

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEL 2024

A cura dell'Osservatorio sulle fonti
Università di Firenze

1. La funzione legislativa: alcuni casi particolari

Leggi retroattive e leggi di interpretazione autentica

Nel 2024 la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, come già più volte in passato, sulla compatibilità con la Costituzione del ricorso a **leggi retroattive** e a **leggi di interpretazione autentica**, queste ultime, a loro volta, contraddistinte dal carattere della retroattività. Ciò ha consentito al giudice delle leggi di ribadire e precisare le proprie posizioni in ordine ai presupposti che lo legittimano.

La Corte costituzionale, con la sent. n. **4**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001), per violazione degli artt. 3, 111 (commi 1 e 2) e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. La norma impugnata, qualificata formalmente come interpretativa, stabiliva che la proroga al 31 dicembre 1993 degli accordi di comparto relativi al triennio 1988-1990 non incideva sulla data del 31 dicembre 1990, fissata per il calcolo dell'anzianità utile ai fini retributivi, salvo i giudicati già formati. Il giudice rimettente lamentava che la norma fosse in realtà una legge innovativa a efficacia retroattiva, volta a condizionare giudizi in corso a vantaggio della pubblica amministrazione, in contrasto con principi di equo processo, separazione dei poteri e parità delle parti. La Corte ha riconosciuto che, a differenza di precedenti decisioni sullo stesso tema, il contesto giuridico è mutato grazie a più recenti orientamenti della Corte EDU e della stessa Corte costituzionale. Nel merito, la norma censurata non si limita a chiarire un significato plausibile della legge del 1992, ma ne introduce uno nuovo, non desumibile dal testo originario, violando così il principio di legalità e certezza del diritto. Inoltre, è intervenuta a distanza di nove anni dalla norma originaria e in pendenza di numerosi giudizi, in un contesto in cui esisteva già una giurisprudenza consolidata favorevole ai ricorrenti. La Corte ha evidenziato tre indici di uso distorto del potere legislativo: l'intervento del legislatore in giudizi pendenti con una delle parti pubblica, l'attribuzione di un significato non ricavabile dal testo precedente e il chiaro intento di superare un orientamento giurisprudenziale consolidato. Nessuna ragione imperativa di interesse generale, come il contenimento della spesa pubblica, può giustificare tale intervento retroattivo. Pertanto, la norma è stata dichiarata incostituzionale.

Con la sentenza n. **70** la Corte ha rigettato questioni di costituzionalità concernenti l'art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge n. 296 del 2006, di cui si lamentava il contrasto con gli artt. 3 e 23 Cost. nella parte che statuiva l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva o difforme di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi introdotti da una normativa del 1993, con conseguente applicazione ad una parte degli artefici di opere abusive, autori di condotte reputate più gravi di altre, di un

indennizzo più pesante di quello previsto in relazione a condotte anch'esse abusive ma meno gravi. Il giudice delle leggi afferma che l'affidamento dei destinatari dell'indennizzo riformulato, consistente nell'aspettativa di continuare a pagare indennizzi quantificati secondo criteri analoghi a quelli previsti in relazione a condotte meno gravi, è stato legittimamente sacrificato dal legislatore, attraverso l'eliminazione di un'evidente sperequazione. Peraltro – aggiunge la Corte – la norma retroattiva introduce il nuovo criterio in modo che non può ritenersi assolutamente inaspettato, registrandosi da molto tempo una tendenza alla variazione in aumento degli indennizzi riferiti all'utilizzazione di beni appartenenti al demanio marittimo. Il giudice delle leggi coglie altresì l'occasione per chiarire, richiamando proprie pronunce precedenti, che la retroattività di una legge «deve sempre trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata».

Con la sentenza n. **77**, la Corte costituzionale ha invece dichiarato illegittimi i commi 1 e 2 dell'art. 36 della legge n. 449 del 1997, che, sotto la veste di interpretazione autentica dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, avevano dato retroattività a una delibera del CIPE precedentemente annullata dal Consiglio di Stato. Tale delibera stabiliva criteri per calcolare il prezzo medio europeo dei medicinali. La Corte ha ravvisato violazione degli artt. 3, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in rapporto all'art. 6 CEDU), sottolineando che la retroattività è ammissibile solo per chiarire il significato di norme esistenti e non per alterare l'esito di procedimenti giudiziari già in corso. L'autoqualificazione impropria come interpretativa, il metodo e la tempistica dell'intervento, nonché l'intento evidente di influenzare cause pendenti a favore della pubblica amministrazione, sono stati considerati segni di abuso della funzione legislativa. Infine, la Corte ha ribadito che mere esigenze finanziarie non giustificano interventi retroattivi incidenti su giudizi in corso.

Con la sentenza n. **184** la Corte costituzionale ha poi dichiarato infondate questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost., dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), che considera validi i contratti conclusi, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997, tra società di ingegneria, di capitali o cooperative, e soggetti privati. Il primo periodo del comma 148, su cui si concentra il sindacato della Corte, è il punto di arrivo di una complessa evoluzione normativa, a monte della quale si colloca l'abrogazione, ad opera dell'art. 24 della succitata legge del 1997, del divieto di costituire società professionali e di esercitare l'attività in forma societaria o di cooperativa, previsto dall'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, poi integralmente abrogata nel 2011. La mancata approvazione del regolamento a cui la legge aveva demandato la fissazione dei requisiti di esercizio dell'attività professionale aveva proiettato incertezza sull'immediata operatività dell'abrogazione del divieto, potendosi considerare o meno l'adozione del regolamento condizione ineludibile dell'esercizio dell'attività professionale da parte di società di pro-

fessionisti. La norma impugnata optava in sostanza per la seconda lettura, attribuendo alla norma oggetto di interpretazione autentica un significato che la Corte reputa compatibile con il suo testo. In questo modo – afferma il giudice delle leggi – la scelta di tale interpretazione, preservando l’ambito di operatività della disposizione interpretata e risultando la più aderente all’originaria volontà del legislatore, ha consentito di correggere «quella che era una imperfezione del dato normativo, che non aveva previsto le conseguenze dell’eventuale mancata adozione della disciplina secondaria».

Acclaratane la non irragionevolezza, la norma impugnata non lede, secondo il giudice delle leggi, neanche altri interessi costituzionalmente rilevanti riconducibili agli artt. 41 e 24 Cost.: in primo luogo, l’assetto dei rapporti giuridici determinato dalla norma interpretativa non confligge con le istanze riconducibili all’utilità sociale di cui all’art. 41 Cost., anche lette alla luce dei principi concorrenziali di derivazione euro-unitaria; in secondo luogo, non si può affermare che fosse configurabile un affidamento nella nullità del contratto in capo a chi avrebbe contrattato confidando di potersi poi sottrarre alle obbligazioni discendenti dal contratto stesso; infine, non è risultato leso il diritto alla tutela giurisdizionale, dal momento che il diritto di azione in giudizio (art. 24 Cost.) è un posteriorius rispetto alla sussistenza del diritto fatto valere, cosicché la sua violazione non può connettersi alla portata, più o meno favorevole, della disciplina sostanziale.

In generale sulle leggi di interpretazione autentica, la Corte coglie l’occasione per ribadire tra l’altro che, in linea con un proprio orientamento consolidato, vi si può ricorrere anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la lettura imposta dalla legge rientri tra quelle consentite dal testo originario. Ribadisce altresì che al giudice delle leggi non compete un giudizio di fondatezza sulle differenti interpretazioni emerse prima della norma di interpretazione autentica e che anche le norme di interpretazione autentica soggiacciono ad un sindacato di non irragionevolezza (e di non incompatibilità con il principio di proporzionalità), finalizzato a verificare che non siano lesi interessi, costituzionalmente rilevanti, meritevoli di tutela.

Altre leggi rilevanti

Tra le decisioni rilevanti del 2024, ve ne sono poi alcune, che ci pare opportuno segnalare per la loro rilevanza di carattere generale, in ragione del loro impatto su profili concernenti, tra l’altro, la **garanzia dei diritti**, anche **in rapporto alla discrezionalità del legislatore**; il funzionamento di un istituto come la **riserva di legge**; la **legislazione elettorale**.

Con la sent. n. **10**, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 18 della legge sull’ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), nella parte in cui impone in modo inderogabile il controllo “a vista” dei colloqui tra detenuti e coniugi o partner,

anche quando non ricorrano ragioni di sicurezza. Tale previsione, secondo la Corte, comprime in modo assoluto la libertà affettiva e sessuale dei detenuti, in violazione di numerosi principi costituzionali. La Corte riconosce che, rispetto alla precedente sentenza n. 301 del 2012, il quadro normativo e giurisprudenziale è mutato. In particolare, il legislatore ha riconosciuto una maggiore tutela giuridica delle unioni affettive (legge n. 76 del 2016) e ha introdotto norme che valorizzano la riservatezza nei colloqui in carcere. Inoltre, la Consulta afferma che l'impossibilità assoluta di vivere relazioni affettive intime viola la dignità del detenuto e compromette la funzione rieducativa della pena (art. 27, comma 3, Cost.), colpendo anche partner estranei al contesto detentivo. Pur intervenendo in un ambito tradizionalmente soggetto alla discrezionalità legislativa, la Corte chiarisce che tale discrezionalità incontra limiti costituzionali invalicabili. Una disciplina astratta e generale, priva di bilanciamento individualizzato, è irragionevole e sproporzionata. Tuttavia, la Corte non rimuove in toto il controllo a vista: esso resta legittimo nei casi giustificati da esigenze di ordine, disciplina o istruttoria, e non si estende ai regimi speciali come il 41-bis. Infine, la Corte ribadisce il rispetto della discrezionalità legislativa, affermando che il legislatore potrà adottare una diversa disciplina, purché compatibile con i principi affermati nella sentenza e volta a garantire l'esercizio pieno dell'affettività anche in carcere.

