporta l'inammissibilità della questione. Al contempo, ha sottolineato che «la tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento» che consegue alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni nazionali contrastanti con diritti fondamentali tutelati anche dalla CDFUE «è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità».

Sebbene non relativa al tema della doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali, si può ricondurre a questo secondo gruppo di pronunce anche la sentenza n. **67**, con la quale sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione Lavoro della Cassazione in relazione alla disposizione della legge istitutiva dell'assegno al nucleo familiare che, diversamente da quanto previsto per i cittadini italiani o di altri Stati membri, escludeva dal computo del nucleo familiare il coniuge del cittadino straniero, nonché i figli ed equiparati, residenti all'estero. Il rinvio alla Corte costituzionale ha fatto seguito alle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-302/19 *INPS c. WS (Prestations familiales pour les titulaires d'un permis unique)* e C-303/19 *INPS c. VR (Prestations familiales pour les résidents de longue durée)*, con le quali il giudice di Lussemburgo, sollecitato in via pregiudiziale dalla Cassazione nei medesimi procedimenti in cui si sono poi innestate le questioni di costituzionalità, ha interpretato la direttiva sul permesso unico e la direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo nel senso che esse ostano a una disposizione nazionale quale quella suddetta. La Sezione Lavoro si era rivolta al giudice costituzionale in quanto riteneva di non poter disapplicare il diritto nazionale per contrasto con l'obbligo di parità di trattamento contenuto nelle due direttive, atteso che queste ultime non forniscono la disciplina materiale della prestazione in questione e che rientra nella discrezionalità del legislatore di stabilire i rimedi per rimuovere gli effetti discriminatori. Sottolineando con forza la centralità del rinvio pregiudiziale e del principio del primato, foriero di «effetti propulsivi nell'ordinamento nazionale», il Giudice delle leggi ha ribadito - in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia - l'idoneità del suddetto obbligo di parità di

trattamento a provocare la disapplicazione giudiziale del diritto nazionale contrastante. Ha inoltre chiarito che, se ben può «il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato (...), il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice».

Quanto all'ultimo dei tre temi individuati si segnala, infine, la sentenza n. **263**, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, che prevedeva il diritto del consumatore alla riduzione solo di alcuni costi sostenuti in relazione a un contratto di finanziamento, in caso di restituzione dello stesso. Tale disposizione si poneva in contrasto con la sentenza nella causa C-383/18 *Lexitor*, nella quale la Corte di giustizia ha sancito che tale riduzione deve operare in relazione a tutti i costi. In particolare, il limite introdotto dall'art. 11-*octies*, comma 2, riguardava i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della disciplina attuativa della direttiva 2008/48/CE (recepita con d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141), ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 106/2021. Il giudice costituzionale ha ricordato la costante giurisprudenza della Corte di giustizia sulla natura dichiarativa delle sentenze pregiudiziali, con la conseguenza che gli effetti dell'interpretazione fornita risalgono, di regola, al momento dell'entrata in vigore della norma interpretata e che solo la Corte stessa può, nella sentenza interpretativa, eventualmente modulare gli effetti temporali di quest'ultima.

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Sono numerose le sentenze che richiamano la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), tutte incentrate su un'accorta selezione dei precedenti e degli argomenti addotti. La prospettiva della Corte costituzionale e della Corte EDU rimangono diverse. Nella «logica peculiare» del giudizio costituzionale, infatti, il compito della Corte, a differenza di quanto accade in ambito convenzionale, «non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi» (sentenza n. **149**). In disparate materie, tuttavia, con accenti diversi ma seguendo un unico filo conduttore, la Corte costituzionale ha inteso affermare che, senza nulla togliere alla tipicità del processo costituzionale, le tecniche argomentative possono arricchirsi e gli orizzonti di tutela dei diritti possono espandersi. Così è accaduto in particolare, al fine di affermare i diritti dei minori; il diritto al *ne bis in idem*; il diritto dei detenuti di conferire riservatamente con i difensori;

e il divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia.

