



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# Il controllo di costituzionalità delle leggi

---

RASSEGNA TRIMESTRALE  
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

---

ANNO IV NUMERO 3 LUGLIO - SETTEMBRE 2024

---



# **Il controllo di costituzionalità delle leggi**

---

**RASSEGNA TRIMESTRALE  
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

---

**ANNO IV NUMERO 3 – LUGLIO-SETTEMBRE 2024**



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)



SERVIZIO STUDI

Tel. 06 6760-3410

Ha coordinato il Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

Tel. 06 6760-9475 [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) -  [@CD\\_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Nella presente Rassegna si riepilogano le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale nell'arco del terzo trimestre dell'anno 2024. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

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

*RCost\_IV\_3.docx.docx*

# INDICE

<b>1. Il controllo di costituzionalità delle leggi e i “moniti” rivolti al legislatore .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali .....</b>	<b>7</b>
▪ Tabella di sintesi (luglio – settembre 2024) .....	7
▪ 2.1. La sentenza n. 122 del 2024 in materia di esclusione dai benefici per i superstiti delle vittime di criminalità organizzata, in caso di parentela o affinità con alcune tipologie di soggetti.....	11
▪ 2.2. La sentenza n. 128 del 2024 in materia di applicazione della tutela reintegratoria attenuata anche al licenziamento per giustificato motivo oggettivo in caso di insussistenza del fatto materiale.....	16
▪ 2.3. La sentenza n. 129 del 2024 in materia di mancato riconoscimento della tutela reintegratoria nel licenziamento disciplinare laddove siano previste sanzioni di natura conservativa dal CCNL .....	19
▪ 2.4. La sentenza n. 130 del 2024 in materia di istituzione di fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali .....	23
▪ 2.5. La sentenza n. 137 del 2024 in materia rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio di noleggio con conducente (NCC).....	27
▪ 2.6. La sentenza n. 139 del 2024 in materia di <i>payback</i> per i dispositivi medici .....	30
▪ 2.7. La sentenza n. 146 del 2024 della Corte Costituzionale in materia di decretazione d’urgenza.....	34
<b>3. I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale (luglio – settembre 2024) .....</b>	<b>38</b>
▪ 3.1 La sentenza n. 132 del 2024 in materia di responsabilità amministrativa .....	45
▪ 3.2. La sentenza n. 133 del 2024 in materia di riparto del fondo per il trasporto pubblico locale .....	51
▪ 3.3. La sentenza n. 135 del 2024 in materia di dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale quale indefettibile requisito (introdotto, ribadito e precisato dalla Corte) di non punibilità dell’aiuto al suicidio .....	55
▪ 3.4. La sentenza n. 138 del 2024 in materia di anomalia sanzionatoria tra ipotesi ordinaria e ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico .....	61
▪ 3.5. La sentenza n. 143 del 2024 in materia di preclusione dell’attribuzione di un genere non binario con la sentenza di rettificazione dell’attribuzione di sesso.....	64

<b>4. Altre pronunce di interesse .....</b>	<b>67</b>
▪ 4.1. La sentenza n. 153 del 2024 in materia di attività libero professionale intramoenia dei dirigenti sanitari .....	67

## 1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E I “MONITI” RIVOLTI AL LEGISLATORE

La Costituzione affida alla Corte costituzionale il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento e delle Regioni, nonché degli atti aventi forza di legge (articolo 134, prima parte, della Costituzione). La Corte è chiamata a verificare se gli atti legislativi siano stati formati con i procedimenti richiesti dalla Costituzione (c.d. costituzionalità formale) e se il loro contenuto sia conforme ai principi costituzionali (c.d. costituzionalità sostanziale).

Esistono due procedure per il controllo di costituzionalità delle leggi. Di norma, la questione di legittimità costituzionale di una legge può essere portata dinanzi alla Corte per il tramite di un'autorità giurisdizionale, nel corso di un giudizio (procedimento in via incidentale). In particolare, affinché la questione di legittimità costituzionale di una legge possa essere sottoposta al giudizio della Corte, è necessario che essa venga sollevata, ad iniziativa di parte o anche d'ufficio, nell'ambito di un giudizio in corso e sia ritenuta dal giudice rilevante e non manifestamente infondata.

La Costituzione prevede quale altra modalità (art. 127) il ricorso diretto alla Corte, da parte del Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o da parte di una Regione a tutela della propria competenza, avverso leggi dello Stato o di altre Regioni (procedimento in via d'azione o principale, esercitabile entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

Quando è sollevata una questione di costituzionalità di una norma di legge, la Corte conclude il suo giudizio, se la questione è ritenuta fondata, con una sentenza di accoglimento, che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma (per quello che essa prevede o non prevede), oppure con una sentenza di rigetto, che dichiara la questione non fondata. In quest'ultimo caso, la pronuncia ha effetti solo *inter partes*, determinando unicamente la preclusione nei confronti del giudice *a quo* di riproporre la questione nello stesso stato e grado di giudizio.

La questione può essere ritenuta invece non ammissibile, quando mancano i requisiti necessari per sollevarla (ad es., perché il giudice non ha indicato il motivo per cui abbia rilevanza nel giudizio davanti a lui; oppure, nel caso di ricorso diretto nelle controversie fra Stato e Regione, perché non è stato rispettato il termine per ricorrere).

Se la sentenza è di accoglimento, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa perde automaticamente di efficacia, ossia non può più essere applicata da nessuno dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 136 della Costituzione). Tale sentenza ha pertanto

valore definitivo e generale, cioè produce effetti non limitati al giudizio nel quale è stata sollevata la questione.

La Costituzione stabilisce che quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una norma di legge o di atto avente forza di legge, tale decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali (art. 136).

Nell'ambito della distinzione principale tra sentenze di rigetto e di accoglimento, è noto come, nel corso della sua attività giurisdizionale, la Corte costituzionale abbia fatto ricorso a diverse tecniche decisorie, sulla cui base è stata elaborata, anche grazie al contributo della dottrina, una varia tipologia di pronunce (ricordando le categorie principali, si distingue tra decisioni interpretative, manipolative, additive, sostitutive). Per approfondimenti si rinvia al Quaderno del Servizio Studi della Corte costituzionale su *Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina* (2016).

Alcune pronunce della Corte costituzionale contengono altresì, in motivazione, un invito a modificare la disciplina vigente in una determinata materia, che può essere generico ovvero più specifico e dettagliato (c.d. **pronunce monito**).

Anche le 'tecniche' monitorie utilizzate dalla Corte sono diversificate, a partire dagli 'auspici di revisione legislativa', che indicano «semplici manifestazioni di desiderio espresse dalla Corte prive di ogni forma di vincolatività», in cui cioè l'eventuale inerzia legislativa non potrebbe portare ad una trasformazione delle decisioni da rigetto ad accoglimento.

Rientrano altresì nelle pronunce monitorie le c.d. decisioni di 'costituzionalità provvisoria', in cui la Corte ritiene la disciplina in questione costituzionalmente legittima solo nella misura in cui sia transitoria, invitando il legislatore affinché questi intervenga a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione.

Altre volte ancora la modalità utilizzata dalla Corte può essere di 'incostituzionalità accertata ma non dichiarata', mediante cui la Corte decide di non accogliere la questione, nonostante le argomentazioni a sostegno dell'incostituzionalità dedotte in motivazione, per non invadere la sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

Più di recente, la Corte ha utilizzato la tecnica decisoria dell'"incostituzionalità differita": in questi casi, pur ritenendo una normativa comunque non conforme a Costituzione, la Corte omette di dichiararne l'incostituzionalità ai sensi dell'art. 136 Cost., e si limita a rinviare con ordinanza la trattazione della causa di un certo periodo, affinché il legislatore possa intervenire *medio tempore* per introdurre una disciplina conseguente al portato della pronuncia.

In tutti i casi tali pronunce sono espressione di un potere di segnalazione della Corte rivolto direttamente verso il legislatore.



L'elenco completo delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale nella legislatura XIX è pubblicato, oltre che sul sito internet della Corte costituzionale, su quello della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (riuniti nella categoria VII dei DOC). Si ricorda che presso la **Camera dei deputati**, le sentenze della Corte costituzionale sono inviate, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento, alle Commissioni competenti per materia e alla Commissione affari costituzionali, che le possono esaminare autonomamente o congiuntamente a progetti di legge sulla medesima materia. La Commissione esprime in un documento finale (riuniti nella categoria VII-bis dei DOC) il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi. Le sentenze della Corte sono elencate in ordine numerico, con indicazione della Commissione permanente cui sono assegnate e con un link che rinvia ai relativi testi pubblicati nel sito della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il **Senato**, l'articolo 139 del Regolamento dispone che il Presidente trasmette alla Commissione competente le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato. È comunque riconosciuta la facoltà del Presidente di trasmettere alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione, ove ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere (categoria VII-bis dei DOC).