Con la sentenza n. **135**, la Corte è tornata sulla questione dell'aiuto al suicidio, investendo anche i profili relativi alla discrezionalità del legislatore. In particolare, il Giudice per le indagini preliminari di Firenze aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale sull'art. 580 c.p., nella parte in cui esclude la non punibilità per chi aiuta al suicidio un malato non dipendente da trattamenti di sostegno vitale. La Corte ha dichiarato infondate tutte le censure. Ha ribadito che il requisito della dipendenza da trattamenti vitali non è arbitrario, ma essenziale per delimitare il perimetro della non punibilità individuato nella sentenza n. 242 del 2019, che non riconosce un diritto generale al suicidio assistito, ma solo per chi può già legalmente lasciarsi morire rifiutando terapie salvavita. Ne deriva che non vi è irragionevole disparità di trattamento (art. 3 Cost.), poiché le situazioni sono sostanzialmente diverse. La Corte ha inoltre riaffermato che l'autodeterminazione non può essere assoluta, in quanto deve bilanciarsi con il dovere dello Stato di tutelare la vita (art. 2 Cost.). Ogni ampliamento del diritto al suicidio assistito comporta rischi, anche indiretti, come la "pressione sociale" su soggetti fragili. Pertanto, è cruciale lasciare ampio margine di discrezionalità al legislatore per costruire una disciplina equilibrata. Quanto ai profili legati alla dignità soggettiva e al rispetto della vita privata (artt. 8 e 14 CEDU), la Corte ha richiamato la giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui spetta agli Stati bilanciare diritti e rischi, senza che ciò configuri discriminazione. La Corte rinnova infine l'auspicio di un intervento legislativo che, nel rispetto dei principi costituzionali, dia una risposta chiara e strutturata al tema.

Con la sentenza n. **140**, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015 (convertito nella legge n. 125 del 2015), che

disciplina il payback sanitario: un meccanismo che impone ai fornitori di dispositivi medici una quota del ripiano delle spese sanitarie eccedenti i tetti regionali. Il TAR Lazio aveva sollevato dubbi di costituzionalità per presunti contrasti con gli artt. 3, 23, 41 e 117 Cost., anche in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, ma la Corte ha respinto le censure. Il payback è stato qualificato come contributo di solidarietà, ammissibile ai sensi dell'art. 23 Cost., che prevede una riserva di legge relativa: tale riserva è rispettata se la legge individua chiaramente soggetto e oggetto della prestazione, lasciando all'amministrazione solo margini tecnici di determinazione. Secondo la Corte, la norma impugnata indica con precisione le imprese obbligate (quelle che hanno venduto dispositivi in Regioni che hanno superato il tetto di spesa) e l'oggetto della prestazione (il contributo al ripiano). I commi 8, 9 e 9-bis offrono una cornice procedurale adeguata, evitando arbitri amministrativi. La compressione della libertà d'impresa risulta giustificata e proporzionata, in quanto finalizzata all'equilibrio della spesa sanitaria, e non viola né l'art. 41 Cost., né l'art. 117 in riferimento alla CEDU. È inoltre legittima la scelta del legislatore di non differenziare per tipo di dispositivo, basandosi su definizioni tecniche univoche. La sentenza riafferma l'importanza della discrezionalità legislativa nel bilanciare libertà economiche e interessi pubblici, purché rispettosi dei principi costituzionali.

Sempre la discrezionalità del legislatore è centrale nella sentenza n. **196**, nella quale la Corte ha respinto il ricorso della Regione Liguria contro l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 7 del 2024 (convertito in legge n. 38 del 2024), che ha modificato l'art. 51, comma 2, del TUEL, rimodulando i limiti ai mandati consecutivi dei sindaci. La nuova disciplina prevede: massimo due mandati per i sindaci di Comuni con oltre 15.000 abitanti; possibilità di un terzo mandato per quelli tra 5.001 e 15.000 abitanti; nessun limite per i Comuni sotto i 5.000 abitanti. La Regione Liguria denunciava la violazione di diversi articoli della Costituzione, ritenendo irragionevole la differenziazione basata sulla popolazione. La Corte, richiamando la propria giurisprudenza (spec. sentenza n. 60 del 2023), ha ricordato che i limiti ai mandati consecutivi sono uno strumento per bilanciare principi costituzionali come la libertà di voto, la parità tra candidati, il ricambio nella rappresentanza politica e la democraticità dell'ente locale. Per la Corte, tali limiti rientrano però nella discrezionalità del legislatore, sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza. Nel caso in esame, la differenziazione demografica è ritenuta giustificata: nei Comuni più piccoli è spesso più difficile trovare candidati. Di conseguenza, la norma impugnata è stata ritenuta costituzionalmente legittima.

L'attività normativa del Governo

Quanto all'attività normativa del Governo, la Corte nel 2024 ha svolto il suo sindacato nel solco di orientamenti consolidati. In materia di decretazione d'urgenza, trova con-

ferma tra l'altro l'orientamento favorevole a considerare la disomogeneità di una disposizione rispetto al contenuto complessivo di un decreto-legge e la sua incoerenza con le finalità dichiarate nel decreto quali possibili indici di una carenza dei presupposti costituzionali di cui all'art. 77 Cost. Anche sul versante della delegazione legislativa si registrano decisioni in linea con il portato della giurisprudenza costituzionale pregressa, potendosi segnalare, per un verso, il ricorrere di rilevanti decisioni in ordine alla conformità alla delega di decreti legislativi risalenti nel tempo (tra cui quelli connessi al c.d. Jobs Act) e, per un altro, il richiamo dell'orientamento secondo cui, in relazione a riforme normative articolate realizzate con lo strumento della delegazione legislativa, il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, gode dell'ampio margine di discrezionalità concesso da principi e criteri finalizzati a delineare solo gli obiettivi fondamentali della riforma, senza entrare nel dettaglio della sua attuazione tecnica.

La decretazione d'urgenza

Tramite la sentenza n. **133** la Corte, con riferimento all'art. 77 Cost., ha dichiarato non fondata la questione di legittimità promossa dalla Regione Campania contro l'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, convertito in legge, che modifica i criteri di riparto del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (TPL). Secondo la Corte, il contenuto del decreto-legge è coerente con il suo titolo, che fa riferimento anche agli utenti e agli investimenti strategici, e quindi può legittimamente includere misure riguardanti il TPL. Inoltre, la necessità e l'urgenza dell'intervento trovano giustificazione nelle difficoltà tecniche e nella mancata condivisione in sede di Conferenza Unificata, come evidenziato nella relazione illustrativa. La norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, non ha carattere strutturale ma transitorio, innestandosi su una disciplina preesistente (art. 27 del d.l. n. 50 del 2017) e innovandola solo in parte. Infine, la presenza di alcune disposizioni a efficacia differita non esclude l'urgenza dell'intervento, poiché la maggior parte delle misure ha effetto immediato, in funzione del rapido riparto delle risorse. Pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, sussistevano i presupposti per l'uso del decreto-legge.

La Corte, con la sentenza n. **146**, ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023 (convertito nella legge n. 87 del 2023), che imponeva la cessazione anticipata dell'incarico, dal 1° giugno 2023, ai sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che avessero compiuto 70 anni, indipendentemente dalla durata dei contratti in essere. La norma era stata contestata dal Tribunale di Napoli per violazione degli articoli 3, 97, 98 e 77 della Costituzione. La Corte ha accolto le censure solo con riferimento all'art. 77, che disciplina i presupposti per l'adozione dei decreti-legge, ritenendo le altre questioni assorbite.

La Corte ha ribadito che il ricorso alla decretazione d'urgenza è soggetto a limiti costituzionali precisi e non può svuotare il ruolo del Parlamento. La mancanza di una reale urgenza e l'assenza di coerenza tra la disposizione censurata e le finalità dichiarate nel decreto – in modo generico – evidenziano l'invalidità del provvedimento. Inoltre, la disposizione appare disomogenea rispetto al contenuto complessivo del decreto-legge e non supportata da elementi concreti né nel preambolo né nel dibattito parlamentare. Secondo la Corte, tali carenze rendono ingiustificabile l'intervento normativo d'urgenza, mancando quella necessaria legittimazione costituzionale che giustifica l'uso del decreto-legge.

La delega legislativa

La Corte costituzionale, con la sentenza n. **7**, ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate contro gli articoli 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, attuativo del Jobs Act, che ha introdotto il contratto a tutele crescenti per i neoassunti dal 7 marzo 2015. La Corte d'appello di Napoli contestava l'esclusione della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamenti collettivi effettuati in violazione dei criteri di scelta, ritenendo tale disciplina lesiva dei principi costituzionali. Tuttavia, la Consulta ha chiarito che la legge delega escludeva esplicitamente la reintegrazione per i licenziamenti economici, ammettendola solo nei casi di nullità, discriminazione o specifici licenziamenti disciplinari. Tale previsione, secondo la Corte, include anche i licenziamenti collettivi. È stata inoltre ritenuta infondata la censura di violazione del principio di eguaglianza tra lavoratori assunti prima e dopo il 7 marzo 2015. La Corte ha rilevato che il riferimento alla data di assunzione giustifica il diverso trattamento: la nuova disciplina mira a incentivare l'occupazione e contrastare il precariato, ed è legittimamente applicabile solo ai nuovi assunti.

Pur confermando la legittimità del quadro normativo, la Corte ha invitato il legislatore a una revisione complessiva della materia, caratterizzata da una stratificazione normativa che necessita di maggiore coerenza e chiarezza.

Con la sent. n. **22**, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione dell'eccesso di delega legislativa relativa all'art. 2, comma 1, del citato d.lgs. n. 23 del 2015, contestato perché introduceva l'avverbio «espressamente» limitando così la reintegra nei casi di licenziamento nullo soltanto alle ipotesi testualmente previste dalla legge. Il giudizio di costituzionalità, promosso dalla Corte di cassazione, verteva sul contrasto tra la legge delega n. 183 del 2014 e il decreto legislativo attuativo, evidenziando una possibile violazione dell'art. 76 Cost. La Consulta ha approfondito il rapporto tra legge delega e decreto legislativo, ribadendo che quest'ultimo deve rappresentare uno sviluppo coerente delle indicazioni contenute nella delega. La Corte ha precisato che il margine di discre-

zionalità del legislatore delegato può essere più o meno ampio a seconda della precisione delle indicazioni contenute nella legge delega. Nel caso specifico, la norma delegante non prevedeva distinzioni tra le nullità testuali (espressamente previste) e quelle virtuali (desumibili dai principi generali), intendendo garantire sempre la reintegrazione per tutti i licenziamenti nulli e discriminatori. L'inserimento dell'avverbio «espressamente» nel decreto legislativo ha quindi introdotto una limitazione non prevista né autorizzata dalla legge delega, creando una discriminazione irragionevole fra categorie di nullità e riducendo indebitamente la tutela reintegratoria dei lavoratori. Tale interpretazione restrittiva avrebbe lasciato prive di effettiva tutela diverse ipotesi di nullità derivanti dalla violazione di norme imperative, comprese quelle desumibili dai principi generali. Pertanto, la Corte ha dichiarato incostituzionale la parola «espressamente» contenuta nell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, invitando il legislatore a intervenire con coerenza per riordinare una disciplina caratterizzata da frammentarietà e chiarire il sistema complessivo delle tutele contro il licenziamento illegittimo.