Con riferimento al diritto dei detenuti alla libertà e alla riservatezza delle comunicazioni con il difensore, la sentenza n. **18** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera e), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori dai detenuti sottoposti a regime carcerario speciale. In linea con la giurisprudenza delle Corte EDU, la sent. in questione evidenzia come «il diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni con il proprio difensore non sia assoluto, e sia soggetto a possibili bilanciamenti con altri interessi costituzionalmente garantiti, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, e in ogni caso a condizione che non risulti compromessa l'effettività del diritto alla difesa». Analogamente, «la Corte EDU considera in linea di principio ammissibili limitazioni al diritto in questione, purché fondate su un'idonea base legale, e purché proporzionate rispetto ai fini legittimi perseguiti dal legislatore» (sentenze 30 gennaio 2007, Ekinici e Akalin contro Turchia; 25 marzo 1992, Campbell contro Regno Unito). La forma di controllo prevista dalla norma oggetto di impugnazione costituisce una vistosa limitazione del diritto di difesa in quanto la procedura di visto - che comporta l'apertura della corrispondenza da parte dell'autorità giudiziaria o dell'amministrazione penitenziaria delegata, la sua integrale lettura e l'eventuale trattenimento - implica, «oltre a un rallentamento della consegna della corrispondenza, il venir meno della sua segretezza; e può determinare, altresì, l'impedimento radicale della comunicazione, sulla base del giudizio discrezionale dell'autorità che esercita il controllo». La norma censurata mirava a impedire che il detenuto o l'internato potessero continuare a intrattenere rapporti con l'organizzazione criminale di appartenenza. Tuttavia, la previsione si è dimostrata «del tutto inidonea a tale scopo, dal momento che il temuto scambio di informazioni tra difensori e detenuti o internati potrebbe comunque avvenire nel contesto dei colloqui visivi o telefonici, oggi consentiti con il difensore in numero illimitato, e rispetto al cui contenuto non può essere operato alcun controllo». Essa, inoltre, è apparsa certamente «eccessiva rispetto allo scopo perseguito, dal momento che sottopone a controllo preventivo tutte le comunicazioni del detenuto con il proprio difensore (...) in assenza di qualsiasi elemento concreto che consenta di ipotizzare condotte illecite da parte di quest'ultimo» e si fondava «su una generale e insostenibile [...] presunzione di collusione del difensore con il sodalizio criminale, finendo così per gettare una luce di sospetto sul ruolo insostituibile che la professione forense svolge per la tutela non solo dei diritti fondamentali del detenuto, ma anche dello stato di diritto nel suo complesso». Infine, il vulnus al diritto di difesa risultava particolarmente evidente nei confronti dei detenuti meno abbienti in quanto, se trasferiti in una struttura peniten-

ziaria distante dalla città in cui ha sede il difensore di fiducia, «la corrispondenza epistolare potrebbe divenire il principale mezzo a disposizione per comunicare con lo stesso (...); mentre i detenuti provvisti - anche in ragione della propria posizione apicale nell'organizzazione criminale - di maggiori disponibilità economiche potrebbero assai più agevolmente sostenere i costi e gli onorari connessi ai viaggi del proprio avvocato finalizzati allo svolgimento dei colloqui».

In materia di diritti dei minori, la sentenza n. **131** ha dichiarato illegittima l'attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno (o del marito), anziché di entrambi i cognomi dei genitori o degli adottanti nell'ordine da essi concordato, salvo l'accordo per l'attribuzione di un solo cognome. La Corte ha ravvisato una violazione degli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU. Ha quindi invitato il legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome per neutralizzare, nel nuovo assetto conseguente al superamento del patronimico, un effetto moltiplicatore dei cognomi e per consentire un'adeguata valutazione dell'interesse del figlio.

La sentenza parte dal riconoscimento del cognome quale fulcro dell'identità giuridica e sociale della persona e segno di collegamento dell'individuo con la formazione sociale che lo accoglie (il diritto al nome), evidenziando «l'intreccio, nella disciplina del cognome, fra il diritto all'identità personale del figlio e l'eguaglianza tra i genitori». Con ciò, la pronuncia rammenta quindi i reiterati inviti rivolti al legislatore a intervenire sulla disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli per superare l'incompatibilità della tradizionale regola del patronimico con il principio di parità tra uomo e donna. Dapprima l'ordinanza n. 176 del 1988, con riferimento al cognome del figlio nato nel matrimonio, ebbe a rilevare che «sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi». Trascorsi diciotto anni, la sentenza n. 61 del 2006, ha poi ribadito che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna». Infine, la sentenza n. 286 del 2016, in attesa «di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità», ha dichiarato illegittima la vigente disciplina nella parte in cui non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno, estendendo in via consequenziale i suoi effetti all'attribuzione del cognome al figlio congiuntamente riconosciuto e all'adottato maggiore d'età.