## 2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI

### Tabella di sintesi (luglio – settembre 2024)

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p><a href="#">Sentenza n. 114/2024</a> del 5 giugno – 1° luglio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 344 Senato Doc VII, n. 84</p>	<p>art. 2, comma 3-bis, D.L. 8 novembre 2022, n. 169 (conv. L. n. 196/2022)</p>	<p>articoli 24 e 111, secondo comma, Cost.</p>	<p>Previsione del divieto di intraprendere o proseguire fino al 31 dicembre 2023 azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria e contestuale previsione, per lo stesso tempo, dell'inefficacia dei pignoramenti già attuati, senza stabilire un vincolo di destinazione sulla liquidità generata in favore della Regione Calabria (a beneficio dei creditori muniti di titolo) e senza aver fornito percorsi di tutela alternativa</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 116/2024</a> del 5 giugno – 2 luglio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 346 Senato Doc VII, n. 85</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 73, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia)</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3 e 25 Cost.</p>	<p>Previsione di reato per la condotta di colui che – sottoposto a misura di prevenzione personale con provvedimento definitivo, ma senza che per tale ragione gli sia stata revocata la patente di guida – si ponga alla guida di un veicolo dopo che il titolo abilitativo gli sia stato revocato o sospeso a causa di precedenti violazioni di disposizioni del codice della strada</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<a href="#">Sentenza n. 121/2024</a> del 21 maggio – 4 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 350 Senato Doc VII, n. 87	art. 144 e 146, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115  <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3 e 24 Cost.	Mancata previsione che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il giudice delegato attesta che non c'è disponibilità di attivo per le spese, la procedura di liquidazione controllata si considera ammessa al patrocinio a spese dello Stato
<a href="#">Sentenza n. 122/2024</a> del 21 maggio – 4 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 351 Senato Doc VII, n. 88  <a href="#">COMUNICATO</a>	art. 2-quinquies, co. 1, lett. a), D.L. 2 ottobre 2008, n. 151 (conv. L. n. 186/2008)  <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3 e 24 Cost.	Automatica esclusione dai benefici previsti per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata ai parenti e agli affini entro il quarto grado di persone sottoposte a misure di prevenzione o indagate per alcune tipologie di reato
<a href="#">Sentenza n. 128/2024</a> del 4 giugno – 16 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 356 Senato Doc VII, n. 89  <a href="#">COMUNICATO</a>	art. 3, co. 2, D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23  <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3, 4 e 35 Cost.	Mancata previsione che la tutela reintegratoria attenuata si applichi anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore (c.d. repêchage)
<a href="#">Sentenza n. 130/2024</a> del 18 giugno – 31 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 358 Senato Doc VII, n. 90	art. 1-bis, co.1, D.L. 12 settembre 2023, n. 121 (conv. L. n. 155/2023)  <i>illegittimità parziale</i>	artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.	Istituzione di un fondo statale settoriale a destinazione vincolata in materia regionale (nella fattispecie, turismo) senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
			e delle modalità di accesso al fondo
<a href="#">Sentenza n. 137/2024</a> del 3 – 19 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 364 Senato Doc VII, n. 91  <a href="#">COMUNICATO</a>	art. 10-bis, co. 6, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 (conv. L. n. 12/2019)	articoli 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.	Divieto di rilasciare nuove autorizzazioni per il servizio di noleggio con conducente (NCC) sino alla piena operatività del registro informatico nazionale delle imprese titolari di licenza taxi e di autorizzazione NCC
<a href="#">Sentenza n. 139/2024</a> del 19 giugno – 22 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 366 Senato Doc VII, n. 92  <a href="#">COMUNICATO</a>	art. 8, co. 3, D.L. 30 marzo 2023, n. 34 (conv. L. n. 56/2023)  <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3 e 119 Cost.	Previsione di una agevolazione per le imprese che scelgano una definizione conciliativa delle controversie in materia di spese per dispositivi medici (c.d. <i>payback</i> dei dispositivi medici) o rinuncino ad avviarle anziché per tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici
<a href="#">Sentenza n. 143/2024</a> del 3 – 23 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 370 Senato Doc VII, n. 93  <a href="#">COMUNICATO</a>	art. 31, co. 4, D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150  <i>illegittimità parziale</i>	articolo 3 Cost.	Prescrizione, nei giudizi in materia di rettificazione di attribuzione di sesso, dell'autorizzazione giudiziaria al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda
<a href="#">Sentenza n. 146/2024</a> del 2 – 25 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 373 Senato Doc VII, n. 94	art. 2, co. 3, D.L. 10 maggio 2023, n. 51 (conv. L. n. 87/2023)	articolo 77 Cost.	Mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza della disposizione di decreto legge che prevede la cessazione anticipata dalla carica per i

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<a href="#">COMUNICATO</a>			sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche
<a href="#">Sentenza n. 148/2024</a> del 4 – 25 luglio 2024  Camera Doc VII, n. 375 Senato Doc VII, n. 95  <a href="#">COMUNICATO</a>	artt. 230-bis, terzo comma, e 230-ter c.c.  <i>illegittimità parziale</i>	articoli 2, 3, 4, 35 e 36, primo comma, Cost.	Mancata inclusione del «convivente di fatto» nel novero dei «familiari» – insieme con il coniuge, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo – e mancata previsione come impresa familiare di quella cui collabora anche il «convivente di fatto»
<a href="#">Sentenza n. 160/2024</a> del 6 giugno – 3 ottobre 2024  Camera Doc VII, n. 96  <a href="#">COMUNICATO</a>	art. 7, terzo comma, L. 28 febbraio 1985, n. 47 e art. 31, co. 3, primo e secondo periodo, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380  <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3, 24 e 42 Cost.	Mancata salvaguardia, in caso di confisca edilizia, del diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire

## **2.1. La sentenza n. 122 del 2024 in materia di esclusione dai benefici per i superstiti delle vittime di criminalità organizzata, in caso di parentela o affinità con alcune tipologie di soggetti**

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 122 del 2024, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 2-*quiquies*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 151 del 2008, nella parte in cui estende la condizione ostativa assoluta, preclusiva della percezione dei benefici destinati ai superstiti delle vittime di terrorismo o criminalità organizzata, ai parenti ed affini entro il quarto grado, di soggetti nei confronti dei quali sia applicata una misura di prevenzione per appartenenza alle organizzazioni criminali (o risulti in corso un procedimento per l'applicazione di tale misura) ovvero risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale.

### ***La disposizione oggetto della sentenza***

Oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale è l'articolo 2-*quiquies* ("Limiti alla concessione dei benefici di legge ai superstiti della vittima della criminalità organizzata"), comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 151 del 2008 ("Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento dei reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina"), come convertito dalla legge n. 186 del 2008 e successivamente novellato (dall'articolo 2, comma 21, della legge n. 94 del 2009).

Siffatta disposizione esclude alcuni soggetti dalla percezione dei benefici previsti dalla legge 20 ottobre 1990, n. 320, recante "Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

I soggetti esclusi dai benefici, ai sensi della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 2-*quiquies* citato, sono il "coniuge, convivente, parente o affine entro il quarto grado di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento per l'applicazione o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 [non più vigente: cfr. oggi il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione] ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si tratta i delitti di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di delitti concernenti schiavitù, tratta, traffico di organi, prostituzione minorile, pedopornografia, violenza sessuale, immigrazione clandestina, contraffazione, associazione di tipo mafioso, scambio elettorale politico-mafioso, traffico illecito di rifiuti; il sequestro di persona a scopo di estorsione; i delitti

La pronuncia di illegittimità costituzionale si appunta non sull'intera disposizione, bensì sulla parte di essa relativa al “parente o affine entro il quarto grado”.

### *La questione di costituzionalità sollevata*

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, in ordine all'applicazione della disposizione sopra ricordata ad un soggetto nella condizione di “parente o affine entro il quarto grado” di altro soggetto colpito (nel caso concreto) dalla misura di prevenzione della sorveglianza speciale.

Il giudice napoletano ha ritenuto di adire il giudizio di costituzionalità, ravvisando che tale specifica previsione collida con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Il contrasto con l'articolo 3 si porrebbe per un duplice riguardo. Da un lato, la ragionevolezza: non sarebbe impossibile, nella realtà, che soggetti che abbiano rapporti di parentela o affinità con appartenenti all'ambiente criminale, siano estranei ad esso; ed in tal caso si determinerebbe il risultato perfino di danneggiare, senza fondata ragione, proprio i soggetti più meritevoli, cioè coloro che, pur avendo legami familiari con appartenenti alle organizzazioni criminali, se ne siano discostati, e magari proprio per tale ragione abbiano subito la perdita di un loro caro. Dall'altro lato, l'uguaglianza: si profilerebbe una vera e propria discriminazione fondata esclusivamente sull'origine familiare.

Il contrasto con l'articolo 24 della Costituzione si porrebbe in quanto l'assolutezza della presunzione di ‘contiguità’ all'ambiente delinquenziale, insita nell'esclusione del parente o affine, non consente prova contraria, compromettendo così il diritto di difesa.

Né l'esigenza di impedire che risorse dello Stato finiscano per risultare profittevoli per soggetti aventi rapporti con la criminalità organizzata risulterebbe sguarnita, accogliendo l'eccezione di incostituzionalità. Quella medesima esigenza risulta già presidiata dal requisito dell'assoluta estraneità agli ambienti delinquenti, o dalla piena dissociazione da essi, che è requisito prescritto dalla lettera *b*) del comma 1 del citato articolo 2-*quinquies*.

---

commessi avvalendosi del vincolo associativo di tipo mafioso; i delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione di tipo mafioso; l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti; l'associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi; la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari.



### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha dichiarato la fondatezza della questione di legittimità, relativa alla preclusione *ipso iure* del “parente o affine entro il quarto grado” dalla percezione delle provvidenze di cui si tratta, quale sancita dall’articolo 2-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 151 del 2008.

Tali provvidenze consistono, vale rammentare, in una elargizione di duecentomila euro<sup>2</sup>, accordata ai superstiti di chi perda la vita per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi di atti di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico o di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni mafiose. Così la legge n. 302 del 1990 (articolo 4).

Di queste provvidenze beneficiano i “componenti la famiglia” (articolo 4, comma 1, della legge n. 302) e, nell’ordine dopo i fratelli e le sorelle conviventi a carico, i “«soggetti non parenti né affini, né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l’evento” e i “conviventi *more uxorio*” (articolo 4, comma 2, della legge n. 302).

Il coniuge di cittadinanza italiana o il convivente *more uxorio* nonché i parenti a carico entro il secondo grado di cittadinanza italiana, possono optare per un assegno vitalizio personale, non reversibile, di ammontare diversamente graduato in ragione del numero dei beneficiari (articolo 5 della legge n. 302).

Siffatte provvidenze sono erogate indipendentemente dalle condizioni economiche e dall’età dei soggetti beneficiari (articolo 10, comma 1, della legge n. 302).