Nella sentenza n. **84**, la Corte costituzionale ha esaminato questioni di costituzionalità relative all'articolo 71 del d.lgs. n. 150 del 2022, che ha introdotto la nuova pena sostitutiva della detenzione domiciliare, in attuazione della legge delega n. 134 del 2021 (c.d. riforma Cartabia). La Corte d'appello di Bologna aveva sollevato dubbi di costituzionalità, ritenendo che le norme censurate violassero gli articoli 3, 27 e 76 Cost., generando un'irragionevole disparità di trattamento tra il condannato alla pena sostitutiva e quello ammesso all'omonima misura alternativa alla detenzione, in quanto il legislatore delegato non aveva mutuato fedelmente la disciplina sostanziale e processuale prevista per quest'ultima, differenziandosi soprattutto riguardo alla durata dell'obbligo di permanenza domiciliare, alle licenze e alle conseguenze dell'allontanamento ingiustificato. La Corte costituzionale ha esaminato nel merito solo le censure relative alla lettera c) dell'articolo 71, dichiarando invece inammissibili per irrilevanza quelle riguardanti le lettere s) e v). Ha ritenuto ammissibile la questione relativa all'articolo 76 Cost., chiarendo che il divieto di pronunce in *malam partem* in ambito penale non si applica quando il vizio riguarda la formazione dell'atto legislativo. Nel merito, tuttavia, la Corte ha respinto la questione, precisando che la clausola «in quanto compatibile» della legge delega non imponeva al Governo una riproduzione pedissequa della disciplina della misura alternativa, ma autorizzava modifiche funzionali a rendere tale disciplina adeguata a una pena applicata già con la sentenza di condanna. Valutando anche lo scopo complessivo della riforma e i lavori preparatori, la Corte ha concluso che le scelte del legislatore delegato rientravano pienamente nel margine discrezionale concesso dalla delega, specialmente ampio in caso di riforme normative complesse che richiedono coordinamento sistematico e interventi su vari ambiti legislativi.

La sentenza n. **88** della Corte costituzionale riguarda invece due questioni sollevate dal Tribunale di Firenze sulla legittimità costituzionale di norme contenute nei d.lgs. n. 7 e 8 del 2016, attuativi della legge delega n. 67 del 2014 sulla depenalizzazione. La prima censura riguarda l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, che esclude dalla depenalizzazione i reati in materia di immigrazione, in particolare l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (ingresso e soggiorno illegale). Il giudice rimettente ritiene violato l'art. 76 Cost., sostenendo che la delega non escludeva tali reati dall'intervento. La Corte però respinge la questione: la legge delega prevedeva due criteri di depenalizzazione (generale e nominativa) e, dopo un emendamento, il reato in oggetto fu esplicitamente escluso dalla depenalizzazione automatica. Dunque, la scelta del legislatore delegato di mantenere la rilevanza penale della condotta non eccede i limiti della delega. La seconda questione, che lamenta l'omessa abrogazione dell'art. 10-bis, è dichiarata invece inammissibile per errore nell'individuazione della norma impugnata: il giudice ha censurato l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, che si riferisce alla trasformazione di reati in illeciti civili, e non l'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, che disciplina la depenalizzazione di reati previsti da leggi speciali. L'errata individuazione dell'oggetto impedisce alla Corte di esaminare nel merito la questione.

La sentenza n. **96** della Corte costituzionale ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 171-bis c.p.c., introdotto dalla c.d. riforma Cartabia (d.lgs. n. 149 del 2022), relativo al decreto di fissazione dell'udienza nel nuovo processo civile ordinario. Secondo il giudice rimettente, tale norma violava l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, poiché nessuno dei criteri della legge delega (l. n. 206 del 2021) menzionava espressamente l'introduzione del decreto prima dell'udienza, né poteva tale misura essere ricondotta al principio generale di concentrazione processuale. La Corte ha giudicato infondata la questione, chiarendo che, pur non essendo espressamente prevista dalla delega, la norma contestata costituisce un coerente sviluppo dei criteri generali indicati dal legislatore delegante. Essa, infatti, realizza concretamente l'obiettivo della concentrazione processuale e della ragionevole durata del processo, evitando rinvii dovuti a vizi o incompletezze preliminari emerse solo dopo lo scambio delle memorie delle parti. La Consulta ha ribadito il principio secondo cui, nelle riforme normative complesse come quella esaminata, il legislatore delegato gode di un ampio margine di discrezionalità, essendo i criteri della delega principalmente volti a delineare gli obiettivi fondamentali della riforma, lasciando spazio alla loro concreta attuazione tecnica.

Con la sentenza n. **98**, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità parziale di alcune disposizioni del d.lgs. n. 39 del 2013, per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui impedivano il conferimento di incarichi di amministratore di enti privati a controllo pubblico da parte di enti locali (Province, Comuni sopra i 15.000 abitanti o loro forme associative) a soggetti che, nell'anno precedente, avessero svolto analoghi incarichi

presso altri enti simili. Secondo la Corte, il legislatore delegato ha ecceduto i limiti fissati dalla legge delega n. 190 del 2012 (c.d. legge Severino), che prevedeva l'inconferibilità solo per incarichi di natura politica, senza includere quelli di tipo amministrativo-gestionale. La norma impugnata, invece, ha esteso le cause di inconferibilità anche a incarichi non politici, confondendo ruoli di gestione con quelli di indirizzo politico, tramite una definizione impropria contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. f) del d.lgs. n. 39/2013. La Corte ha inoltre evidenziato che il legislatore delegante aveva già bilanciato l'interesse all'imparzialità dell'azione amministrativa con quello all'accesso al lavoro, limitando l'inconferibilità solo agli incarichi di provenienza politica. L'estensione a incarichi privi di connotazione politica si pone dunque al di fuori degli obiettivi della delega, alterandone l'equilibrio e ampliando illegittimamente le ipotesi di incompatibilità. Di qui la pronuncia di incostituzionalità per eccesso di delega.

Con la sentenza n. **149**, infine, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze sull'art. 131-bis, comma 5, c.p., introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015. Il giudice rimettente contestava un presunto eccesso di delega e un'ingiustificata disparità di trattamento nella parte in cui la norma esclude, ai fini della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, il rilievo di alcune circostanze aggravanti e vieta il bilanciamento tra aggravanti a effetto speciale e attenuanti. Secondo la Corte, la norma delegata rispetta i limiti dell'art. 76 Cost., in quanto coerente con la finalità della delega contenuta nella legge n. 67 del 2014. È legittimo che il legislatore delegato abbia introdotto specificazioni operative per l'attuazione dell'istituto, come l'esclusione della particolare tenuità nei casi aggravati che assumano il disvalore di fattispecie autonome più gravi. Ciò rientra nel potere di "riempimento" spettante al legislatore delegato, purché esercitato nel solco delle scelte del legislatore delegante. La Corte ha ribadito che la discrezionalità del legislatore delegato varia in base alla complessità delle materie e alla maggiore o minore determinatezza delle direttive. Non è richiesto che ogni aspetto sia minuziosamente disciplinato dalla legge di delega. Infine, anche la censura riferita all'art. 3 Cost. è stata rigettata. Il divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti a effetto speciale con attenuanti comuni ai fini della tenuità non è irragionevole. Esso mira a escludere l'applicazione della causa di non punibilità nei confronti di condotte connotate da un disvalore sensibilmente maggiore rispetto alla fattispecie base, riservando tale beneficio solo ai casi davvero lievi.

I rapporti tra organi costituzionali

In materia di rapporti tra organi costituzionali, nel 2024 si ritiene di dover segnalare due decisioni, di cui una approfondisce l'orientamento giurisprudenziale del giudice delle

leggi in materia di **autodichia** delle Camere, delineato nella sent. 262 del 2017 (in connessione con la sent. n. 120 del 2014), e l'altra torna, a proposito dell'**insindacabilità parlamentare**, sulla nota questione del "nesso funzionale", non senza qualche profilo di innovatività.

Sotto il primo profilo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. **65**, ha respinto il conflitto di attribuzione promosso dalla Camera dei deputati contro due pronunce, rispettivamente del Consiglio di Stato e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. La controversia era nata dall'esclusione di un'impresa da una gara di appalto indetta dalla Camera, provvedimento annullato dal Consiglio di Stato su ricorso dell'impresa stessa. La Camera aveva contestato tale pronuncia, sostenendo che la decisione spettasse esclusivamente al proprio organo interno (Consiglio di giurisdizione) in base a un regolamento interno, e aveva quindi ricorso alla Cassazione, che tuttavia aveva confermato la giurisdizione del giudice amministrativo. La Camera aveva quindi investito la Corte costituzionale, lamentando un'invasione delle proprie attribuzioni costituzionali. La Consulta ha però respinto il ricorso, richiamando la propria giurisprudenza precedente: pur riconoscendo agli organi costituzionali la potestà eccezionale di regolare internamente le controversie con i propri dipendenti, tale autonomia non può estendersi a situazioni che coinvolgano interessi di soggetti esterni, come le imprese partecipanti a gare pubbliche. In questi casi, ha ribadito la Corte, anche le amministrazioni della Camera e del Senato sono soggette ai normali controlli del potere giudiziario, coerentemente con il principio dello stato di diritto. La Corte ha infine sottolineato come questa soluzione rifletta la crescente consapevolezza nazionale ed europea riguardo alla centralità della tutela giurisdizionale effettiva da parte di un giudice indipendente e imparziale.

Sotto il secondo profilo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. **104**, ha respinto un conflitto sollevato dal Tribunale di Milano contro la Camera dei deputati, che aveva dichiarato insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., alcune dichiarazioni rese dal deputato Carlo Fidanza in un video su Facebook nel 2018. Fidanza aveva criticato pubblicamente una mostra prevista a Milano, presentando subito dopo un'interrogazione parlamentare sulla stessa questione. A seguito di querela per diffamazione, la Camera ha confermato l'insindacabilità di tali opinioni, contestata dal Tribunale perché ritenuta limitativa del diritto alla tutela giudiziaria. La Corte ha chiarito che l'insindacabilità costituzionale tutela le opinioni strettamente connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari per consentire ai deputati la massima libertà di rappresentare la Nazione. Questa immunità rappresenta una deroga delicata al principio di eguaglianza davanti alla giurisdizione, soprattutto quando le affermazioni coinvolgono diritti inviolabili quali l'onore o la reputazione. Secondo la Corte, per affermazioni rese fuori dalle sedi parlamentari è necessario un chiaro collegamento funzionale e temporale con atti propriamente parlamentari, come avvenuto nel caso specifico grazie all'interrogazione presentata immediatamente dopo il video. Ciò nonostante, la Corte ha sottolineato che

anche le opinioni espresse nell'esercizio del mandato parlamentare devono rispettare la dignità delle persone coinvolte, specialmente se diffuse attraverso mezzi di comunicazione digitali che ne amplificano l'impatto. Applicando tali principi, la Corte ha confermato la correttezza della decisione della Camera, considerando che le dichiarazioni di Fidanza erano strettamente legate alla sua attività parlamentare e volte a rappresentare interessi pubblici, come dimostrato dalla parallela interrogazione parlamentare.