La pronuncia qui segnalata riafferma che le regole su cui la Corte si è pronunciata costituiscono un «automatismo che non trova alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., sul quale si fonda il rapporto fra i genitori, uniti nel perseguire l'interesse del figlio, né (...) nel coordinamento tra principio di eguaglianza e finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost. È, infatti, proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo, poiché l'unità si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità». L'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi è stata altresì sottolineata dalla Corte EDU che invita alla «eliminazione di ogni discriminazione [...] nella scelta del cognome, sul presupposto che la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non può giustificare una discriminazione nei confronti delle donne» (sentenze Cusan e Fazzo contro Italia e Ünal Tekeli). Di conseguenza, «preso atto che delle numerose proposte di riforma legislativa, presentate a partire dalla VIII legislatura, nessuna è giunta a compimento», i Giudici non hanno potuto «esimersi dal rendere effettiva la legalità costituzionale». La dichiarazione di illegittimità in parte qua dell'art. 262, primo comma, cod. civ., con riguardo al riconoscimento effettuato contemporaneamente dai genitori, è stata estesa in via consequenziale alle omologhe norme che sancivano l'automatica prevalenza del cognome del padre (o del marito) nelle diverse ipotesi del figlio nato nel matrimonio, del maggiorenne o del minorenni adottato.

All'esito di accoglimento si è accompagnato un duplice invito al legislatore. In primo luogo, «si rende necessario un intervento finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome». In secondo luogo, «spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito - con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare - un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle».

Con riferimento alla garanzia convenzionale del *ne bis in idem*, la già citata sentenza n. 149 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 CEDU, l'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice pronunciasse sentenza di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti dell'imputato per uno dei delitti ex art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 già sottoposto, in relazione al medesimo fatto, a procedimento definitivamente concluso per l'illecito amministrativo ex art. 174-bis della medesima legge.

In materia di tutela del diritto d'autore, i richiamati artt. 171-ter e 174-bis puniscono identiche condotte materiali con sanzioni rispettivamente penali e amministrative. L'art. 174-bis, nel disporre l'applicazione delle sanzioni amministrative ferme restando quelle

penali, indica l'inequivoca volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni, rendendo sostanzialmente sovrapponibili gli ambiti dei relativi illeciti.

La Corte ha ribadito che il diritto al *ne bis in idem*, già considerato dalla giurisprudenza costituzionale come immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost., «trova esplicito riconoscimento, a livello internazionale, nell'art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU, ove si prevede che nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato». Come risulta dal dato letterale, la garanzia convenzionale mira a «tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione». La *ratio* primaria della garanzia – declinata qui non quale principio ordinamentale a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona – è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata.

La pronuncia qui segnalata ha anche rammentato che «essenziali presupposti per l'operatività del *ne bis in idem* convenzionale sono: – la sussistenza di un *idem factum*: presupposto che la giurisprudenza ormai costante della Corte EDU, a partire almeno dalla sentenza della grande camera del 10 febbraio 2009, *Zolotoukhine contro Russia* (...), identifica nei medesimi fatti materiali sui quali si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro eventuale diversa qualificazione giuridica; – la sussistenza di una previa decisione, non importa se di condanna o di assoluzione, che concerna il merito della responsabilità penale dell'imputato e sia divenuta irrevocabile, non essendo più soggetta agli ordinari rimedi impugnatori (...); – la sussistenza di un *bis*, ossia di un secondo procedimento o processo di carattere penale per quei medesimi fatti».

La sent. n. 149 ha osservato che, «a partire almeno dalla [...] pronuncia A e B contro Norvegia, la Corte EDU afferma che non necessariamente l'inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell'ambito di un diverso procedimento, pure di carattere sostanzialmente punitivo, dà luogo a una violazione del *ne bis in idem*. Una tale violazione deve, infatti, essere esclusa allorché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito».

In virtù dei criteri enunciati dalla Corte EDU, i procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni penali e amministrative non sono risultati «avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta», tale da farli apparire «come parti di un

unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato». Essi, inoltre, non perseguono scopi complementari e non concernono aspetti diversi del comportamento illecito: lo scopo avuto di mira dal legislatore mediante la sanzione amministrativa consiste nel potenziamento dell'efficacia preventiva dei divieti penali già contenuti nella legge mentre i fatti puniti sono i medesimi, salvo che nell'ipotesi teorica di condotte meramente colpose, senza che sia previsto alcun sistema di soglie in grado di selezionare le condotte che, per la loro gravità, appaiano meritevoli anche della sanzione penale. D'altra parte, il sistema non contempla alcun meccanismo per evitare duplicazioni nella raccolta e valutazione delle prove e per assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti, né tantomeno consente al giudice penale o all'autorità amministrativa di tenere conto della sanzione già irrogata, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato.