La Corte rimarca sia la finalità solidaristica delle provvidenze per le persone colpite negli affetti più cari da episodi di mafia o terrorismo, sia la discrezionalità del legislatore nell’individuazione di criteri selettivi tesi ad un impiego oculato delle risorse pubbliche, nel rispetto beninteso dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, “pietra angolare di quel patto tra lo Stato e i cittadini che le misure di sostegno intervengono a rinsaldare”.

La connotazione solidaristica delle prestazioni “impone scelte rispettose della parità di trattamento e coerenti con la *ratio* ispiratrice della disciplina di favore prevista dalla legge”.

Nella delimitazione della platea dei beneficiari, presunzioni assolute di indegnità sono perciò da corroborare con massime d’esperienza plausibili e debbono rispecchiare la comune esperienza.

Si discosta da tale criterio la disposizione oggetto della censura di costituzionalità.

Essa persegue con mezzi sproporzionati una pur legittima finalità – che è quella di evitare che misure di sostegno a favore delle vittime di mafia e

---

<sup>2</sup> L’importo è stato così ridefinito (per gli eventi successivi al 1° gennaio 2003) dall’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337 (“Disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all’estero”).

terrorismo fluiscano verso le stesse associazioni criminali, mediante i capillari legami di mutuo sostegno, connivenza o di tacita condivisione propri dei circuiti criminali e delle famiglie che loro gravitano attorno.

La sproporzione si coglie per un duplice riguardo.

In primo luogo, “l’assetto delineato dalla legge è già presidiato da accorgimenti e da cautele, che convergono nella necessità di una disamina accurata e conducono, ove permangano dubbi, al rigetto delle domande per difetto di prova dei presupposti normativi”.

La legge n. 302 del 1990, infatti, già prescrive la totale estraneità agli ambienti criminali, così della vittima diretta (cfr. il suo articolo 1, comma 2, lettera *b*)) come di tutti i soggetti destinatari dei benefici (cfr. il suo articolo 9-*bis*). Ed il decreto-legge n. 151 del 2008 ribadisce che il beneficiario ha da essere “del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali” ovvero risultare, al tempo dell’evento, “già dissociato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali cui partecipava” (cfr. il suo articolo 2-*quinquies*, comma 1, lettera *b*)).

“È dunque immanente al sistema la necessità di una verifica rigorosa della radicale estraneità al contesto criminale”, osserva la Corte costituzionale. E siffatta estraneità “postula, in positivo e in senso più pregnante, la prova di una condotta di vita antitetica al codice di comportamento delle organizzazioni malavitose”.

Dunque “su chi rivendica elargizioni o assegni vitalizi, grava l’onere di dimostrare in modo persuasivo l’estraneità, che assurge a elemento costitutivo del diritto, e la carenza di una prova adeguata ridonda a danno di chi reclama le provvidenze”.

La prescrizione di una penetrante verifica giudiziale delle condizioni tipizzate dalla legge ed il rigoroso onere probatorio imposto al beneficiario, già presidiano in modo efficace l’esigenza di indirizzare la solidarietà dello Stato verso le persone meritevoli.

La disposizione censurata si pone così come ridondante, potrebbe dirsi, ma non solo questo.

Infatti ed in secondo luogo, essa è affetta da una intrinseca irragionevolezza, a giudizio della Corte.

Dalla norma è considerato un soggetto sottoposto a procedimento per l’applicazione di una misura di prevenzione (o già in concreto assoggettato a tale misura) o coinvolto in un procedimento penale per uno dei delitti di cui all’art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, il cui catalogo “annovera fattispecie incriminatrici contraddistinte da un disvalore eterogeneo e disancorate da un comune riferimento al contesto della criminalità terroristica o mafiosa”.

A fronte di quel soggetto, la norma considera rapporti di parentela e affinità fino al quarto grado, tali dunque da includere una vasta categoria di persone e una variegata intensità del vincolo familiare.

Ne consegue, rileva la Corte, un meccanismo presuntivo la cui latitudine consente di “ipotizzare in modo agevole che, al rapporto di parentela o di affinità fino al quarto grado, possa non corrispondere alcuna contiguità al circuito criminale”.

Ed è, questa, smentita della rispondenza ad un solido fondamento empirico.

Si aggiunge un ulteriore elemento “di palese contraddittorietà”. “La condizione ostativa, nella sua absolutezza, pregiudica proprio coloro che si siano dissociati dal contesto familiare e, per tale scelta di vita, abbiano sperimentato l’isolamento e perdite dolorose. Così strutturata, la presunzione assoluta si configura come uno stigma per l’appartenenza a un determinato nucleo familiare, anche quando non se ne condividano valori e stili di vita”.

Ed ancora, la presunzione assoluta impedisce al soggetto interessato di dimostrare di meritare i benefici, con le garanzie del giusto processo, tale da consentire alle parti di ricostruire la storia personale e familiare, di là della griglia di “rigidi e penalizzanti meccanismi presuntivi”, i quali finiscono per violare il diritto di agire e difendersi in giudizio, garantito dall’articolo 24 della Costituzione.

“In un giudizio che coinvolge le vite dei singoli e gli stessi valori fondamentali della convivenza civile, emerge nitida la necessità di un accertamento esaustivo, che dissipi le ombre e le incertezze e restituisca alla collettività un quadro circostanziato, senza imbrigliare nella rigidità delle presunzioni assolute la ricchezza, multiforme e contraddittoria, del reale”.

Spetta piuttosto al ponderato apprezzamento del giudice il riscontro, con tutta l’accuratezza che la normativa richiede, della meritevolezza di chi richiede i benefici. Si intende che il vaglio del giudice, allorché figurino vincoli di parentela o di affinità, si faccia ancor più incisivo, riguardo all’assenza di ogni contatto con ambienti delinquenziali ed “una condotta di vita incompatibile con le logiche e le gerarchie di valori invalse nel mondo criminale”.

Per i profili sopra ricordati, pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

## **2.2. La sentenza n. 128 del 2024 in materia di applicazione della tutela reintegratoria attenuata anche al licenziamento per giustificato motivo oggettivo in caso di insussistenza del fatto materiale**

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 128 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 4 marzo 2015 n. 23, nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria attenuata si applichi non solo nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, ma anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Preliminarmente, occorre precisare che la normativa vigente prevede una differenziazione delle tutele a seconda della gravità della violazione che determina l'illegittimità del licenziamento.

Per quanto concerne specificamente il licenziamento oggettivo che qui interessa, l'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 23/2015 dispone che, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento, non vi sia una reintegra del lavoratore nel posto di lavoro, ma una condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale, da determinarsi in misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità.

Il successivo comma 2 del medesimo articolo 3 – oggetto della presente declaratoria di illegittimità costituzionale – prevede invece una tutela reintegratoria, sia pur in forma attenuata<sup>3</sup>, esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore. In tali casi, infatti, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire accettando una congrua offerta di lavoro.

---

<sup>3</sup> Ossia la tutela che prevede un tetto massimo all'importo dell'indennità risarcitoria che si accompagna alla ripresa del posto di lavoro.

### *La questione di costituzionalità sollevata*

La questione di legittimità costituzionale del richiamato articolo 3 del D.Lgs. 23/2015 è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Ravenna, sezione lavoro, con riferimento agli artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

In particolare, il rimettente ritiene che la distinzione di disciplina tra il caso del licenziamento per motivo soggettivo e per motivo oggettivo, in relazione all'ipotesi in cui per entrambi il giudice ne accerti la giustificazione su fatti insussistenti, appare ingiustamente discriminatoria in quanto l'accertata insussistenza di uno degli elementi che ne compongono il fatto costitutivo li renderebbe due fenomeni identici o omogenei.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, del D.Lgs. 23/2015 – in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 4 e 35 Cost., valutati complessivamente – nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria attenuata si applichi non solo nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, ma anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro.

In particolare, la Corte ha rilevato che, anche se la ragione d'impresa posta a fondamento del giustificato motivo oggettivo di licenziamento non può essere sindacata nel merito, se il fatto materiale allegato dal datore di lavoro a fondamento del licenziamento non sussiste, è violato il principio della necessaria causalità del recesso datoriale e, mancando la causa del licenziamento, questo è da configurarsi illegittimo. La discrezionalità del legislatore nell'individuare le conseguenze di tale illegittimità – se la tutela reintegratoria o quella solo indennitaria – non può estendersi fino a consentire di rimettere questa alternativa ad una scelta del datore di lavoro che, intimando un licenziamento fondato su un fatto insussistente, lo qualifichi come licenziamento per giustificato motivo oggettivo piuttosto che come licenziamento disciplinare.

La Corte rileva inoltre che il suddetto vizio di illegittimità costituzionale non riguarda i casi in cui il fatto materiale, allegato come ragione d'impresa, sussiste, ma non giustifica il licenziamento perché risulta che il lavoratore potrebbe essere utilmente ricollocato in azienda. In tali casi, infatti, il licenziamento è comunque fondato su un "fatto sussistente", ancorché il recesso datoriale sia poi illegittimo sotto un profilo diverso (quello della

verificata ricollocabilità del lavoratore) e la tutela allora è quella solo indennitaria di cui al comma 1 dell'articolo 3, del D.Lgs. 23/2015.

Si ricorda, infatti, che secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, la giustificatezza del licenziamento per giustificato motivo oggettivo richiede anche che il lavoratore non sia utilmente ricollocabile in azienda in altra posizione lavorativa (obbligo di *repêchage*).

### **2.3. La sentenza n. 129 del 2024 in materia di mancato riconoscimento della tutela reintegratoria nel licenziamento disciplinare laddove siano previste sanzioni di natura conservativa dal CCNL**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 129 del 2024, ha dichiarato infondate in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 39, 40, 41 e 76, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 23/2015, nella parte in cui non prevede (o non consente) che il giudice annulli il licenziamento, con le conseguenze già previste per l'ipotesi dell'insussistenza del fatto (tra cui il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro), laddove il fatto contestato, in base alle previsioni della contrattazione collettiva applicabile al rapporto, sia punibile solo con sanzioni di natura conservativa.