I rapporti tra Italia e Unione europea

Con riguardo al rapporto tra gli ordinamenti interno e dell'Unione europea, la giurisprudenza costituzionale del 2024 annovera alcune significative pronunce sulla relazione tra il potere-dovere del giudice comune di **disapplicare la norma nazionale** in contrasto (anche) con il diritto eurounitario produttivo di effetti diretti e il **sindacato accentrato di legittimità costituzionale**. Tali sentenze evidenziano una dinamica di apparente ridefinizione dell'assetto dei rapporti tra i due ordinamenti, dalla portata potenzialmente più ampia del superamento della cd. pregiudiziale comunitaria nelle ipotesi di contrasto della norma interna con diritti fondamentali garantiti sia dalla Costituzione sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, avviato dal noto obiter dictum della sentenza n. 269 del 2017.

Nella sentenza n. **15** la Corte ha evidenziato il carattere complementare dei rimedi della disapplicazione in casu e della dichiarazione di illegittimità costituzionale nel peculiare ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. Il giudice comune, quando accerta che la disposizione interna discriminatoria è incompatibile con una norma di diritto UE produttiva di effetti diretti, è tenuto a dare immediata applicazione a quest'ultima, a meno che ritenga di dover sollevare questione di legittimità costituzionale a motivo dell'esistenza di un (possibile) contrasto con un diritto fondamentale garantito sia dalla Costituzione sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (secondo il modello risultante dalla sent. n. 269 del 2017, come successivamente precisata dalle sentenze n. 63 e n. 20 del 2019 e dall'ordinanza n. 182 del 2020; su tale modello si v. altresì le sentenze n. 182 e n. 49 del 2021, e n. 149, n. 67 e n. 54 del 2022). Tuttavia, la disapplicazione garantisce la primauté del diritto dell'UE nel caso di specie, ma non rimuove la legge dall'ordinamento con immediata efficacia erga omnes, risolvendosi nella non rilevanza della disposizione ai fini della definizione del giudizio dinanzi al giudice ordinario. Pertanto, ove detto giudice intenda evitare il riprodursi della discriminazione de futuro, dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa discriminatoria. In quest'ambito del giudizio, successivo e distinto dalla immediata applicazione del diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta, «viene

in gioco [...] una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche pro futuro, della discriminazione». Al contempo, tale logica assicura anche un «surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione», poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale si affianca alla disapplicazione immediata della disposizione legislativa nel caso di specie.

Per queste ragioni, la Corte costituzionale ha statuito che il Tribunale di Udine non poteva, in aggiunta alla disapplicazione in casu per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, in tema di soggiornanti di lungo periodo, ordinare la rimozione del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui stabilisce che i cittadini di paesi extra-UE devono presentare la dichiarazione di impossibilità di altri alloggi secondo modalità diverse dai cittadini italiani e di altri Stati membri UE, senza prima sollevare questione di costituzionalità di quest'ultima disposizione.

L'argomento relativo al surplus di tutela che la dichiarazione di illegittimità costituzionale garantisce al primato del diritto dell'Unione europea, a motivo dell'efficacia erga omnes, è centrale anche nella sentenza n. **181**, che in virtù di questa considerazione ha notevolmente ampliato, almeno all'apparenza, i casi in cui il giudice comune può deviare dallo schema della immediata disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione direttamente applicabile o produttivo di effetti diretti, quale risultante dalle sentenze n. 170 del 1984 e n. 168 del 1991, a favore della questione di costituzionalità. In aggiunta all'ipotesi, già ricordata, della doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali, la Corte costituzionale ha affermato che il giudice ordinario può rivolgersi ad essa anche nel caso in cui la disposizione di legge appaia in contrasto con una normativa di diritto dell'UE produttiva di effetti diretti, purché «la questione posta dal rimettente presenti un 'tono costituzionale', per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale». Questo requisito è stato ritenuto soddisfatto nel caso di specie, che riguardava le norme che distinguono in base al sesso i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria. Ciò in quanto «la direttiva 2006/54/CE, nell'attuare il principio di parità di trattamento tra uomo e donna, già sancito dalla direttiva 76/207/CEE, e nel concretizzare gli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza, investe principi fondamentali nel disegno costituzionale e con tali principi interagisce nel sindacato che questa Corte è chiamata a svolgere al metro dell'art. 3 Cost., in una prospettiva di effettività e di integrazione delle garanzie».

Sebbene spetti al giudice ordinario scegliere il rimedio più appropriato tra la disapplicazione immediata e la questione di legittimità costituzionale (preordinata alla rimozione con efficacia erga omnes della norma nazionale in questione), la Consulta ha individuato alcune ipotesi nelle quali il proprio coinvolgimento è ritenuto «particolar-

mente proficuo», ossia «qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale». La Corte ha inoltre aggiunto che «ove, poi, sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni, la via della questione di legittimità costituzionale consente di fugare ogni incertezza». A supporto di quest'ultima opzione ha evidenziato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale, proprio perché trascende il caso concreto da cui ha tratto origine, salvaguarda in modo efficace la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale». Al contempo, ha osservato che, «grazie alla molteplicità e alla duttilità delle tecniche decisorie che [la Consulta] adopera, [essa] può porre rimedio nel modo più incisivo alle disarmonie denunciate dal rimettente, anche colmando le lacune che possano derivare dalla caducazione delle norme illegittime».

La Corte ha poi ritenuto che nel caso di specie la necessità di una pronuncia con efficacia erga omnes emergesse «con chiarezza paradigmatica», alla luce della vasta platea di interessati e della circostanza che le disposizioni in questione si prestavano ad applicazioni reiterate. Nel merito, ha precisato che «l'indissolubile correlazione tra i principi evocati» imponesse di scrutinare congiuntamente le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della direttiva 2006/54/CE. Per questa via, la Corte è giunta alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme deferite al suo giudizio.

L'approdo della sentenza n. 181 con riguardo al rapporto tra disapplicazione e dichiarazione di illegittimità costituzionale è stato successivamente ribadito nella sentenza n. **210**. In quest'ultima, richiamando la sentenza n. 15, la Consulta ha affermato che «il sistema è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione», e altresì che «il sindacato accentratore di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate». Tuttavia, al di fuori del caso peculiare del giudizio antidiscriminatorio, i rimedi della disapplicazione immediata e della dichiarazione di illegittimità costituzionale, sebbene concorrenti a livello di sistema, si pongono in un rapporto di alternatività in concreto. Pur rimettendo la scelta al giudice, alla luce delle peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame, le indicazioni fornite circa le ipotesi in cui la scelta di rivolgersi alla Consulta appare particolarmente opportuna suggeriscono uno sbilanciamento verso la strada della questione di costituzionalità. Se occorre attendere la prassi applicativa per una valutazione delle ricadute di questo nuovo orientamento, si intravedono i presupposti

per una marginalizzazione dello strumento della disapplicazione e, al contempo, per un'interlocuzione ancora più intensa tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia. In questa sentenza, infatti, è stata altresì ricordata la possibilità per la prima di proporre un rinvio pregiudiziale alla seconda ex art. 267 TFUE, evidenziando che «la Corte di giustizia ha il compito di assicurare, con la sua interpretazione, l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, garantendo così l'eguaglianza degli Stati membri davanti a tale diritto».

A questo proposito, si segnala, da ultimo, che anche nel 2024 è proseguito il dialogo diretto tra le due Corti. La Corte costituzionale ha infatti sollevato due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia. Con l'ordinanza n. **29** ha chiesto un chiarimento sull'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE (sulla procedura per il rilascio di un permesso unico di soggiorno e di lavoro per i cittadini di Paesi terzi), quale «espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», in particolare se esso «debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico [...] la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». Con l'ordinanza n. **161**, invece, la Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia tre quesiti relativi all'interpretazione dell'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. direttiva Bolkenstein), che vertono, in particolare sull'applicabilità della disposizione a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche.

I rapporti tra Italia e sistema CEDU

Anche nel 2024 è stato frequente il riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (Corte EDU) in tema di diritti fondamentali – soprattutto (ma non solo) nelle questioni poste evocando le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), divenuta parametro interposto del giudizio di legittimità costituzionale, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

Con riguardo al **divieto di ingerenza legislativa nell'attività giurisdizionale**, la sentenza n. **4** ha ricordato che la retroattività della legge, al di fuori della materia penale, in cui è del tutto preclusa, non può escludersi in assoluto, ma, quando ricorre, è soggetta a uno «scrutinio particolarmente rigoroso» nel senso che occorre rinvenire una giustificazione della deroga al principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e ri-

chiede comunque che sia tutelato l'affidamento riposto nella disciplina vigente al momento in cui una condotta o un atto siano stati posti in essere. Ha quindi rammentato che, in forza dell'art. 6 della CEDU, sussiste, a presidio del fondamentale requisito dell'equo processo costituito dalla parità delle armi tra le parti, un divieto di interferenza del legislatore sui giudizi in corso, specie se vedano lo Stato o un'amministrazione pubblica come parte, le eccezioni al quale possono essere giustificate unicamente da imperative ragioni di interesse generale e non da sole considerazioni di carattere finanziario. Per la Corte EDU, infatti, «solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras c. Italia). In ragione di ciò, la Corte di Strasburgo «ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione» (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito), «o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio» (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC SaintPie X, Blanche de Castille e altri c. Francia). In un altro caso, «l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania). «All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenze 29 marzo 2006, Scordino e altri c. Italia; 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia). Con queste motivazioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge finanziaria 2001. In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **77**, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