A tale vulnus la Corte ha potuto porre un rimedio solo parziale, inidoneo ad evitare tutte le possibili violazioni del diritto al ne bis in idem fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941 e a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento periodico. Invero, spetta al legislatore «rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediatazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio», alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea e costituzionale.



3.6 Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali del 2022 risaltano alcune pronunce che, pur ribadendo e specificando principi già acquisiti dalla Corte costituzionale, contribuiscono a delineare ulteriormente i rapporti fra le varie fonti del diritto coinvolte nella attuazione del Titolo V della Costituzione. Ai fini del presente Rapporto verranno presi in considerazione alcuni profili che paiono qualificanti proprio a questo scopo.

La definizione dei confini delle materie

Un primo aspetto di interesse ai fini della definizione dei confini tra potestà legislativa statale e regione è costituito, fin dall'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, dalla perimetrazione delle materie.

A questo proposito merita qui emblematicamente segnalare la sentenza n. **126**. Questa pronuncia ha origine dall'impugnazione da parte del Governo della legge della Regione Lombardia n. 8 del 2021 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), con particolare riferimento – per quello che qui interessa – all'art. 5 che modifica la disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana; l'art. 13, che interviene sulla disciplina relativa alla protezione della fauna selvatica, alla tutela dell'equilibrio ambientale, all'attività venatoria (l. n. 26/1993); l'art. 17 comma 1 lettera a) e lettera b); ed infine l'art. 25 il quale modifica il testo della legge regionale n. 26 del 1993.

Sotto il primo aspetto, l'impugnazione si concentra sulla possibilità di dotare le forze di polizia locale di “dissuasori di stordimento a contatto”, in carenza di una disciplina statale che provveda a far precedere tale possibilità da una adeguata e uniforme sperimentazione e formazione. Ovviamente la difesa erariale lamenta violazione della competenza in materia di armi rientrante in quella esclusiva dello Stato.

Secondo la regione i dissuasori di stordimento a contatto (stungun), diversamente dai taser, avrebbero una funzione difensiva, e dunque porli a disposizione della polizia locale non violerebbe la competenza esclusiva dello stato in materia di armi. Inoltre gli artt. 5 e 6 della l. n. 65/1986 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), attraverso la quale il legislatore nazionale avrebbe esercitato la propria competenza, distinguono tra armamenti veri e propri e altri strumenti operativi che possono essere messi a disposizione della polizia locale.

La Corte prende le mosse dalla osservazione per cui lo stungun ha una evidente capacità offensiva. Ricostruisce poi la normativa in base alla quale la differenza tra stungun e taser risulta superata nella disciplina nazionale che utilizza oggi la locuzione armi comuni ad impulsi elettrici - espressione che riconduce le varie tipologie di strumenti elettrici alla nozione di arma, facendo scattare la competenza esclusiva dello Stato in materia che, per questo, appare violata dalla disposizione impugnata.

Con tutte le altre questioni, il ricorrente solleva dubbi su varie modifiche alle norme regionali concernenti la tutela della fauna selvatica, l'equilibrio ambientale, la disciplina dell'attività venatoria. In particolare, la Corte considera non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 13 l. reg. 8/2021, che impone di annotare sul tesserino venatorio gli estremi dei capi di selvaggina dopo l'abbattimento o l'avvenuto recupero. Tale disposizione, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 17, comma secondo, lett. s) Cost., in quanto subordinare l'annotazione all'effettivo recupero dell'animale abbasserebbe la soglia di protezione della fauna prevista nella disciplina statale, che prevede un'annotazione immediata sul luogo di caccia.