#### ***Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso***

La presente pronuncia esamina la conformità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, del D.Lgs. n. 23/2015, che ha introdotto un distinto regime di tutela in caso di illegittimità del licenziamento per i lavoratori assunti con il contratto di lavoro a tutele crescenti, ridimensionando la tutela reintegratoria (rispetto alla disciplina prevista dalla legge n. 92 del 2012). Secondo l'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 23/2015, nei casi in cui risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale, da determinarsi secondo i criteri dettati dalla Corte nella sentenza n. 194 del 2018, in misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità, come rideterminata dalla novella di cui al D.L. 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella L. 9 agosto 2018, n. 96.

Ai sensi del comma 2 del richiamato art. 3, del D.Lgs. n. 23/2015, esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria che non può essere superiore a dodici mensilità

dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, oltre che al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

Il giudice rimettente (ovvero il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 20 novembre 2023) ha censurato, dunque, tale secondo comma, ovvero il mancato riconoscimento della tutela reintegratoria quando, per l'inadempienza del lavoratore contestata dal datore di lavoro, che si riveli "sussistente", sia la stessa contrattazione collettiva a prevedere una sanzione conservativa: sarebbe costituzionalmente illegittima, dunque la mancata previsione, nella fattispecie, della tutela reintegratoria del lavoratore illegittimamente licenziato, potendo farsi applicazione solo della tutela indennitaria.

Si osserva, al riguardo, che l'ambito di applicazione della tutela reale, alla luce delle novità introdotte a seguito della legge delega n. 183 del 2014, attuata con il decreto legislativo n. 23 del 2015, è riservata all'ipotesi dell'insussistenza del fatto materiale contestato, con espressa esclusione dei casi in cui l'illegittimità del licenziamento risieda esclusivamente nel difetto di proporzionalità della misura espulsiva adottata dal datore di lavoro rispetto all'effettiva gravità della condotta posta in essere dal dipendente; all'area di operatività della tutela indennitaria – a differenza di quanto previsto dalla legge n.92 del 2012 – sono ricondotte anche le ipotesi in cui l'inadeguatezza del licenziamento discende dall'esistenza di una previsione contrattuale che, per quel tipo di addebiti, esclude il potere del datore di lavoro di recedere dal rapporto.

Tale norma, secondo il rimettente, oltre ad essersi posta al di fuori della delega prevista dalla legge n. 183 del 2014, sarebbe irragionevole in quanto, senza un plausibile motivo, consentirebbe al datore di lavoro di estromettere un dipendente che abbia commesso infrazioni di modesta entità – che, secondo le valutazioni delle parti sociali e del CCNL di categoria, sarebbero inidonee a compromettere il vincolo fiduciario, tanto da giustificare al più l'irrogazione di sanzioni conservative – vanificando il ruolo delle parti sociali e ponendo irragionevolmente su un piano diverso l'ipotesi dell'insussistenza del fatto (materiale o giuridico) e l'ipotesi della commissione di un fatto punibile solo con una misura conservativa, determinando uno squilibrio irragionevole ed eccessivo in danno della posizione del lavoratore.

Va rilevato che la valutazione di proporzionalità del licenziamento, quanto alle conseguenze in termini di tutela reintegratoria o solo indennitaria, ha trovato - come si è già rilevato sopra - una regolamentazione significativamente diversa nella L. n. 92 del 2012 e nel D.Lgs. n. 23 del 2015, in attuazione della L. delega n. 183 del 2014.

La L. n. 92 del 2012 – che ha frazionato i regimi di protezione del lavoratore nei confronti del licenziamento illegittimo prevedendo due ipotesi di tutela reintegratoria (piena ed attenuata) ed altrettante di tutela indennitaria (di maggiore o minore contenuto) – accorda, in particolare, la tutela



reintegratoria attenuata "nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili" (art. 18, quarto comma, statuto lavoratori, come novellato).

Ciò è rilevante ancora nell'attualità perché la disciplina della L. n. 92 del 2012 continua ad applicarsi ai lavoratori in servizio alla data del 7 marzo 2015, mentre la regolamentazione del D.Lgs. n. 23 del 2015 opera per i lavoratori assunti a partire da tale data; tale disposizione, quindi costituisce lo spartiacque tra una disciplina ad esaurimento ed una a regime in progressiva estensione (sentenza n. 44 del 2024).

### *La decisione della Corte costituzionale*

Le questioni di legittimità costituzionale sono state ritenute infondate. Ad avviso della Corte l'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 23 del 2015 ha contemplato la tutela reintegratoria attenuata in un ambito più ristretto, ossia "esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento".

Dunque, rimane fermo il ridimensionamento, operato dal legislatore, della tutela reintegratoria in caso di licenziamento disciplinare, pur lasciando fuori dall'esclusione della valutazione di proporzionalità l'ipotesi dello specifico fatto, disciplinarmente rilevante, che la contrattazione collettiva preveda come suscettibile di una sanzione solo conservativa.

La Corte ha affermato, infatti, che lo scopo complessivo, avuto di mira dal legislatore, con la legge delega n. 183 del 2014, in attuazione della quale è stato adottato il richiamato decreto legislativo n. 23 del 2015, è stato quello di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo.

Prevedendo l'art. 1, comma 7, lettera c), della richiamata legge delega che la tutela reintegratoria dovesse essere prevista solamente per "specifiche" fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nel prefigurare la reintegrazione solamente nel caso della insussistenza del fatto materiale il legislatore delegato si è posto nel solco dei principi e dei criteri direttivi fissati dal legislatore delegante e delle finalità che lo hanno ispirato, con ciò rispettando il carattere di residualità che la legge delega ha inteso riconoscere alla tutela ripristinatoria.

In generale, la Corte ha più volte affermato – e ribadito in tale sentenza – che la reintegrazione non costituisce il solo e indefettibile modello di tutela del prestatore a fronte dell'illegittimità del licenziamento, che sia compatibile con la garanzia costituzionale del lavoro (art. 35 Cost.); il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può operare una diversa scelta della disciplina di contrasto dei licenziamenti illegittimi sempre che risulti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva.

In definitiva, anche se a seguito del D.Lgs. n. 23 del 2015 si è ridotta l'area della tutela reintegratoria – rispetto alla disciplina posta dalla L. n. 92 del 2012, e ancor più rispetto a quella precedente della generale tutela reintegratoria (art. 18 statuto lavoratori, nel testo vigente fino alla modifica di cui alla citata L. n. 92 del 2012) – rimane, nel complesso, un ancora sufficiente grado di adeguatezza e dissuasività del regime di tutela nei confronti del licenziamento illegittimo e non si è raggiunta la soglia oltre la quale una carente disciplina di contrasto del licenziamento illegittimo entrerebbe in frizione con la tutela costituzionale del lavoro (artt. 1, 4 e 35 Cost.).

A giudizio della Corte l'indennizzo previsto dal comma 1 della disposizione censurata è stato strutturato come un rimedio con adeguata efficacia deterrente in cui alla funzione riparatoria si affianca quella dissuasiva e sanzionatoria.

## **2.4. La sentenza n. 130 del 2024 in materia di istituzione di fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali**

Con la sentenza in titolo la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 121 del 2023 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge n. 155 del 2023, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata.

### ***Le disposizioni oggetto della sentenza***

La Regione Campania ha impugnato innanzi alla Consulta l'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del decreto-legge n. 121 del 2023, come convertito.

La Corte ha, tuttavia, dichiarato l'incostituzionalità parziale del solo comma 1 del richiamato art. 1-*bis*, secondo il quale «[a]l fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. [...]».

In base al comma 2, «[a]gli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede: a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...]».

Il comma 3 dispone poi che, «[a]l fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni».

Infine, in base al comma 4, «[a]gli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede [...] b) quanto a euro 8.918.631, mediante

corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

### *I motivi del ricorso*

In relazione all'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del decreto-legge n. 121 del 2023, la ricorrente ha promosso tre distinte questioni:

- Rispetto all'art. 1-*bis*, comma 1, ha rilevato la violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui tale disposizione esclude ogni forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo istituito dalla stessa norma, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni nel settore turistico;
- Con riguardo all'art. 1-*bis*, commi 2, lettera *a*), e 4, lettera *b*), ha rilevato la violazione dell'art. 119 Cost. e dell principio di leale collaborazione, in quanto, stabilendo che i fondi di cui al comma 1 e al comma 3 siano alimentati, per la maggior parte, mediante riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo, determinerebbe una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime»;
- Infine, relativamente all'art. 1-*bis*, comma 3, ha rilevato la violazione degli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo, «favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del “turismo intermodale”», per la cui realizzazione gli enti territoriali non avrebbero mai potuto predisporre alcuna azione strutturale, con conseguente irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato, nonché violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Nel rilevare la fondatezza della prima questione prospettata, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza, ha ricordato di aver sancito (sin dalla sentenza n. 370 del 2003) l'illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere

ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati (di recente, sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022).

Esistono, invero, soltanto poche eccezioni al divieto, imposto allo Stato, di istituire fondi settoriali in materie regionali, le quali riguardano:

- il caso in cui vengano perseguite le finalità di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»);
- il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019);
- il caso della chiamata in sussidiarietà, a cui si dà luogo qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, la Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022).

Alla luce di tale giurisprudenza, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover dare soluzione alla questione prospettata individuando la materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata.

Essa ha, perciò, riscontrato che, dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, attiene innegabilmente alla materia del turismo, di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019).

Dal punto di vista teleologico, la Corte ha rinvenuto nella disposizione impugnata il proposito di perseguire una finalità turistico-ambientale (pur dubitando dell'idoneità della misura consistente nella creazione di aree attrezzate per i camper a incentivare il turismo di prossimità e, dunque, ad abbattere le emissioni atmosferiche attraverso la riduzione dei lunghi spostamenti).