Ampi riferimenti alla giurisprudenza convenzionale si rinvencono poi nella sentenza n. **10** sull'**affettività intramuraria dei detenuti**. La Corte costituzionale ha ricordato che secondo la Corte di Strasburgo, gli Stati contraenti godono di un margine di apprezzamento quanto al riconoscimento delle "visite coniugali" e che le leggi nazionali, che le consentono, sono conformi alla tutela dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione. La pronuncia ha sottolineato che «ormai una larga maggioranza di ordinamenti europei riconosce ai detenuti spazi più o meno ampi di espressione dell'affettività intramuraria, inclusa la sessualità, come i parlatori familiari (parloirs familiaux) e le unità di vita familiare (unités de vie familiale) – locali appositamente concepiti nei quali il codice penitenziario

francese prevede possano svolgersi visite di familiari adulti, di durata più o meno estesa, *sans surveillance continue et directe* –, le comunicaciones íntimas, disciplinate dal regolamento penitenziario spagnolo, e le visite di lunga durata (*Langzeitbesuche*), ammesse dalla legislazione penitenziaria di molti Länder tedeschi». La Corte EDU, «pur dichiarando che gli Stati non sono obbligati a riconoscere le *conjugal visits*, poiché godono al riguardo di un vasto margine di apprezzamento, ha ritenuto il suddetto orientamento legislativo conforme alla tutela dei diritti e delle libertà» convenzionali (Grande camera, sentenza 4 dicembre 2007, *Dickson c. Regno Unito*; sentenze 7 luglio 2022, *Chocholáč c. Slovacchia*, e 1° luglio 2021, *Lesław Wójcik c. Polonia*). La Corte di Strasburgo «non esclude che il singolo ordinamento possa rifiutare l'accesso alle visite coniugali quando ciò sia giustificato da obiettivi di prevenzione del disordine e del crimine, ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 8 CEDU (sentenza 29 aprile 2003, *Aliev c. Ucraina*). Viene però richiesto un *fair balance* tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ovvero un test di proporzionalità della restrizione carceraria (...) e, quand'anche la visita coniugale sia intesa in senso premiale, si esige un'adeguata valutazione di taglio casistico». La Corte costituzionale ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge sull'ordinamento penitenziario del 1975 nella parte in cui impedisce ai detenuti, non soggetti a regime speciale o a sorveglianza particolare, la possibilità di svolgere senza controlli visivi i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente o legata da stabile relazione affettiva, quando, tenuto conto del comportamento del detenuto, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.

In tema di **tutela dell'ambiente**, con la sentenza n. **105** la Corte costituzionale ha invece esaminato la disposizione che aveva dettato, con riguardo agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, una disciplina speciale intesa a temperare, tramite provvedimento governativo, le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute con quelle di prosecuzione dell'attività produttiva. Ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sotto lo specifico profilo della mancata previsione di un termine di durata massima di tale regime derogatorio. Una disciplina di tal fatta può trovare, infatti, legittimazione costituzionale solo se interinale, ossia limitata al periodo di tempo strettamente necessario per portare a compimento gli interventi di risanamento ambientale indispensabili, venendo altrimenti a configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, inidoneo ad assicurare, a regime, che l'esercizio dell'attività produttiva si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente. La Corte è giunta a tale conclusione facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di tutela dell'ambiente e della vita privata, sottolineando altresì il carattere ancora più pregnante della competenza esclusiva statale in materia ambientale – grazie al riferimento espresso, ora contenuto nell'art. 9 della Costituzione, alla tutela dell'ambiente, la biodiversità e gli

ecosistemi nell'interesse delle future generazioni, e all'inserimento delle esigenze di tutela dell'ambiente (oltre che della salute umana) tra i limiti alla libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41, secondo comma, della Costituzione.

Sotto il profilo della **tutela della vita privata e familiare**, la sentenza **n. 148** ha ricordato che la vita dei conviventi di fatto rientra nella concezione di vita familiare, nozione ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa all'interpretazione dell'art. 8, par. 1, della Convenzione. Il convivente di fatto ha nella famiglia una collocazione meritevole di tutela. La Corte costituzionale ha quindi dichiarato l'illegittimità dell'art. 230-bis, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui, nel disciplinare l'impresa familiare, non prevede come familiare – oltre al coniuge, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo – anche il “convivente di fatto” e, come impresa familiare, quella a cui collabora anche quest'ultimo. Nell'accogliere la questione, la Corte costituzionale ha posto in risalto che, se il modello scelto dal Costituente resta quello della famiglia fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.), nondimeno vi è stata, nel tempo, una convergente evoluzione della normativa e della giurisprudenza costituzionale, comune ed europea, che ha dato piena dignità alla famiglia composta da conviventi di fatto. Se anche permangono differenze di disciplina, queste sono recessive quando vengono in rilievo diritti fondamentali come quello al lavoro e alla giusta retribuzione, che, ove l'attività lavorativa sia espletata nel contesto di un'impresa familiare, richiede uguale protezione, sussistendo altrimenti il rischio di evitare che il lavoro del familiare sia attratto alla fattispecie del lavoro gratuito, privo di effettiva tutela. In via consequenziale, ha dichiarato illegittimo anche l'art. 230-ter cod. civ. (introdotto dalla legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili), che attribuiva al convivente di fatto una tutela limitata, stante il mancato riconoscimento del lavoro “nella famiglia”, del diritto al mantenimento, del diritto di prelazione, nonché dei diritti partecipativi.

Con la sent. n. **66**, la Corte costituzionale ha invece dichiarato costituzionalmente illegittima un'altra previsione della stessa legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili – l'art. 1, comma 26 – nella parte in cui stabiliva che la sentenza di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso determinava lo scioglimento automatico dell'unione civile, in quanto non prevedeva che – laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino personalmente e congiuntamente al giudice, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di contrarre matrimonio – il giudice disponga la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione. In precedenza, la coppia unita civilmente, in ragione dell'automatico scioglimento del vincolo, quale esito del percorso di transizione sessuale di uno dei suoi componenti, andava incontro, nel tempo necessario alla celebrazione del matrimonio, a un vuoto di tutela, a causa del venir meno del complessivo regime di diritti e doveri di

cui era titolare in costanza dell'unione civile.

Di rilievo centrale è la decisione con cui la Corte costituzionale è intervenuta sulla **libertà di autodeterminazione del paziente dipendente da trattamenti di sostegno vitale**. La sentenza n. **135** ha poi dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen. (su cui è intervenuto la sentenza n. 242 del 2019), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, 117 Cost., 8 e 14 CEDU, nella parte in cui subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla condizione che l'aiuto sia prestato a persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale. Con due pronunce del 2018 e del 2019 (rispettivamente, ord. n. 207 e sent. n. 242), la Corte costituzionale aveva già scrutinato la censurata disposizione, pervenendo a conclusioni ora integralmente confermate. Il rimettente mirava a «estendere ulteriormente l'area della liceità delle condotte di aiuto al suicidio» rispetto a pazienti per i quali sussistano i requisiti della patologia irreversibile, delle sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili e della capacità di prendere decisioni libere e consapevoli, ma difetti, invece, il mantenimento in vita grazie a trattamenti di sostegno vitale. La Corte costituzionale ha affermato di essere «pienamente consapevole della intensa sofferenza e prostrazione sperimentata da chi, affetto da anni da patologie degenerative del sistema nervoso, e giunto ormai a uno stato avanzato della malattia, associato alla quasi totale immobilità e conseguente dipendenza dall'assistenza di terze persone per le necessità più basilari della vita quotidiana, viva questa situazione come intollerabile». Ha, tuttavia, ribadito e precisato che la dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale costituisce indefettibile requisito di non punibilità della condotta agevolativa: il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale «svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione» adottata con le pronunce del 2018 e del 2019. Esse non hanno riconosciuto «un generale diritto di terminare la propria vita» in ogni situazione di sofferenza intollerabile, determinata da una patologia irreversibile, ma hanno soltanto ritenuto «irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza. Una simile ratio, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono, dunque, differenti».

La pronuncia ha altresì ribadito che «ogni paziente capace di assumere decisioni libere e consapevoli» è «titolare di un diritto fondamentale, discendente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., a esprimere il proprio consenso informato a qualsiasi trattamento sanitario e, specularmente, a rifiutarlo, in assenza di una specifica previsione di

legge che lo renda obbligatorio: e ciò anche quando si discuta di un trattamento necessario ad assicurare la sopravvivenza del paziente» (ad esempio, l'idratazione e la nutrizione artificiali). «Tale diritto è confermato, altresì, dall'art. 8 CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza di Strasburgo» (sentenze 13 giugno 2024, *Dániel Karsai c. Ungheria*, e 29 aprile 2022, *Pretty c. Regno Unito*); e «trova oggi riconoscimento, a livello di legislazione ordinaria, nell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, che ha nella sostanza recepito e sistematizzato principi già enucleati dalla giurisprudenza – costituzionale, civile e penale – sulla base delle norme costituzionali» (ordinanza n. 207 del 2018). «Anche quando il trattamento sia necessario ad assicurare la sopravvivenza del paziente, questi ha dunque il diritto di rifiutare l'attivazione di tale trattamento, ovvero di ottenerne l'interruzione». In tal modo, l'ordinamento riconosce al paziente «la libertà di lasciarsi morire, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, mediante il rifiuto o la richiesta di interruzione di trattamenti necessari a sostenerne le funzioni vitali (...)». Il diritto di rifiutare le cure necessarie alla sopravvivenza deve, invero, essere oggi esercitato nel contesto della relazione di cura e di fiducia – la cosiddetta alleanza terapeutica – tra paziente e medico, che la legge [...] mira a promuovere e valorizzare: relazione che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico». «Peraltro, è indubbio che, pur all'interno della speciale relazione di fiducia tra medico e paziente, a quest'ultimo spetta la decisione ultima se sottoporsi, o continuare a sottoporsi, ai trattamenti che il medico giudichi non solo appropriati, ma addirittura necessari per la sua sopravvivenza. Come recita l'art. 32, secondo comma, Cost., nessuno può essere infatti obbligato – e tanto meno fisicamente costretto – a sottoporsi a un trattamento sanitario sul proprio corpo e nel proprio corpo. L'esecuzione di un tale trattamento violerebbe, oltre che l'art. 32, secondo comma, Cost., l'art. 13 Cost.» (sentenza n. 22 del 2022), «il cui contenuto minimo di tutela protegge la persona contro ogni forma di coazione sul corpo» (sentenze nn. 127 del 2022 e 238 del 1996), «nonché lo stesso diritto fondamentale all'integrità fisica della persona, espressamente riconosciuto dall'art. 3 CDFUE, ma riconducibile, assieme, al novero dei diritti inviolabili della persona di cui all'art. 2 Cost. e all'area di tutela del diritto alla vita privata proclamato dall'art. 8 CEDU». La Corte costituzionale ha affermato di muovere da una nozione di «autodeterminazione terapeutica» – meno ampia di quella accolta dalle Corti costituzionali tedesca, austriaca e spagnola – analoga a quella della Corte EDU e della Corte Suprema del Regno Unito, secondo cui la decisione su quando e come concludere l'esistenza può considerarsi inclusa tra le più significative nella vita di un individuo: tuttavia, se «ogni scelta di legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o di eutanasia amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, essa crea – al tempo stesso – rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana». Compito della Corte al riguardo

non è «sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo [...], della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa».