La Corte sottolinea come la questione, inquadrabile nel rapporto tra le competenze regionali in materia e i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea che consente alle Regioni esclusivamente di prevedere standard di tutela più elevati di quelli prescritti nel diritto europeo, sia stata oggetto di un precedente giudizio risolto dalla Corte con sentenza n. 291/2019 con cui veniva, appunto, annullata una norma emanata dalla medesima Regione che subordinava l'annotazione all'avvenuto recupero dell'animale. La norma oggi impugnata non può, dunque, essere considerata incostituzionale in quanto si conforma esattamente alle prescrizioni dettate in quella sede dalla stessa Corte Costituzionale, imponendo che l'annotazione vada eseguita al momento dell'abbattimento, oppure al momento del recupero quando la contezza dell'abbattimento si abbia solo in tale circostanza.

Altro esempio è offerto dalla sentenza n. **69**, con la quale la Corte si è pronunciata sull'impugnazione governativa dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 32/2020 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), che inserisce nell'art. 34 della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) il comma 1-ter e il comma 1-quater, in materia di attività venatoria. La prima disposizione introduce una norma interpretativa per cui l'«arco temporale massimo» di durata del periodo venatorio, di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), va inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria e riferite ad una determinata specie. La seconda disposizione, in correlazione con la prima, prevede che

il divieto temporaneo di caccia ad una determinata specie sospende il decorso dei termini dell'arco temporale massimo. Le disposizioni impugnate sarebbero per il ricorrente in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce al legislatore statale potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e ai principi espressi dalla direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Il Governo, il quale contesta la possibilità che la norma regionale interpreti la norma statale, censura nel merito la legittimità della riduzione del concetto di arco temporale a un corrispondente numero di giornate di caccia. Tale interpretazione sarebbe in contrasto con il disposto delle pertinenti previsioni della legge n. 157 del 1992 che prescrivono la cacciabilità per ciascuna specie nell'ambito di un intervallo temporale massimo indicato, oltre a imporre il previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La Corte accoglie l'impostazione del ricorrente e dichiara fondata la questione sulla base di un'interpretazione delle previsioni della legge statale del 1992 secondo cui l'arco temporale massimo è il periodo di tempo compreso tra la data di inizio e la data di fine della caccia riferita a ciascuna specie, periodo modificabile nell'intervallo temporale che va dal 1° settembre al 31 gennaio senza incidere sulla sua durata, che non può oltrepassare quella stabilita dallo Stato.

La ratio di tali disposizioni consiste nella necessità di tutelare le specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione, per la quale è necessario un periodo continuativo di sospensione dell'attività venatoria, finalizzato alla riproduzione. Interventi regionali, come quello censurato, miranti ad allungare o frammentare il periodo venatorio, consentendo recuperi successivi al termine finale dello stesso confligge con gli standard di tutela ambientale fissati dal legislatore statale, nel bilanciamento vincolante per le regioni tra interessi ambientali e interesse allo svolgimento dell'attività venatoria.

Il rilievo della cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni

Un ulteriore profilo che, anche nel 2022, è stato oggetto di plurimi interventi da parte della giurisprudenza costituzionale è rappresentato dal principio di leale collaborazione, che assume qui rilievo sia nell'ambito della legislazione che ricade entro ambiti particolari, sia come principio generale cui devono essere improntati i rapporti tra livelli territoriali di governo.

Entro la prima categoria rientrano alcune pronunce che riguardano la pianificazione

paesaggistica. È il caso della sentenza **n. 251**, resa in risposta all'impugnazione del Governo nei confronti dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 23/2021, con il quale la regione ha esteso le possibilità di ampliamento degli immobili rurali destinati ad agriturismo. Tale disposizione avrebbe violato il principio di leale collaborazione e gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Corte osserva che la disposizione impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, senza però prevedere al contempo un'espressa clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica (nella legge impugnata si possono infatti leggere solo disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa in materia di agriturismo).

La Corte valorizza poi il problema dell'osservanza del piano paesaggistico, non menzionato dal legislatore lombardo. Il Giudice delle leggi ricorda che questa omissione non determina di per sé l'incostituzionalità della disposizione ogni volta che quest'ultima sia suscettibile d'interpretazione conforme al riparto di competenze definito in Costituzione, a condizione però che la pianificazione paesaggistica sia vigente. In Lombardia, al momento della decisione della Consulta, non era stato approvato un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la Regione, ma continuava ad applicarsi il piano territoriale regionale approvato dal Consiglio regionale nel 2010.

La conclusione della Corte è che "resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto [dal codice dei beni culturali e del paesaggio], il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione".