Tanto in virtù del suo contenuto che delle finalità dalla medesima perseguite, a giudizio della Corte la materia del turismo non può essere considerata recessiva, dovendosi dunque ritenere che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente).

Pertanto, sulla base della sua stessa giurisprudenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019).

## **2.5. La sentenza n. 137 del 2024 in materia rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente (NCC)**

Con la sentenza in titolo la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018 (recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), nel testo vigente, per violazione degli articoli 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

### ***L'ordinanza n. 35 del 2024***

La Corte costituzionale era stata investita, in via principale, dal Presidente del Consiglio dei ministri per sentirla dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria n. 16 del 2023 che, dettando norme sull'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC, risulterebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione in relazione alla materia della "tutela della concorrenza" e quindi eccedere rispetto alle competenze regionali.

La suddetta disposizione ha attribuito alla Regione Calabria la facoltà di rilasciare a Ferrovie della Calabria S.r.l., già abilitata, fino a duecento nuove autorizzazioni non cedibili per lo svolgimento del servizio di NCC.

A parere del ricorrente, la normativa regionale, prevedendo il rilascio di nuovi titoli autorizzatori non cedibili e individuando direttamente il destinatario, confliggerebbe, da un lato, con gli articoli 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 e, dall'altro, con l'articolo 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018.

Infatti, la legge n. 21 del 1992 regola a livello nazionale l'attività di NCC, disciplinando all'articolo 5:

- la competenza dei comuni a stabilire con regolamento il numero e il tipo di veicoli da adibire al servizio di NCC, le modalità per lo svolgimento del servizio, nonché i requisiti e le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione (comma 1);
- la competenza dei comuni a rilasciare le suddette autorizzazioni con l'obbligo di ricorrere alla procedura di evidenza pubblica (comma 8).

La legge regionale, pertanto, avoca in capo alla regione una competenza la cui titolarità spetta, secondo la legge statale, ai comuni e introduce una

modalità di attribuzione delle autorizzazioni diversa dalla gara pubblica prevista dalla legge n. 21 del 1992.

L'articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018, recante misure urgenti in materia di autoservizi non di linea, istituisce invece un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e NCC, disponendo al comma 6 il divieto di rilasciare nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC fino alla piena operatività del suddetto registro.

Orbene, la Corte costituzionale, dubitando della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'articolo 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, nel testo vigente, con ordinanza n. 35 del 2024 (per approfondimenti si rinvia alla Rassegna Costituzionale n. 1 del 2024), ha sospeso il giudizio promosso in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri e rimesso innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, ritenendola pregiudiziale rispetto alla decisione del ricorso sull'articolo 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023.

### *La questione*

Come ricordato, l'articolo 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, vieta il rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e NCC, istituito dal comma 3 del medesimo articolo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), che provvede con proprio decreto a dettare le specifiche per la sua attuazione.

Tale decreto è stato adottato il 19 febbraio 2020 e ha disposto la piena operatività del registro informatico a decorrere dal 2 marzo 2020. Tuttavia, il giorno seguente all'adozione, la sua efficacia è stata sospesa e differita sino all'emanazione di un ulteriore decreto ministeriale volto a determinare le specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, come previsto dal comma 2 dello stesso articolo 10-*bis*, e non ancora adottato.

La stessa Corte, nell'ordinanza n. 35 del 2024, ha ricordato che in un precedente giudizio di legittimità si era lamentata l'irragionevole restrizione della concorrenza derivante dall'articolo 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n.135 del 2018 che, nello stabilire un divieto esclusivamente per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento del servizio di NCC, pone in una posizione di vantaggio i titolari di licenze per taxi, per i quali il suddetto divieto di rilascio non opera. Tuttavia, in quell'occasione la Corte costituzionale, con sentenza n. 56 del 2020, aveva escluso l'illegittimità della disposizione basando la propria decisione sul carattere temporaneo del divieto, che di fatto avrebbe operato solo per il tempo strettamente necessario



ad adottare in concreto il nuovo registro. Cionondimeno, rimettendo ad un decreto del MIT l'operatività dello stesso registro, e considerato che la successione di decreti ne ha di fatto bloccato l'attuazione, il legislatore ha reso di fatto possibile il protrarsi ingiustificato del suddetto divieto.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10-bis, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018 per violazione degli articoli 3, 41, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 49 del TFUE.

Nello specifico, la Consulta ha affermato che la norma confligge:

- con l'articolo 3 della Costituzione e, in particolare, con i principi di ragionevolezza e proporzionalità in quanto se, da un lato, la norma che pone il divieto ha lo scopo di ottenere in breve tempo, a mercato fermo, una mappatura delle imprese titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e NCC, tuttavia, l'irragionevole protrarsi del blocco del rilascio delle nuove autorizzazioni in attesa dell'emanazione del nuovo decreto ministeriale ha reso il divieto non proporzionato rispetto allo scopo perseguito;
- con l'articolo 41, primo e secondo comma, della Costituzione, poiché pone un irragionevole limite alla libera iniziativa economica privata, in quanto l'incertezza in ordine alla durata del divieto potrebbe tradursi in un'indebita barriera all'ingresso nel mercato, non giustificata da un motivo di utilità sociale o dall'esigenza di proteggere valori primari attinenti alla persona umana (uniche ipotesi in cui la norma costituzionale consente restrizioni alla libertà di iniziativa economica privata);
- con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 49 del TFUE, poiché si risolverebbe in una restrizione alla libertà di stabilimento non proporzionata, né giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

A ulteriore sostegno della sua decisione, la Corte costituzionale afferma che la disposizione censurata, consentendo il blocco a tempo indeterminato del rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC, ha limitato in modo irragionevole l'accesso al mercato garantendo al tempo stesso una posizione di privilegio agli operatori già presenti, che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta e causando altresì un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività in considerazione della carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea.

## **2.6. La sentenza n. 139 del 2024 in materia di *payback* per i dispositivi medici**

Con le sentenze nn. 139 e 140 del 2024 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità del meccanismo del *payback* per i dispositivi medici, giungendo solo nel primo caso a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

In particolare, con la sentenza n. 139 del 2024 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2023 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge n. 78 del 2015, con conseguente caducazione delle procedure e dei termini individuati dal medesimo art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2023.

### ***Le disposizioni oggetto della sentenza***

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34. Tuttavia, la Corte ha pronunciato l'incostituzionalità del solo comma 3 della disposizione impugnata.

Anzitutto, occorre ricordare che l'art. 9-ter del decreto legge n. 78 del 2015 stabilisce la disciplina del c.d. *payback* sanitario: tale disposizione, nel prevedere un tetto alla spesa regionale per i dispositivi medici, stabilisce che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale. Per gli anni dal 2015 al 2018, il comma 9-bis dell'art. 9-ter citato ha espressamente previsto la procedura di determinazione dell'ammontare del ripiano a carico delle singole imprese (su tale disposizione, v. *infra* la sentenza n. 140 del 2024).

L'articolo 8 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, al comma 1, istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo da ripartire, secondo quanto stabilito al comma 2, tra le regioni e le province

autonome quale contributo statale al ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici relativo agli anni da 2015 a 2018.

Il comma 3 prevede, poi, un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripiano del superamento del tetto di spesa. In particolare, tali imprese sono ammesse a estinguere il debito mediante il pagamento di un importo ridotto, pari al 48 per cento della quota determinata dal decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), che ha quantificato il superamento del tetto e la quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici dei dispositivi medici.

Il comma 6, infine, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di ripiano, consente alle piccole e medie imprese di richiedere finanziamenti a banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e ad altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, suscettibili di essere assistiti dalla garanzia prestata dal Fondo appositamente costituito presso il Mediocredito Centrale Spa.

### *I motivi del ricorso*

La Regione Campania ha proposto ricorso in via principale, lamentando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni citate, ritenendo l'intervento legislativo statale lesivo delle seguenti disposizioni costituzionali:

- artt. 3 e 97 Cost., per violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità;
- artt. 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in quanto l'istituzione del fondo prescinderebbe da ogni forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili;
- artt. 5 e 119 Cost., in quanto la normativa determina una grave e ingiustificata compressione delle attribuzioni e della autonomia finanziaria della Regione.
- art. 32, determinando un pregiudizio al diritto alla salute;
- art. 77, per evidente carenza della straordinarietà del caso di necessità e urgenza;
  - art. 118 Cost., attraverso una lesione delle prerogative della Regione in materia di tutela della salute, in particolare dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 3, del decreto legge n. 34 del 2023, per violazione degli artt. 119 e 3 Cost., dichiarando non fondate le questioni relative agli altri parametri evocati dal rimettente.

In particolare, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale del meccanismo, previsto dalla disposizione censurata, di determinazione dell'ammontare del fondo. Secondo la Consulta, «nel congegno che la disciplina impugnata modella, si può scorgere un'intrinseca antinomia tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese.

Tale antinomia trascende il rango dei meri inconvenienti di fatto, in quanto è insita nello stesso assetto che il legislatore, in via generale e astratta, ha delineato.

Delle risorse assegnate dallo Stato le regioni e le province autonome si giovano anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate.

La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo».

A fronte della riscontrata necessità di ripristinare il rapporto di correlazione tra le risorse, già stanziato dal legislatore statale al fine di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile, per le regioni, l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici, la Corte ha individuato il punto di equilibrio nel riconoscimento della riduzione dell'importo dovuto a tutte le imprese (dunque, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso).

In questo modo, «si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale».

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha perciò dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2023, nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione del 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti

regionali e provinciali di cui all'articolo 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge n. 78 del 2015.

Con riguardo all'articolo 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, occorre ricordare che con la **sentenza n. 140 del 2024** la Corte costituzionale è stata chiamata a valutare, su rimessione del TAR Lazio, la legittimità costituzionale di tale disposizione, che, come già ricordato, pone a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale una quota di quanto necessario a ripianare lo sfioramento del tetto di spesa imposto alle regioni per i relativi acquisti per il periodo 2015-2018.

La Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità rispetto agli articoli 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost. con riferimento quest'ultimo all'articolo 1 del Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, con riguardo alla tutela del principio di autonomia contrattuale di cui all'art. 41 Cost., il meccanismo del *payback* non risulta irragionevole, poiché pone a carico delle imprese per tale arco temporale un contributo solidaristico, correlabile a ragioni di utilità sociale, al fine di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute in una situazione economico finanziaria di grave difficoltà.

## **2.7. La sentenza n. 146 del 2024 della Corte Costituzionale in materia di decretazione d'urgenza**

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 146 del 2 luglio 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), avendo riscontrato l'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti legge.

### ***Le disposizioni oggetto della sentenza***

La norma oggetto della pronuncia prevedeva che i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 51, avessero compiuto il settantesimo anno di età, cessassero anticipatamente dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso. Questo in connessione con la norma di cui al precedente comma 2, la quale stabilisce, a regime, che il sovrintendente cessi in ogni caso dalla carica al compimento del settantesimo anno di età.

### ***I motivi del ricorso***

Con ordinanza del 25 ottobre 2023, il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 77, 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2003, nella parte in cui prevedeva, a decorrere dal 1° giugno 2023, la cessazione dalla carica di sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche per coloro che, alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, avessero compiuto il settantesimo anno di età.

In particolare, nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* ha prospettato:

- il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), ritenendo che la disposizione censurata, diretta a regolare un unico caso – quello del sovrintendente del Teatro San Carlo –, introducesse arbitrarie disparità di trattamento, ledesse l'affidamento e non fosse giustificata dall'esigenza di favorire il ricambio generazionale;
- la violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa (artt. 97 e 98 Cost.), in quanto la decadenza automatica,

legata a fattori estranei alle prestazioni svolte, avrebbe esposto la fondazione al pericolo di discontinuità gestionale e privato l'interessato del diritto di far valere le proprie ragioni, con le garanzie del giusto procedimento;

- la violazione dell'art. 77 Cost., la disposizione censurata essendo stata introdotta con lo strumento della decretazione d'urgenza, pur nell'evidente mancanza dei presupposti prescritti dalla Costituzione. Le finalità enunciate nel preambolo, concernenti la necessità di salvaguardare l'efficienza delle fondazioni lirico-sinfoniche, non avrebbero infatti alcuna attinenza con la disposizione censurata, giacché il loro perseguimento avrebbe imposto piuttosto di procedere a un avvicendamento graduale e non di disporre una decadenza immediata dalla carica.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha accolto le questioni in riferimento all'art. 77 Cost. e ha dichiarato assorbite le altre censure.

Essa ha anzitutto ribadito che il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, pur essendo affidato all'autonoma scelta politica del Governo, risulta tuttavia assoggettato a precisi «limiti costituzionali» e a «regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche».

Il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico assunto dal Governo «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)» e dev'essere esercitato «nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari».

In coerenza con il ruolo assegnato al Parlamento dalla disciplina costituzionale – che rimette all'esercizio collettivo delle due Camere la funzione legislativa (art. 70 Cost.) –, «le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere».

In questo quadro la Corte ha osservato che, stante la titolarità, da parte del Governo, del potere di adottare decreti-legge (ex art. 77 Cost.), lo stesso Governo non può, però, «dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione».

Richiamando la sua stessa giurisprudenza, la Consulta ha ricordato che «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge [...], quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione [...]», con ciò ribadendo la propria competenza a pronunciarsi sul punto.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, a fronte di un primo orientamento volto a riconoscere una natura squisitamente politica alla valutazione dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti-legge, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 la Corte ha rivendicato la legittimità del proprio sindacato sui richiamati presupposti, pur essendo giunta a una dichiarazione di illegittimità in un numero limitato di occasioni (si richiamano in particolare le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 220 del 2013).

La Corte ha, peraltro, rilevato come il tema della mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza risulti intrecciato con quello dell'eterogeneità della disposizione. In proposito, la sentenza in commento riafferma e rafforza il principio, già enunciato nella sentenza n. 22 del 2012, secondo cui l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita costituisce un "indice sintomatico" della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza.

Nel caso concreto la Corte ha segnalato che, seppure il preambolo del decreto-legge facesse riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche», non si poteva ravvisare un collegamento tra tali finalità – che peraltro risultano «prospettate in termini generici e apodittici» – e la cessazione degli incarichi in corso disposta dalla norma censurata.

Oltre a non trovare «un saldo e riconoscibile ancoraggio» né nel titolo del decreto-legge né nel preambolo, secondo la Corte la disposizione censurata – stante il suo «puntuale contenuto precettivo» – sfuggirebbe anche a una «traiettoria finalistica comune, capace di disvelare [...] una *ratio* unitaria, che valga a raccorderla alle altre previsioni del decreto-legge, pur nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti».

A partire dalla sentenza n. 22 del 2012 sopra richiamata, la Corte costituzionale ha censurato l'eterogeneità di disposizioni inserite nei decreti-legge nel corso dell'*iter* di conversione. Nel caso della sentenza n. 146, invece, l'eterogeneità – e,



conseguentemente la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza – è stata rilevata con riferimento a una norma presente nel testo iniziale del decreto-legge.

In proposito, il Considerato in diritto n. 7 si sofferma sull’impatto che decreti-legge nei quali siano inserite “norme intrusive” hanno sull’ordinato lavoro parlamentare. Sul punto la Corte rileva, in particolare, che «in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare una legge di conversione del decreto-legge, l’eterogeneità dell’atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo. La brevità del termine assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l’oggetto da disciplinare sia circoscritto».

La Corte ha, inoltre, segnalato la connessione esistente tra la presenza all’interno dei decreti-legge di “norme intrusive” perché eterogenee e il tema della chiarezza della legge, richiamando a tal proposito la recente sentenza n. 110 del 2023 con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una norma regionale perché radicalmente “oscura” e inintelligibile e quindi irragionevole e lesiva dell’articolo 3 della Costituzione.

Ritenendo che elementi probanti della straordinaria necessità e urgenza dell’intervento normativo, oltre a non essere stati introdotti nel corso del giudizio svoltosi innanzi ad essa, non potessero rinvenirsi neppure nel contesto della discussione parlamentare, la Corte costituzionale ha, dunque, ritenuto di dover connotare come evidente l’insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza con riferimento alla disposizione censurata, dichiarando, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023, come convertito.

### **3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (LUGLIO – SETTEMBRE 2024)**

Nel periodo considerato, i moniti rivolti al legislatore statale hanno riguardato:

- l'opportunità di una riforma legislativa della disciplina sulla responsabilità amministrativa che, con la scadenza del regime provvisorio del c.d. scudo erariale, definisca un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, alla luce del vigente modello di amministrazione (sentenza n. 132 del 2024);
- l'auspicio che, in materia di finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si concluda il processo di transizione ai costi e fabbisogni standard, prefigurato già dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (sentenza n. 133 del 2024);
- la reiterazione dell'auspicio affinché il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati dalla Corte sull'accesso alla procedura di suicidio assistito, ferma restando la possibilità di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi costituzionali (sentenza n. 135 del 2024);
- la rimozione della anomalia sanzionatoria tra ipotesi ordinaria e ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico (sentenza n. 138 del 2024);
- la segnalazione della mancanza di una disciplina legislativa di sistema relativa al riconoscimento della condizione non binaria (sentenza n. 143 del 2024).