Con riferimento alla dedotta incompatibilità con gli articoli 8 e 14 della CEDU (tutela del diritto alla vita privata e divieto di discriminazione), la Corte costituzionale ha osservato che per la Corte EDU, «il diritto di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà costituisce uno degli aspetti del diritto al rispetto della propria vita privata» (sentenze 20 gennaio 2011, Haas c. Svizzera, e Pretty c. Regno Unito); «una disciplina che vieti, sotto minaccia di pena, l'assistenza al suicidio di un paziente, necessariamente interferisce con il diritto di quest'ultimo al rispetto della propria vita privata» (sentenza Dániel Karsai c. Ungheria). Tuttavia, «gli Stati parte anche in considerazione dell'assenza di un sufficiente consenso in materia tra i vari ordinamenti dei Paesi del Consiglio d'Europa - dispongono di un considerevole margine di apprezzamento» (sentenza Mortier c. Belgio) «in ordine al bilanciamento tra tale diritto e gli interessi tutelati da simili incriminazioni» (la tutela della vita). Il bilanciamento «può legittimamente condurre gli Stati, tanto a mantenere politiche restrittive, quanto alla regolamentazione di forme di assistenza al suicidio o di eutanasia, senza che quest'ultima opzione debba ritenersi preclusa dagli obblighi di tutela della vita umana» (art. 2 CEDU). La Corte di Strasburgo «ha evidenziato la difficoltà di accertare che la decisione del paziente di accedere al suicidio assistito sia realmente autonoma, libera da influenze esterne e da preoccupazioni cui si dovrebbe fornire una diversa risposta; e ha sottolineato come l'accertamento della genuinità della richiesta del paziente divenga particolarmente difficoltoso in situazioni cliniche, come le patologie neurodegenerative, in cui i pazienti, in stati avanzati della malattia, possono perdere la stessa capacità di comunicare». Perciò, «spetta ai singoli Stati valutare le vaste implicazioni sociali e i rischi di abuso e di errore che ogni legalizzazione delle procedure di suicidio medicalmente assistito inevitabilmente comporta». La Corte costituzionale italiana non ha ritenuto di discostarsi dalla Corte europea, «interprete ultima delle previsioni convenzionali» (sentenze nn. 348 e 349 del 2007). Analogamente a quanto affermato con riferimento al parametro dell'art. 3 Cost., non ha considerato irragionevole, e dunque rilevanti ai fini della violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale.

Infine, la Corte ha ribadito la autorevolezza delle **decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali**. Con la sentenza n. **7**, chiarendo il diverso regime rispetto alle pronunce

della Corte EDU, ha riconosciuto «l'autorevolezza delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, previsto dalla CSE [Carta Sociale Europea], organo ausiliario privo di natura giurisdizionale, ancorché esse non siano vincolanti per i giudici nazionali» (sentenze nn. 120 e 194 del 2018). Infatti, «nel contesto dei rapporti così delineati fra la Carta sociale europea e gli Stati sottoscrittori, le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se (...) l'interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei (...) principi costituzionali (...). Mentre le disposizioni della CEDU sono vincolanti nel significato che ad esse viene attribuito all'esito dell'attività interpretativa operata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, le disposizioni della CSE costituiscono di per sé, e per il loro contenuto oggettivo suscettibile di autonoma interpretazione, un parametro interposto ex art. 117, primo comma, Cost., ma nessun vincolo conformativo può derivare allo Stato contraente dall'interpretazione che di esse venga fatta dal Comitato europeo dei diritti sociali. Né la CSE, né il Protocollo addizionale del 1995, entrato in vigore nel 1998, contengono, infatti, disposizioni di effetto equivalente all'art. 32 CEDU, il quale radica la competenza della Corte EDU in merito a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte a essa; né tanto meno il Protocollo addizionale alla CSE, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, contiene una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 CEDU sulla forza vincolante delle pronunce della Corte di Strasburgo. Il sistema dei reclami collettivi ha, quindi, la specifica funzione di promuovere una più piena attuazione dei diritti sociali nei Paesi del Consiglio d'Europa, segnalando criticità degli ordinamenti nazionali che possono sfociare anche in una raccomandazione del Comitato dei Ministri [...]. Si tratta, pertanto, di una funzione essenzialmente propositiva e sollecitatoria, ma priva di efficacia vincolante».

Le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali

Anche nella giurisprudenza costituzionale del 2024 sulle fonti in tema di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali, vi sono pronunce che si pongono in un contesto di sostanziale continuità con gli indirizzi già definiti, ma soprattutto si segnala la decisione con cui la Corte ha dovuto affrontare il tema della autonomia differenziata ex art. 116 Cost.

Le dinamiche e le regole dell'autonomia differenziata

Con la sentenza n. **192**, la Corte si è pronunciata su numerosi ricorsi proposti dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna, e relativamente i

quali altre regioni (Lombardia, Piemonte e Veneto) si erano costituite ad opponendum. L'oggetto del giudizio era la legge n. 86 del 2024, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", nella sua totalità e anche con riferimento a specifiche disposizioni. Si tratta di una sentenza molto complessa ed articolata, che si occupa peraltro in materia specifica dei problemi relativi alle fonti del diritto derivanti dalla applicazione della legge oggetto del giudizio (cui in questa sede ci si limiterà).

La sentenza prende le mosse da una ampia ricostruzione dello "stato regionale" configurato dalla Costituzione in particolare dopo le riforme costituzionali del periodo 1999-2001, e riconosce come il sistema costituzionale garantisca sia l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sia l'autonomia politica regionale e la possibilità della differenziazione tra le stesse regioni. Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti, il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra, è assicurato secondo la Corte dal principio di **sussidiarietà**. Il riferimento a questo principio porta la Corte ad escludere un modello astratto di attribuzione delle funzioni: deve invece essere scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. Ne deriva che, poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni (cioè un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità) e non può riguardare intere materie (a ciascuna delle quali afferisce una gran quantità di funzioni eterogenee). L'art. 116, terzo comma, Cost., secondo la Corte, contiene una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione. Ma poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta.

Sulla base di questa considerazione di fondo, la Corte dichiara incostituzionali le parti della legge 86 del 2024 che presuppongono il trasferimento di **interesse "materie"** comprensive di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano attentamente giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente, e quindi siano articolate sulla devoluzione di ben precise funzioni. È evidente che questa "lettura" dell'art. 116 comma terzo Cost. –

frutto di una accurata e precisa interpretazione del contesto costituzionale e della ratio complessiva delle scelte del legislatore costituzionale – sfrutta (di nuovo) il perno del principio di sussidiarietà per riequilibrare le potenzialità di “rottura” di una lettura banalizzante del regionalismo differenziato. Per usare le parole della Corte, la differenziazione non deve essere considerata ex parte principis, bensì ex parte populi.

Per quello che qui interessa, la Corte affronta poi alcuni altri profili strettamente connessi a problemi delle fonti del diritto. Si tratta di profili di particolare interesse perché chiariscono taluni passaggi oscuri – soprattutto procedimentali – derivanti dall'**interpretazione dell'art. 116 comma terzo Cost.**, e dall'assenza di norme di attuazione o di specifiche disposizioni nei regolamenti parlamentari.

In primo luogo, viene impugnato l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, che reca una delega al Governo per la determinazione dei **LEP** ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Secondo le regioni ricorrenti le norme richiamate sarebbero insufficienti a guidare il Governo nell'esercizio del **potere legislativo delegato**. Si tratterebbe, in altre parole, di una delega - basata peraltro su principi e criteri direttivi indicati solo per relationem - sostanzialmente “in bianco”. La Corte accoglie questa prospettazione e dichiara incostituzionale la disposizione citata. Secondo la Corte, infatti, pur essendo astrattamente ammissibili principi e criteri direttivi espressi per relationem, il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP alquanto generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato (tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega). Anche le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare il meccanismo dell'art. 76 Cost., poiché esso esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

Secondo la Corte il vizio essenziale che affligge la norma oggetto del giudizio, sta nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie. Dato che ogni materia ha le sue peculiarità e “richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti”, una determinazione generale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità.

Viene poi in esame l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024, in base al quale, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata». Le regioni ricorrenti ritengono che tale norma intenda riservare l'**iniziativa legislativa** al Governo, mentre l'art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l'iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un'iniziativa legislativa regionale in senso proprio. Sul punto, la Corte ricorre ad una interpretazione costituzionalmente orientata in

capo al Governo. Pertanto, se l'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024 intendesse riservare al Governo l'iniziativa delle leggi di differenziazione, esso sarebbe costituzionalmente illegittimo, è possibile leggere tale disposizione in collegamento con l'art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in base al quale «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento». Alla disposizione impugnata va attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost. Secondo la Corte, peraltro, l'art. 116, terzo comma, Cost. non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, ma va riferito ad un'iniziativa politico-amministrativa, non all'iniziativa legislativa in senso tecnico (iniziativa assimilabile a quella dei comuni di cui all'art. 133, primo comma, Cost.).

La Corte affronta poi il problema del **coinvolgimento del Parlamento**, a partire dall'art. 2, comma 8, in base al quale «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Secondo le regioni ricorrenti facendo riferimento a una «deliberazione» delle Camere la norma oggetto del giudizio alluderebbe ad una semplice approvazione finale dell'intesa («prendere o lasciare»), mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario iter legislativo, comprendente il potere di emendamento. La Corte dichiara infondata la questione in quanto la ratio dell'art. 116 comma terzo Cost conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa, precludendo la possibilità di introdurre emendamenti. La legge di differenziazione infatti: (i) deroga al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, (iii) disciplina il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi su una funzione tipicamente parlamentare. Secondo la Corte - che ricorre di nuovo alla interpretazione costituzionalmente conforme - in questo contesto l'art. 116, terzo comma, Cost. va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa, e che dunque la norma oggetto del giudizio deve essere intesa in questo senso. La diversa interpretazione svuoterebbe il ruolo delle Camere e dall'altro irrigidirebbe il procedimento di differenziazione, che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa.

Altro profilo di interesse affrontato dalla Corte riguarda la previsione per cui i **LEP**, stabiliti con decreto legislativo, sarebbero poi stati **aggiornati con d.P.C.M** su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze, e previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (art. 3, comma 7 della legge 86 del 2024). La Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione

in quanto tale meccanismo risulta «intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti». Non è assimilabile al meccanismo della delegificazione in quanto prevede la modifica di un atto legislativo futuro ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare. Dunque, la norma impugnata configura il d.P.C.M. come una fonte primaria, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria. La norma impugnata, inoltre, si pone in contrasto con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale e con l'art. 76 Cost., perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferisce un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza) in base alla Costituzione.