La mancanza di tale atto, frutto di una procedura non unilaterale, e l'impossibilità di interpretare la normativa regionale vigente in modo da far ritenere pur sempre operanti i vincoli paesaggistici determinano dunque l'incostituzionalità della disposizione impugnata. Il ricorso, aggiunge la Corte, è accolto anche con riferimento all'art. 9 Cost., in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali senza tenere conto degli effetti sul paesaggio.

Sempre ad una declaratoria di incostituzionalità la Corte giunge con la sentenza **n. 219**, avente ad oggetto gli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)», impugnati dal Governo. Tali disposizioni - adottate dalla Regione in via del tutto autonoma, in assenza di ogni riferimento al piano paesaggistico - violerebbero la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e il principio di leale collaborazione, che impone una

pianificazione concertata e condivisa, vanificando il potere dello Stato nella tutela dell'ambiente, rispetto al quale il paesaggio assume valore primario e assoluto.

Tale tutela ben può trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio. È in questa prospettiva che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 143, comma 2, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con l'allora Ministero per i beni culturali e ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici». Per questo motivo è necessaria una forma di coordinamento tra Stato e Regione stabilita anche dagli articoli 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La legge regionale deve disciplinare – secondo l'art. 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 – «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione» (sentenza n. 86 del 2019), anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo.

Nella specie, la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'allora Ministero per i beni e le attività culturali in data 23 dicembre 2009, sulla cui base ha avviato un rapporto di collaborazione in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in linea con l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Da tale collaborazione è scaturita l'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, in attuazione degli artt. 17 e 25 della legge della Regione Calabria 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria).

È, pertanto, evidente che l'introduzione delle disposizioni regionali impugnate, che consentono interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla vigente legislazione regionale senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l'approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale, viola l'impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio» (art. 1, comma 1, del QTRP) e, quindi, il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Il principio di leale collaborazione, inoltre, assurge anche a principio generale di cui bisogna tener conto per impostare i rapporti tra Stato e Regioni, specie quando la Corte giustifica il ricorso a meccanismi per rendere più flessibili il riparto di potestà legislativa,

come nel caso della chiamata in sussidiarietà.

È quanto accade con la sentenza n. **123**, con la quale la Corte ha preso posizione rispetto alle censure mosse dalla Regione Campania nei confronti di alcuni articoli della legge n. 178/2020 (Legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), disposizioni riguardanti la determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito di fondi a destinazione vincolata istituiti in vari settori.

Le doglianze della regione si concentrano sul mancato coinvolgimento della regione stessa nelle procedure di gestione e attribuzione di risorse in materie di competenza residuale o concorrente, disattendendo quanto meno il principio di lealtà che impone allo Stato di adottare "procedure concertative e di coordinamento orizzontale" quali anche l'intesa (parametri asseritamente violati artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.).

Rispetto alle singole questioni sollevate, la Corte considera non fondata la questione di legittimità dell'art.1, comma 190 della l. 178/2020, che attribuisce ad un decreto del Ministero dell'Università e della ricerca il compito di ripartire le risorse previste per la costituzione di "ecosistemi dell'innovazione" nell'ambito dei fondi FSC che risultano, peraltro, complementari ai fondi strutturali europei. Secondo la Corte il diritto di settore, comprensivo anche dei fondi a ciò dedicati dal PNRR, merita di essere oggetto di un unico "Piano sviluppo e coesione" indirizzato, appunto, a organizzare efficacemente le risorse, al fine di ridurre gli squilibri territoriali. Il che attribuisce all'intervento quella natura di specialità richiesta dall'art. 119, comma 5, Cost. consistente nell'obiettivo di contribuire a realizzare l'avanzamento tecnologico delle otto regioni del Mezzogiorno. Non sarebbe quindi violato il principio di leale collaborazione, soprattutto in quanto tale coinvolgimento è comunque assicurato in altre fasi del procedimento.

La Corte ha invece considerato fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 562 della legge impugnata, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, il quale individua i criteri di gestione delle risorse del fondo ex art. 1, comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. In questo caso, risulta infatti, evidente che l'istituzione del fondo in questione incide direttamente sulle materie di competenza concorrente regionale "tutela della salute" e "ordinamento sportivo"; circostanza che può giustificare la chiamata in sussidiarietà per esigenze di unitarietà e omogeneità, ma solo prevedendo nella legge istitutiva del fondo forme di coinvolgimento delle regioni.