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<p data-bbox="242 465 461 589"><a href="#">Sentenza n. 132/2024</a> del 6 giugno – 16 luglio 2024</p> <p data-bbox="242 656 461 712">Camera Doc VII, n.</p>	<p data-bbox="483 465 820 745">Riforma della disciplina della responsabilità amministrativa, che definisca un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, alla luce del vigente modello di amministrazione</p>	<p data-bbox="842 465 1348 1966">«[...] Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera (...) giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. In assenza di simili interventi, il fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali. Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare. Il legislatore non potrà limitare (...) l'elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento (...).Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione</p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. [...] sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti. Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni. Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, (...) è quello della incentivazione delle polizze assicurative (...). Ancora, (...) potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale. Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro».</i></p>
<p><a href="#">Sentenza n. 133/2024</a> del 9 maggio – 18 luglio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n.</p>	<p>Adozione dei costi standard totali quali criteri di riparto del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale</p>	<p><i>«(...) questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal formulare l'auspicio che, quanto al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si porti al più presto a conclusione il complesso iter di transizione ai costi e fabbisogni standard, prefigurato già dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione. Tale percorso, sebbene</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>avviato in tempi ormai risalenti, è stato, infatti, sospeso, quando non contraddetto, dal susseguirsi di una pluralità di interventi normativi che, nel segno della temporaneità, hanno impedito il conseguimento di un assetto del sistema di trasporto pubblico locale stabile e coerente con gli obiettivi di garanzia di un servizio efficiente e idoneo a soddisfare i bisogni delle comunità territoriali, secondo criteri di omogeneità sull'intero territorio nazionale. A tal fine, occorre, pertanto, che siano al più presto definiti i LAS e identificati in modo univoco i costi standard nella prospettiva di un riassetto organico del settore cui solo il legislatore potrà e dovrà provvedere».</i></p>
<p><a href="#">Sentenza n. 135/2024</a> del 1 – 18 luglio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n.</p>	<p>Disciplina dei requisiti sostanziali e procedurali del suicidio assistito, nel rispetto dei principi costituzionali</p>	<p><i>« (...) questa Corte non può che ribadire con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, oggi ribaditi e ulteriormente precisati dalla presente decisione, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia. Parimente, deve essere confermato lo stringente appello, già contenuto nella sentenza n. 242 del 2019 (...), affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza (...). (...) occorre infatti in ogni caso assicurare, anche attraverso la previsione delle necessarie coperture dei fabbisogni finanziari, che "l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza – in accordo con l’impegno assunto dallo Stato con la (...) legge n. 38 del 2010 – sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza”».</i></p>
<p><a href="#">Sentenza n. 138/2024</a> del 9 maggio – 19 luglio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n.</p>	<p>Rimodulazione delle sanzioni previste per l’ipotesi ordinaria e l’ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico</p>	<p><i>« (...) Non può disconoscersi che, in rapporto alla fattispecie criminosa dell’associazione finalizzata al narcotraffico, si registri una fenomenologia, in termini di “frattura sanzionatoria” tra ipotesi “ordinaria” e ipotesi “lieve” del reato, analoga a quella che questa Corte ha censurato con la sentenza n. 40 del 2019 relativamente ai delitti di cui all’art. 73 t.u. stupefacenti. Lo iato tra le pene minime previste dai commi 1 e 2 dell’art. 74 t.u. stupefacenti e quelle massime stabilite dal successivo comma 6 è persino più ampio di quello che ha dato luogo alla citata pronuncia (...). Al vulnus denunciato non è, tuttavia, possibile porre rimedio nel modo indicato dal rimettente. Alla luce di una giurisprudenza di questa Corte, ormai copiosa e costante, una volta accertato un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all’esame nel merito della questione l’assenza di un’unica soluzione a “rime obbligate” per ricondurre l’ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore – qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale –, risultando a tal fine sufficiente la presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni “costituzionalmente adeguate”, tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: soluzioni che consentono a questa Corte di porre rimedio nell’immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice incisa, ferma restando la possibilità per il</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022, n. 233 e n. 222 del 2018). [...]</i></p> <p><i>Dal sistema legislativo non appaiono, peraltro, neppure ricavabili, allo stato, "grandezze predate" diverse da quelle indicate dal giudice a quo, alle quali possa mettersi eventualmente capo al fine di riequilibrare l'assetto sanzionatorio censurato. [...] Conseguo a ciò l'inammissibilità delle questioni. Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di auspicare un sollecito intervento del legislatore che valga a rimuovere l'anomalia sanzionatoria riscontrabile in subiecta materia».</i></p>
<p><a href="#">Sentenza n. 143/2024</a> del 3 – 23 luglio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n.</p>	<p>Disciplina della condizione non binaria</p>	<p><i>« (...) Non pochi ordinamenti europei – da ultimo quello tedesco, con la recente legge sull'autodeterminazione in materia di registrazione del sesso (...) – hanno riconosciuto e disciplinato l'identità non binaria, seppure in forme diversificate. (...) Lo stesso diritto dell'Unione europea da tempo va evolvendo in tal senso, e infatti, per favorire la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, il regolamento (UE) 2016/1191 (...) presenta moduli standard recanti alla voce "sesso" non due diciture, ma tre, "femminile", "maschile" e "indeterminato". Le indicazioni che provengono dagli ordinamenti degli Stati europei e dalle Corti sovranazionali non sono tuttavia univoche. (...)</i></p> <p><i>La percezione dell'individuo di non appartenere né al sesso femminile, né a quello maschile – da cui nasce l'esigenza di essere riconosciuto in una identità "altra" – genera una situazione di disagio significativa rispetto al principio personalistico cui l'ordinamento costituzionale riconosce centralità (art. 2 Cost.). (...) Tali considerazioni, unitamente alle indicazioni del diritto comparato e dell'Unione europea, pongono la condizione non binaria all'attenzione del legislatore, primo interprete della sensibilità sociale.</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>D'altronde, l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile avrebbe un impatto generale, che postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria».</i></p>



### **3.1 La sentenza n. 132 del 2024 in materia di responsabilità amministrativa**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, ha respinto le censure di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti della disposizione del decreto-legge n. 76 del 2020 (articolo 21, co. 2), che prevede, per le condotte commissive, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose.

In sintesi, la Consulta ha ritenuto che la disposizione non sia irragionevole e trovi giustificazione in relazione alla sua temporaneità e al peculiare contesto economico e sociale determinatosi a seguito della pandemia.

Al di là del merito delle questioni sollevate, la pronuncia offre, nel suo svolgimento, un'analisi dell'evoluzione e dei caratteri della responsabilità amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, nonché evidenza, proprio alla luce del contesto istituzionale, giuridico ed economico, l'esigenza di una complessiva revisione della sua disciplina da parte del legislatore, ponendo l'attenzione su alcuni possibili interventi.

#### *La questione*

La disposizione oggetto della pronuncia, contenuta dall'articolo 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, prevede una disciplina provvisoria, in base alla quale, in deroga al regime ordinario, la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è circoscritta al dolo, lasciando rilevare il profilo soggettivo della colpa grave solo per le condotte omissive. La limitazione di responsabilità, inizialmente introdotta per i fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore e fino al 31 dicembre 2021, nell'ambito delle misure dirette a fronteggiare le ricadute economiche pregiudizievoli conseguenti all'emergenza epidemiologica, è stata successivamente prorogata per consentire la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), fino al 31 dicembre 2024.

Su tale disposizione sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania nell'ambito di un giudizio per responsabilità erariale nei confronti di alcuni funzionari pubblici in conseguenza di un ammanco di cassa dovuto a plurime riscossioni di assegni non autorizzati.

In particolare, la procura regionale era chiamata, nel caso di specie, a distinguere la contestazione nei confronti del cassiere, a titolo di dolo, dalle due contestazioni (commissiva per la firma degli assegni e omissiva per il mancato controllo sulla documentazione contabile e sui conti), a titolo di

colpa grave, nei confronti dei capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria. Nel chiedere la condanna dei convenuti, la Procura ha quindi eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 Cost., «in quanto norma di presumibile applicabilità nella vicenda ma irragionevolmente limitatrice della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi» di condotte commissive dolose.

Più in particolare, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata, che «introduce l'esenzione generalizzata da responsabilità per le condotte commissive connotate dall'elemento soggettivo della colpa grave»:

- incide su un «punto di equilibrio», quello della imputabilità a titolo di dolo e colpa grave per responsabilità amministrativa, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale «principio generale» e deresponsabilizza l'operato dei pubblici dipendenti medesimi, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;
- pur finalizzata a consentire la ripresa dell'economia dopo la pandemia, ricomprende qualsiasi condotta attiva e non solo quelle inerenti alla gestione dell'emergenza o in grado di rilanciare il sistema economico, e non distingue tra attività provvedimenti e materiali, e tra condotte causative di danni verso l'amministrazione e verso terzi, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;
- discrimina tra coloro che hanno la gestione attiva e i compiti «di predisporre i provvedimenti amministrativi» e coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza, i quali ultimi continuano a rispondere anche per condotte commissive connotate da colpa grave, nonché discrimina tra i lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico, in violazione dell'art. 3 Cost.;
- sottrae alla giurisdizione della Corte dei conti «l'assoggettabilità a responsabilità» delle condotte attive gravemente colpose, in violazione dell'art. 103 Cost.;
- «svuota» la responsabilità del pubblico dipendente e, al contempo, impedisce all'amministrazione di ricevere adeguato ristoro nel caso di condotte attive gravemente colpose e causative di danno, «che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici», in violazione degli artt. 28 e 81 Cost.

### *La decisione della Corte*

Nel merito, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi priorità logica nel ragionamento del ricorrente, ossia quelle riferibili al contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 97 Cost.

Mentre sono dichiarate inammissibili, per inconferenza dei parametri evocati, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 Cost.: infatti, secondo la Consulta, il primo dei parametri evocati concerne esclusivamente la responsabilità del pubblico dipendente verso terzi (art. 28), e non quella amministrativo-contabile, il secondo attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore nella sua politica finanziaria (art. 81) mentre il terzo riguarda il diverso profilo del riparto di giurisdizione tra il giudice contabile e gli altri giudici (art. 103).

Nella parte in diritto della pronuncia, la Corte ricostruisce i tratti fondamentali della responsabilità amministrativa, sottolineandone il carattere composito, in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria. Tale carattere composito si apprezza, in particolare, con riguardo all'elemento soggettivo della responsabilità, che, a regime, è stato ancorato dal legislatore ai casi di dolo e colpa grave (articolo 1, co. 1, L. n. 20 del 1994, come modificato dal D.L. n. 543/1996). Sul punto, la Corte sottolinea in particolare che la scelta legislativa della limitazione della responsabilità alle ipotesi dolose e gravemente colpose, positivamente scrutinata dalla Corte stessa con la sentenza n. 371 del 1998, si collocava nel processo riformatore degli anni Novanta, che marcavano il passaggio da un'amministrazione che doveva semplicemente dare esecuzione alla legge a quella che è stata definita "amministrazione di risultato". Infatti, come più volte ribadito (sentenze n. 203 del 2022 e n. 355 del 2010), la disciplina della responsabilità amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un giusto punto di equilibrio tra due esigenze: da un parte, scoraggiare i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati. Dall'altra parte, impedire che il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento.

In questa prospettiva la Corte rimarca che «il punto di equilibrio (tra le due menzionate esigenze, *ndr*) può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico», e che tale opera di bilanciamento è rimessa alla discrezionalità del legislatore «con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta» (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011).

Chiarito che l'imputabilità a titolo di dolo e colpa grave nella responsabilità amministrativa non rappresenta un principio generale dell'ordinamento, ma è frutto di una scelta del legislatore modulata in funzione del contesto storico-istituzionale, la Corte fa presente che nei decenni successivi alla riforma della responsabilità amministrativa del 1994 la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando, mentre contemporaneamente «la complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici è divenuta ancora maggiore, sul piano istituzionale, giuridico e fattuale, rendendo più difficili le scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità e più facile l'errore, anche grave».