Rapporti fra legge statale, legge regionale e contrattazione collettiva

Il rapporto fra legislazione statale – soprattutto sul cd. “pubblico impiego” – legislazione regionale inerente le materie di competenza delle regioni e discipline recate dalla contrattazione collettiva è sempre stato piuttosto controverso, riflesso di una mai del tutto consolidata interpretazione della contrattazione collettiva nel sistema delle fonti. Nel 2024 la Corte ha avuto modo di occuparsi di questo problema in almeno due occasioni.

Nella sentenza n. **26** oggetto del giudizio è stato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, che stabilisce: «[è] autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medici del ruolo unico dell'assistenza primaria che operano in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza». Secondo la Presidenza del Consiglio, che ha impugnato la disposizione, essa incide su un aspetto, quale quello costituito dalla determinazione del massimale di assistiti di ciascun medico del ruolo unico dell'assistenza primaria, che fa parte della disciplina del trattamento economico e normativo del predetto personale sanitario, demandata dalla legislazione statale alla fonte negoziale collettiva (in particolare, l'ACN dei medici di medicina generale del 28 aprile 2022 stabilisce, a livello nazionale, il massimale in 1.500 assistiti per ciascun medico e demanda alla fonte negoziale di secondo livello, ovvero agli AIR, la possibilità di incrementare tale massimale fino a 1.800 assistiti, ove ricorrano determinate condizioni). Secondo il Governo ricorrente vi sarebbe violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», e delle stesse competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna di cui agli artt. 3, 4 e 5, poiché la disposizione impugnata interviene sulla disciplina del rapporto di lavoro dei medici del ruolo unico di assistenza primaria che esula dalle predette competenze. La determinazione del massimale di assistiti per ciascun medico di

assistenza primaria, quale aspetto del relativo rapporto di lavoro sarebbe riconducibile alla materia «ordinamento civile» riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e rimessa alla contrattazione collettiva da varie disposizioni statali evocate come parametri interposti (fra cui l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 e lo stesso art. 38, commi 1 e 2, del menzionato ACN).

La Corte muove dal principio per cui «per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tener conto della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza». Ciò premesso, la Corte osserva che il limite del massimale è un profilo fortemente condizionato da esigenze correlate alla organizzazione del servizio sanitario funzionale alla tutela della salute. Pertanto, a fronte di un accordo collettivo nazionale che consente all'AIR di derogare al massimale, incrementandolo sino a 1.800 assistiti, al fine di assicurare l'assistenza primaria a chi vive in aree disagiate, l'intervento regionale si limita a integrare nelle more dell'approvazione dell'AIR, dunque con un regime temporaneo, la disciplina convenzionale, nel rispetto della cornice di principio fissata dall'ACN.

La negoziazione collettiva relativa alla disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria deve, infatti, necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce nei confronti del diritto dei cittadini alla tutela della salute, in attuazione dell'art. 32 Cost. La disposizione impugnata persegue la prioritaria finalità di contribuire, attraverso l'incremento del massimale, ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna, così sopperendo, in attesa della definizione dell'AIR, alle maggiori criticità che si sono presentate a livello locale, attestate dai lavori preparatori dell'iniziativa legislativa ed enunciate nell'atto di costituzione in giudizio della stessa Regione. Si tratta in altre parole di un intervento contingente e temporaneo in funzione di raccordo con l'assetto che verrà definito in via strutturale dalla negoziazione collettiva di secondo livello. La fisiologica, consistente durata del percorso negoziale potrebbe comportare il rischio di lasciare senza assistenza primaria la platea di cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna per un considerevole lasso di tempo. Secondo la Corte, quindi, con l'intervento in esame, la Regione autonoma Sardegna appresta una soluzione di tipo organizzativo che trova la sua radice nel diritto tutelato dall'art. 32 Cost., in attesa della definizione dell'AIR, e può essere considerata esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

Si tratta di una delle non moltissime sentenze costituzionali che applicano il principio della "prevalenza" in favore della competenza regionale.

Peraltro, tale pronuncia appare forse caratterizzata dalla particolarità della situazione di specie (temporaneità, eccezionalità), giacché la Corte normalmente tende ad utilizzare

un approccio più rigido alla problematica in questione. Nella sentenza n. **185**, ad esempio, la Corte ha affrontato una questione di legittimità rimessa dalla Corte dei conti in relazione ad un complesso normativo regionale della Toscana (in particolare, le leggi regionali n. 23 del 2023 e n. 1 del 2009) dal quale risultava l'attribuzione alla stessa regione del potere di determinare il trattamento economico accessorio del personale di supporto degli organismi politici (in seguito anche personale di staff). Secondo il remittente, la regione avrebbe invaso in questo modo la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», mediata peraltro dalla contrattazione collettiva da essa stessa prevista (la quale contrattazione collettiva peraltro tradizionalmente non si occupa del trattamento accessorio per il personale di supporto agli organi politici, trattandosi di incarichi di collaborazione ampiamente fiduciari non riconducibili a tipologie suscettibili di regolamentazione collettiva). Sul punto la Corte rileva come il discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale sta nel fatto che quest'ultima si arresta "a monte", cioè alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro, riguardando solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, mentre ogni intervento legislativo "a valle", incidente cioè sui rapporti lavorativi in essere, va ascrivito alla materia dell'ordinamento civile.

In questo quadro, appartengono alla competenza delle regioni la disciplina delle procedure concorsuali e l'utilizzo delle graduatorie, mentre è materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, la disciplina del trattamento economico, compreso quello accessorio, e giuridico dei dipendenti regionali che ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro. Per gli uffici di diretta collaborazione, la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. La regione nell'ambito della sua autonomia organizzativa poteva individuare gli uffici di staff, prevedere le figure apicali, determinare gli organici, regolare i criteri di scelta per l'attribuzione degli incarichi, ma non poteva disciplinare con legge (prima del d.l. n. 44 del 2023) il trattamento economico di tale personale.

La complessa determinazione del “punto di equilibrio” normativo da parte dello stato e la possibilità di una disciplina regionale

Uno dei temi che più spesso emergono quando si riflette sui rapporti fra fonti regionali e fonti statali è senz'altro quello della portata delle scelte effettuate dal legislatore statale nelle materie che incidono trasversalmente le materie regionali, soprattutto in relazione

alla legittimità delle scelte regionali che eventualmente si ponessero nel solco di quelle statali – senza contraddirle, ma anzi potenziandone gli esiti e condividendone la ratio e le finalità. Fino a che punto sono ammissibili queste norme regionali – che comunque alterano, ancorché in melius, l'equilibrio determinato dalla legge statale?

Una materia – tipicamente trasversale – in cui il problema si è posto con grande frequenza, e si è riproposto anche nel 2024, è la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Nella sentenza n. **16** la Corte ha affrontato un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avente ad oggetto gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», in relazione all'art. 32 della legge n. 963 del 1965, all'art. 24 del d.lgs. n. 4 del 2012, nonché all'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995; e per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., con riguardo alle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav. La legge impugnata prevedeva: (i) che la regione favorisse il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi, e che (ii) «[n]el mare territoriale della Puglia» fosse vietato per tre anni il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi, e che «[l]a commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia». Il Governo ha ritenuto che le disposizioni si ponessero in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», che deve ritenersi «“trasversale” e “prevalente”». Spetterebbe infatti solo allo Stato «fissare livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale».

La Corte prende le mosse dalla constatazione per cui effettivamente la materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» possiede i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni. D'altra parte, però, ciò non esclude la titolarità in capo alle regioni di competenze legislative su materie per le quali assume rilievo la protezione dell'ambiente. In questo quadro le disposizioni legislative statali fungono da limite alla disciplina che le Regioni dettano nei settori di loro competenza, nel senso che ad esse è consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato.

Quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, secondo la Corte l'intervento

statale è tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure in melius, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti, quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono ad una ratio più complessa e articolata, gli stessi debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius. La stessa valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati, peraltro, non può essere realizzata nei termini di una semplice sommatoria ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha delineato nell'esercizio della sua competenza esclusiva. Se, dunque, nel garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il legislatore statale ha concepito un disegno unitario, eventualmente anche attraverso soluzioni modulate fra i vari ambiti territoriali, simile ratio non ammette interventi legislativi regionali suscettibili di determinare interferenze, anche se in melius rispetto alla tutela dell'ambiente.

Al di fuori di queste ipotesi – cioè laddove la ratio dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia semplicemente riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo – può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard.

Nel caso di specie, le disposizioni oggetto del giudizio introducono una misura specifica, (un fermo pesca disposto *una tantum*), che si riverbera temporaneamente su un'attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant'è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento. Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impugnate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale. Inoltre, viste le modalità con cui lo Stato, nel concreto esercizio della sua competenza legislativa esclusiva a «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», è intervenuto nel regolare la conservazione della specie riccio di mare (previsione di uno standard di tutela minimo), la Corte ritiene che la soluzione adottata, con riguardo al fermo pesca, non sia incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali.

Da un diverso punto di vista può essere ricondotta al medesimo contesto anche la sentenza n. **9**, originata da una q.l.c. proposta TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sull'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 167, comma 5, del codice dei beni culturali. La disposizione censurata stabiliva che «[l']applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del D.Lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori

abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro». La norma regionale censurata incideva sulla determinazione del quantum della sanzione in caso di trasgressione alle norme del codice dei beni culturali, ma senza la produzione di un danno ambientale (e dunque con accertamento postumo di compatibilità paesaggistica): per tali ipotesi, infatti, il codice prevedeva solo una sanzione commisurata al profitto ottenuto.

La Corte prende le mosse dalla constatazione che la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all’ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile. Dato che in questo caso l’atto sanzionabile è costituito dall’inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall’inosservanza delle norme che regolano l’autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, la disciplina sostanziale cui si riferisce la sanzione pecuniaria in esame deve necessariamente ascrivarsi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali». Secondo la Corte, le ineludibili esigenze di uniformità di trattamento impediscono al legislatore regionale di intervenire con norme difformi dalle previsioni statali di tutela paesaggistica in senso stretto, come quelle che disciplinano l’inosservanza del regime autorizzatorio.