La Corte, infine, considera fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606 della legge impugnata (istituzione di un fondo a favore delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano in ambito sportivo). Anche in questo caso, la Corte rivolge la propria attenzione alla questione proposta, riguardante le modalità di individuazione del riparto delle risorse previste nel fondo, inquadrabili nella materia di competenza

concorrente “ordinamento sportivo”. In particolare, la Corte sottolinea come dai lavori preparatori alla legge si evince che il fine della stessa è quello della promozione del turismo attraverso l'organizzazione di manifestazione sportive; il che conferma che l'intervento in discorso si situa nell'ambito della materia turismo e “ordinamento sportivo”, appartenenti alla competenza residuale e concorrente. La Corte conferma che la sussistenza di un interesse alla gestione unitaria dell'intervento (e, dunque, la possibilità di un'attrazione in sussidiarietà della relativa disciplina), e tuttavia esclude che ciò possa avvenire prescindendo da un ampio coinvolgimento dei livelli di governo (territoriale) interessati.

Il rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa dell'UE

La Corte costituzionale ha avuto modo di ritornare sull'efficacia dei vincoli derivanti dalla normativa dell'Unione europea, richiamandone il carattere limitativo rispetto alla potestà legislativa regionale.

Così è avvenuto con la sentenza n. **6**, riguardante alcune previsioni della legge della Regione Calabria n. 24/2020 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private), ove agli artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4, impugnati dal Governo, prevede una disciplina (più restrittiva di quella nazionale) secondo la quale in tutte le strutture pubbliche e private in cui è prevista la somministrazione di farmaci è obbligatoria la presenza di un farmacista iscritto al relativo ordine professionale. La legge dispone, inoltre, che la suddetta figura professionale debba essere inquadrata nell'organigramma della struttura interessata avendo riguardo alla dimensione della struttura stessa.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della normativa in parola a causa di molteplici contrasti con la Costituzione.

Con riferimento alla violazione della competenza esclusiva statale in materia di “professioni”, la Corte osserva che la normativa regionale impugnata attribuisce al farmacista ambiti di attività più ampi rispetto a quelli contenuti nelle norme nazionali (art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 258 del 1991), fra cui i compiti di “prendere visione e fare consulenza della terapia farmacologica da adottare sul paziente; controllare l'aderenza terapeutica; verificare l'interazione tra farmaco-farmaco, farmaco-cibo, farmaco-disturbi comportamentali”. Sul punto, la Corte effettua anche una verifica sulla eventuale aderenza della normativa calabrese alle più recenti direttive dell'Unione europea, che effettivamente tendono ad ampliare gli ambiti di attribuzione del farmacista anche distinguendo tra farmacista e farmacista ospedaliero (direttiva 2005/36/CE, direttiva 2006/100/CE, direttiva 2013/55/UE), ma conclude che le disposizioni della legge regionale calabrese contrastano per eccesso anche con le disposizioni europee che – pur am-

pliando le attuali funzioni del farmacista - non giungono comunque a ricomprendere le attività invece previste nella disposizione regionale.

In aggiunta, la Corte dichiara l'illegittimità delle previsioni impugnate perché adottate in violazione della competenza statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica". Lo Stato ha esercitato detta competenza con la nomina in Calabria di un Commissario *ad acta* (del. Presidente del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2019) per l'attuazione dei programmi operativi 2019-2021. La delibera prevede, fra gli interventi demandati al Commissario, la "razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia".

La normativa impugnata non si limita a regolare aspetti organizzativi ma impone alle amministrazioni interessate di reclutare nel proprio organico personale qualificato (*id est* farmacisti iscritti all'albo), con effetti sulla spesa sanitaria che la Corte ha anche in passato ricondotto alla esclusiva prerogativa della gestione commissariale. La Corte ha quindi ritenuto prevalente la normativa statale di contenimento della spesa sanitaria, nonostante che la difesa regionale avesse sottolineato che la necessità del professionista risultava strumentale alla tutela del paziente.

La Corte, infine, ritiene fondata la questione anche sotto il profilo della violazione della competenza statale in materia di "ordinamento civile". La obbligatorietà di requisiti quali l'abilitazione alla professione di farmacista e l'iscrizione al relativo albo, laddove la normativa per la partecipazione ai concorsi nel comparto sanità (art. 32 d.P.R. n.483/97) richiede il solo possesso della specializzazione, incide in maniera illegittima sull'uniformità che sul territorio nazionale deve avere la disciplina che regola i rapporti di impiego di settore.

Di rilievo è anche la sentenza n. **77**, con cui la Corte si pronuncia sull'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8/ 2021 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), che prevedeva che nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, fossero sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia e le grandi installazioni di fotovoltaico posizionate a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale. La difesa erariale ha lamentato la violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, 41 e 97 Cost.

La Corte ha ritenuto fondata la questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Per quanto riguarda l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinno-

vabili, tali principi fondamentali sono in gran parte desumibili dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, ove è previsto il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province da essa delegate oppure, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, da parte del Ministero dello sviluppo economico. L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 affida a linee guida approvate in Conferenza unificata la disciplina dello svolgimento del procedimento.

Al punto 17.1 le linee guida stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono procedere all'individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti. Secondo la Corte anche in questo caso si è di fronte a principi fondamentali della materia, che vincolano le Regioni in considerazione della loro inerenza a un settore tipicamente tecnico.

In questo quadro, il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso le procedure di autorizzazione relative ad alcune tipologie di impianti relativamente a tutte le zone agricole che presentino alcune caratteristiche, indicate peraltro in maniera generica. Ne discende l'incostituzionalità della disposizione impugnata che contrasta coi principi fondamentali della materia, ispirati a un'esigenza di "celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili".

I rapporti tra potestà legislativa regionale ed enti locali

Da ultimo, merita di essere ricordata anche una pronuncia in tema di rapporti tra Regioni ed enti locali che, pur sostanziandosi in una declaratoria di inammissibilità delle censure proposte, è indicativa dell'intreccio tra fonti e della complessità nelle modalità con cui questi ultimi possono trovare un coinvolgimento nella legislazione regionale.

Si tratta della sentenza n. **68**, avente ad oggetto l'art. 6 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 7/2021 (Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali) in riferimento all'art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). La disposizione impugnata dal Governo costituisce un aspetto di una normativa che ha complessivamente ridefinito l'assetto degli enti di area vasta (Città metropolitane e Province) della Regione Sardegna, istituendone e sopprimendone taluni e modificando le relative circoscrizioni. La norma impugnata, in particolare, prevedeva e disciplinava il procedimento per il distacco di Comuni dalla Città

metropolitana o dalla Provincia in cui sono stati normativamente inclusi in vista dell'accorpamento ad altra Città metropolitana o Provincia limitrofa.

La legge impugnata prevede l'adozione di uno schema di riforma dell'assetto territoriale configurato come atto amministrativo con funzione "ricognitiva-integrativa" della legge regionale, il quale è oggetto del possibile procedimento di distacco di Comuni e il passaggio da una ad altra Provincia o Città metropolitana. Tale procedimento prevede, per l'«accertamento delle volontà dei territori interessati» sia iniziative dei singoli Comuni, che devono assumere la forma di delibere dei rispettivi Consigli, sia l'intervento delle popolazioni interessate tramite referendum. Quest'ultimo è obbligatorio se la delibera consiliare non ha raggiunto l'unanimità, mentre in tutti gli altri casi lo svolgimento del referendum è eventuale, svolgendosi soltanto se ne fa richiesta almeno un terzo degli elettori. Al termine del procedimento, eventualmente comprensivo del referendum, la Giunta regionale riapprova, apportando le modifiche risultanti dal procedimento stesso, lo schema di riforma dell'assetto territoriale. Il parametro statutario richiamato dal ricorrente stabilisce però che «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum».

Secondo la Corte il ricorso governativo si appunta contraddittoriamente soltanto sulla disposizione legislativa relativa al procedimento sul distacco di Comuni e non sulla legge del 2021 complessivamente considerata, la quale, in contrasto con il disposto statutario, non configura il referendum come fase necessaria del procedimento legislativo volto alla realizzazione delle variazioni territoriali, ma come referendum successivo all'entrata in vigore della riforma, assoggettandolo altresì a varie condizioni e limiti.

La Corte dichiara dunque inammissibile il ricorso per una ragione che «attiene al confronto tra le motivazioni poste a base della censura principale sviluppata nel ricorso stesso [...] e l'oggetto cui l'impugnazione ha scelto di limitarsi», evidenziando altresì l'ineidoneità dell'intervento invocato dal ricorrente a garantire la realizzazione del risultato a cui il medesimo mirava. Tale intervento, infatti, non potrebbe ripristinare la tutela dei principi statutari asseritamente lesi, potendosi, in ultima analisi, affermarsi una carenza dello stesso interesse all'impugnazione, per come è effettivamente coltivata dallo Stato.