Non è condivisibile nemmeno l’argomento speso dalla Regione, e cioè quello per cui la potestà legislativa statale non sarebbe violata, in quanto il censurato art. 83 non si porrebbe «in contraddizione» con essa, né ridurrebbe i livelli di tutela dell’ambiente, limitandosi a colmare una lacuna della norma statale, che ne vanificherebbe l’applicazione nei casi di opere abusive non recanti alcun danno e dalle quali non deriva alcun profitto per il trasgressore. Il legislatore regionale, in altri termini, avrebbe completato «l’apparato di tutela di cui al D. Lgs. n. 42/2004». Anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell’ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato). Né potrebbe rilevarsi che la norma sanzionatoria in oggetto non violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato perché avrebbe elevato la tutela dell’ambiente, com’è consentito fare alle regioni, a certe condizioni, nell’esercizio di competenze interferenti con quella ambientale, in quanto la regione non può interferire con la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Come è evidente, il tema è sempre molto delicato perché può implicare, da un lato, momenti di compressione notevole della legislazione regionale e, dall’altro, possibili lesioni del principio unificante insito nella attribuzione di una materia di legislazione esclu-

siva allo Stato. Anche la materia “tutela della concorrenza” – tipicamente trasversale – ha posto spesso questi problemi di confine fra legislazione statale e legislazione regionale. Nella sent. n. **206**, ad esempio, la Corte ha deciso una q.l.c. posta dal ricorso Governo in ordine all’art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, il quale dispone: a) che, allo scopo di far fronte all’incremento della domanda dovuto all’aumento dei flussi turistici e garantire i servizi di trasporto, il competente dipartimento regionale rilascia alla Ferrovie della Calabria srl «titoli autorizzatori non cedibili» per lo svolgimento del servizio di NCC; b) che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell’utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all’articolo 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall’entrata in vigore della presente legge». Secondo il Governo questa disciplina sarebbe – tra l’altro – lesiva dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», in quanto comprometterebbe il confronto competitivo tra le imprese nell’accesso al mercato, ponendosi in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 (secondo cui i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all’esercizio del servizio di NCC, le rilasciano «attraverso bando di pubblico concorso»); dall’altro, con l’art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni allo svolgimento di detto servizio fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 della medesima disposizione.

Secondo la Corte anche se il trasporto pubblico locale costituisce materia riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale di cui all’art. 117, quarto comma, Cost., non è consentito al legislatore regionale interferire con le regole statali che prevedono procedure concorsuali di garanzia, dirette a tutelare la competizione tra le imprese e ad assicurare la concorrenza per il mercato, ovvero l’apertura dello stesso a tutti gli operatori economici. Dato il carattere «finalistico» della competenza legislativa attribuita allo Stato, la tutela della concorrenza assume, infatti, carattere trasversale e prevalente, fungendo «da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale», «sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta».

Declinazioni del principio di sussidiarietà

La già citata sent. n. **206** è significativa anche per l’uso che la Corte fa del principio di sussidiarietà. La legge calabrese oggetto del giudizio di costituzionalità infatti – prevedendo il rilascio delle autorizzazioni NCC e individuando direttamente il loro benefi-

ciario – avrebbe leso il principio (statale) per cui i comuni – e non la regione – procedono alla assegnazione delle autorizzazioni a valle di un pubblico concorso. Sul punto la Corte rileva che la previsione legislativa regionale di un ulteriore livello di governo, aggiuntivo e non sostitutivo di quello comunale, in cui possa essere gestito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio del servizio di NCC non invade la tutela della concorrenza e il relativo titolo di competenza statale, perché non si può ricondurre alla «latitudine» che tale tutela «presenta nel disegno costituzionale». Il riferimento alla tutela della concorrenza, infatti, secondo la Corte non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale, e l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi.

La Corte in questa sede ha modo di rilevare come il principio di sussidiarietà escluda un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richieda invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. Nello spostamento della funzione dal livello che è più naturale, ovvero quello comunale, occorre che l'esercizio del potere regionale di allocazione di cui all'art. 118, secondo comma, Cost. avvenga nel rispetto delle competenze statali trasversali che vi si intersecano e delle funzioni fondamentali dei comuni, e sia basato su ragioni di motivata ed effettiva esigenza di maggiore adeguatezza, evidenziata anche dai lavori preparatori delle norme che un tale spostamento prevedano.

Nella sentenza n. **151** la Corte esamina varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 impugnate dal Governo, ed in particolare quelle che (i) stabiliscono che le funzioni e i compiti amministrativi regionali inerenti al procedimento semplificato di bonifica ambientale di siti di ridotte dimensioni di cui all'art. 249 cod. ambiente sono attribuiti ai comuni, per i siti insistenti interamente sul territorio di loro competenza, e alle province e alle città metropolitane per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana, e che (ii) conferiscono alle province e alle città metropolitane il potere – che l'art. 250 cod. ambiente riserva alle regioni – di sostituzione del comune che non realizzi, in via suppletiva, gli interventi di cui all'art. 242 cod. ambiente nel caso in cui il responsabile della contaminazione si renda inadempiente o non sia individuabile e neppure il proprietario del sito e gli altri soggetti interessati provvedano agli adempimenti necessari alla bonifica.

La Corte non dichiara l'incostituzionalità delle disposizioni sub (i), anche se sottolinea il principio per cui soltanto il legislatore statale è legittimato 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'esi-

genza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo; dunque quando sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, lo Stato abbia conferito tali funzioni alla regione, esse non possono da quest'ultima essere riallocate presso un altro ente territoriale infraregionale, in quanto una iniziativa siffatta comporterebbe una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. Nel caso di specie, però, di recente lo stesso legislatore statale (con il d.l. 104 del 2003), sia pure limitatamente ad alcuni settori della disciplina del codice dell'ambiente, ha riconosciuto alle regioni la facoltà di conferire, con legge, le proprie funzioni amministrative agli enti locali di cui all'art. 114 Cost. Ed anche se l'ipotesi disciplinata dalla legge oggetto del giudizio di costituzionalità non appare espressamente prevista in queste ipotesi di delegabilità, la Corte riconosce che essa vi rientra senz'altro a fortiori, riguardando essa ipotesi ben più complesse ed articolate rispetto alle piccole bonifiche.

Secondo la Corte, è invece fondata la questione in riferimento alla previsione della legge regionale che alloca in capo a province e città metropolitane anche il potere sostitutivo ex art. 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Le attività previste in tale disposizione statale, infatti, non sono solo attività amministrative, ma consistono proprio nelle attività materiali ed operative di bonifica. Il potere sostitutivo in esame, che il codice dell'ambiente assegna alla regione, non figura tra le funzioni amministrative, di competenza di tale ente, di cui l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2003, come convertito, autorizza l'allocatione presso gli enti locali, né può ritenersi che la sua delegabilità sia implicitamente ammessa. L'allocatione (da parte del legislatore statale) alla regione di questo tipo di funzione sostitutiva sottende una valutazione, da parte del legislatore statale – unico soggetto legittimato a definire l'organizzazione delle funzioni amministrative corrispondenti alle materie, come l'ambiente, ricadenti nella propria competenza legislativa esclusiva – di adeguatezza del livello regionale per la cura degli interessi coinvolti, avuto, altresì, riguardo all'esigenza di supportare le realtà comunali più piccole, in quanto ritenute inidonee a sostenere un procedimento, come quello di bonifica, che può richiedere l'impiego di ingenti risorse economiche e un solido apparato organizzativo.

Principio di pianificazione e leggi regionali derogatorie

Con la sentenza n. **119**, la Corte costituzionale – fra gli altri temi – ha affrontato la questione del rapporto fra “principio di pianificazione” (cioè il principio stabilito dalla legge statale per cui il governo del territorio viene gestito attraverso i vari livelli di programmazione) e la frequente tendenza regionale ad adottare normative derogatorie, generali o puntuali, a tale principio. L'oggetto del giudizio è l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 18

del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», recati dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, nonché dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito. La disposizione impugnata stabilisce che gli interventi di aumento delle volumetrie previsti nei commi precedenti «possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono: a) comportare l'incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia; b) superare le densità fondiariae stabilite dall'articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano». Secondo il Governo, tale previsione avrebbe scardinato il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», in base al quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

La Corte conviene che una disciplina come quella impugnata non rispetta i criteri indicati dalla stessa Corte per poter ritenere che una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione, introdotta nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio», sia rispettosa dei principi fondamentali fissati dallo Stato. È vero che il generale principio di pianificazione non implica che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili, essendo espressamente escluso che il 'sistema della pianificazione' assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti. Ma il rispetto del principio implica un giudizio di proporzionalità che deve svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, verificando l'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione".

Nel caso di specie l'automatica derogabilità degli strumenti urbanistici prevista dalla legge piemontese è stabilita in termini generali e astratti, e dunque senza alcun previo accertamento in concreto circa la necessità dell'intervento al fine di perseguire interessi generali, e, per un altro verso, non è temperata dalla eccezionalità e temporaneità della previsione, che, viceversa, opera stabilmente. La legge impugnata neppure rispetta il canone della proporzionalità nel comprimere il principio di pianificazione, poiché intacca il

nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione" prevedendo deroghe di tale rilievo che, se autorizzate in via di automatismo, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione.

Questa sorta di "decalogo" della Corte sul rispetto del principio della pianificazione da parte delle norme derogatorie regionali è applicata anche nella sentenza n. **142**, avente ad oggetto una complessa q.l.c. su varie disposizioni della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 sul riutilizzo degli immobili. In questo caso la Corte conferma che la pianificazione del territorio non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti: sulla medesima res (il territorio) incidono una pluralità di interessi che si traducono in una pluralità di beni giuridici. Nei casi, come quello in esame, in cui una legge regionale regoli non in via eccezionale, bensì a regime, il riutilizzo degli spazi e volumi esistenti va, anzitutto, escluso che tale disciplina possa essere interpretata nel senso di porre "di per sé" una generale deroga alle previsioni dei piani urbanistici e agli standard cui questi devono conformarsi. Piuttosto, secondo un approccio sistematico e una loro lettura costituzionalmente orientata, siffatte normative devono intendersi come naturalmente rispettose della pianificazione.

Alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – non è impedito in assoluto di consentire interventi in deroga a tali strumenti urbanistici, quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti. Il legislatore regionale può ragionevolmente conformare, senza vanificare, la funzione pianificatoria per perseguire interessi generali con una valutazione più ampia delle esigenze proprie di quel territorio. Ove le leggi regionali consentano deroghe espresse al principio di pianificazione, esse soggiacciono a un giudizio di proporzionalità da condurre in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale, e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

In tale prospettiva è vero che il legislatore regionale può consentire deroghe di tipo generale a quanto stabilito dai piani con riguardo a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla eccezionalità e temporaneità e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri». Ove le norme derogatorie siano inserite in una normativa di tipo stabile – come quella in esame –, il vaglio di proporzionalità deve essere necessariamente più stringente di quello da condurre su analoghe norme di tipo temporaneo.