In particolare, alcuni sviluppi dell'ordinamento, tra i quali la Corte richiama la crescente problematicità nell'individuare le norme applicabili in un sistema giuridico multilivello, i costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, i riflessi del pluralismo sociale e istituzionale nei procedimenti amministrativi, avrebbero accentuato la "fatica dell'amministrare", hanno reso più difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolato, come reazione al rischio di incorrere in responsabilità, il fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva".

In tale contesto, secondo la Corte, trova giustificazione la ricerca di nuovi punti di equilibrio «che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione».

Per la Consulta tale ricerca di una ragionevole distribuzione del rischio non ammetterebbe, in ipotesi, che il legislatore stabilisca un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo, perché in tale modo il rischio (ed il danno cagionato dall'agente) risulterebbe addossato quasi esclusivamente sulla collettività, indebolendo altresì la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. Sono invece da ritenersi non irragionevoli due diverse ipotesi esplicitate dalla Corte:

una disciplina che circoscriva alle sole ipotesi di dolo l'elemento soggettivo della responsabilità solo relativamente ad un numero limitato di agenti pubblici o a determinate attività amministrative, allorché esse presentino, per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione;

una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale.

È alla luce di questo ampio inquadramento che la Corte esamina la disposizione impugnata, ritenendo che la disciplina stabilita dall'articolo 21,

co. 2, del D.L. 76/2020 rientri nella seconda delle due ipotesi prospettate. In particolare, la Corte ha ritenuto che si tratti di una disciplina provvisoria (in vigore fino al 31 dicembre 2024) stabilita in relazione al peculiare contesto economico e sociale determinatosi a seguito della prolungata chiusura delle attività produttive dovuta alla pandemia, che determinava l'esigenza di contribuire al rilancio dell'economia nazionale, inducendo il legislatore a stimolare l'attività degli agenti pubblici riducendo la quantità di rischio in capo agli stessi, contrastando cioè il rischio della "burocrazia difensiva" in ragione della tutela di interessi costituzionalmente rilevanti della società italiana. Tale obiettivo trova conferma, per la Corte, nella limitazione dell'intervento legislativo alle sole condotte attive, «in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo» (così la relazione illustrativa del d.l. n. 76 del 2020).

Analogamente, secondo la Consulta, le successive proroghe del termine di efficacia di tale disciplina nella fase successiva alla crisi economica provocata dalla pandemia, hanno trovato giustificazione nella necessità di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Da ultimo, la Corte, rivolgendosi al legislatore, osserva che, dopo la scadenza della disciplina provvisoria oggetto della pronuncia, vi sia il rischio di una ri-espansione del fenomeno della burocrazia difensiva e dunque, di un rallentamento complessivo dell'azione amministrativa. Pertanto, si sollecita una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, finalizzata a "ristabilire una coerenza" tra la sua disciplina e le trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la "fatica dell'amministrare" senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità.

In tale attività riformatrice, la Corte precisa che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non potrà tuttavia, come già richiamato, limitare l'elemento soggettivo al dolo. Si aprono tuttavia altre soluzioni, molte delle quali proposte nelle numerose analisi scientifiche che la Corte ricorda esistono della materia.

In particolare, si potrebbero valutare:

un'adeguata tipizzazione della colpa grave, già presente in specifici settori dell'ordinamento, così da evitare l'incertezza della sua effettiva declinazione, attualmente affidata *ex post* al giudice;

l'introduzione di un limite massimo oltre il quale addossare il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non al dipendente pubblico

ma all'amministrazione nel cui interesse egli agisce, eventualmente accompagnata dalla previsione della rateizzazione del debito risarcitorio; la previsione, oltre all'attuale ipotesi generale di rateizzazione a discrezione del giudice, di ulteriori fattispecie obbligatorie di riduzione normativamente tipizzate nei presupposti.

La Corte indica altresì ulteriori possibili misure che potrebbero essere considerate dal legislatore, quali il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni, l'incentivazione delle polizze assicurative (attualmente non obbligatorie) e l'eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale. Infine, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità per i medesimi fatti materiali, spesso non coordinate tra loro.

### *Attività parlamentare*

È in corso presso le Commissioni riunite I Commissione Affari costituzionali e II Giustizia della Camera l'esame di due proposte di legge di iniziativa parlamentare ([C. 1621](#) e [C. 340](#)) che recano rilevanti modifiche alle disposizioni vigenti in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei Conti, nonché in materia di responsabilità amministrativa. La proposta C. 1621 è stata adottata come testo base (esame in Aula da dicembre 2024).

### **3.2. La sentenza n. 133 del 2024 in materia di riparto del fondo per il trasporto pubblico locale**

La Corte costituzionale con la sentenza n. 133 del 2024 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, del decreto-legge n.104 del 2023, sollevate dalle Regioni Veneto, Piemonte e Campania, per violazione degli articoli 3, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nella parte in cui introduce alcune modifiche ai criteri di ripartizione del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri derivanti dal trasporto pubblico locale, anche ferroviario (Fondo TPL) disciplinati dall'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017.

#### *La questione*

La Corte costituzionale è stata investita, in via principale, dalle Regioni Veneto, Piemonte e Calabria per sentirla dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023 che introduce modifiche ai criteri di riparto del fondo TPL stabiliti dall'art. 27 del d.l. n.50 del 2017.

Sul sistema di finanziamento del TPL si ricorda che:

- il d.lgs. n. 422 del 1997 aveva stabilito che tale finanziamento dovesse avvenire mediante risorse statali individuate e ripartite tramite dPCm, previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- con la legge-delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) è stato disposto che, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e le regioni, il riparto delle risorse avrebbe dovuto operarsi secondo un criterio "misto" che tenesse conto dei costi standard nonché della fornitura di un livello adeguato di servizi su tutto il territorio nazionale (LAS);
- con la legge di Stabilità 2013 (legge n. 228/2012, art. 1, comma 301) è stato istituito il Fondo Tpl che costituisce, ad oggi, la principale fonte di finanziamento del trasporto pubblico locale e che viene ripartito con le modalità e le percentuali stabilite dal dPCm 11 marzo 2013, adottato previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, il quale ancora tale riparto prevalentemente al criterio della spesa storica;
- l'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017 ha riformato la disciplina, incidendo sulla consistenza del fondo e determinandola *ex lege*, anno per anno (*in passato la stessa era variabile e ancorata al gettito delle accise sulla benzina e gasolio riscosse nella singola regione*).

La riforma da ultimo citata ha interessato altresì i criteri di riparto del fondo e, tuttavia, la sua applicazione è stata più volte posposta, protraendo di conseguenza l'applicazione del dPCm 11 marzo del 2013 (come modificato dal dPCm 26 maggio 2017) e quindi del criterio della spesa storica.

- Infine, il d.l. n. 176 del 2022 ha introdotto un'importante modifica sul punto, prevedendo che il riparto delle risorse del Fondo TPL - da effettuarsi entro il 31 ottobre di ogni anno con decreto interministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata - dovesse avvenire per il 50 per cento secondo il criterio dei costi standard e, per il restante 50 per cento, secondo i LAS. La definizione di questi ultimi veniva poi demandata a un decreto interministeriale da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata entro il 31 luglio 2023.

Il decreto-legge del 2022 ha introdotto inoltre una clausola di garanzia, in forza della quale l'applicazione dei nuovi criteri non potrebbe determinare un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020.

La mancata adozione del decreto di definizione dei LAS, ha spinto il Governo ad emanare il d.l. n. 104 del 2023 che all'art. 17 introduce modifiche all'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, in ordine ai criteri di riparto del fondo, disponendo che:

- il 50 per cento delle risorse del fondo siano attribuite sulla base dei costi standard, computati tenendo conto del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione, risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio nazionale;
- limitatamente agli anni 2023/2024 la ripartizione di una quota predeterminata dal legislatore è basata prevalentemente sul criterio della spesa storica;
- le somme residue sono ripartite per il 50 per cento mediante il criterio dei costi standard totali e per la restante parte secondo i LAS. Nelle more dell'adozione del decreto di definizione dei LAS, tutte le risorse vengono assegnate secondo il criterio dei costi standard totali.

In attuazione di tali indicazioni è stato adottato il decreto interministeriale 11 dicembre 2023, n. 328, che opera un riparto delle risorse del fondo sulla base dei criteri della spesa storica e del costo standard totale.

Per un ulteriore approfondimento della materia si rinvia al relativo [tema](#).



In merito all'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, le ricorrenti denunciano il carattere distorsivo dei nuovi criteri di riparto e, in particolare, del criterio del costo standard totale, comprensivo cioè dei servizi finanziati con risorse locali. Quest'ultimo, si afferma, favorirebbe le poche regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie il TPL, discriminando le altre e sottraendo a queste ultime le risorse necessarie a finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite, tra cui rientra il servizio di TPL.

Vengono lamentati, in particolare la lesione dell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita, la violazione del principio di buon andamento e di leale collaborazione, l'assenza dei requisiti di urgenza e necessità di cui all'art. 77 della Cost., l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria delle spese, nonché il principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse disponibili.

### *La decisione della Corte*

La Corte costituzionale con la sentenza in commento ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate dalle Regioni Veneto, Piemonte e Calabria.

La Consulta, con riferimento alla lesione degli artt. 2, 5 e 97 della Cost., ha giudicato non sufficientemente motivate le ragioni poste a fondamento dei ricorsi. Di fatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nei giudizi in via principale l'onere del ricorrente di fornire adeguata spiegazione dei motivi del ricorso è senza dubbio più pregnante rispetto ai giudizi instaurati in via incidentale. Conseguentemente, è necessario non soltanto individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali violati, ma altresì fornire una motivazione non meramente assertiva che indichi le ragioni del contrasto con le norme costituzionali ritenute lese.

Non viene, in particolare, fornita la chiara individuazione degli ambiti di competenza della regione indirettamente incisi dalla disciplina statale.

Con riferimento alla violazione dell'art. 77 della Cost., la Corte ritiene che la necessità e l'urgenza di dettare una disciplina transitoria siano da rinvenire nell'esigenza di sopperire alla mancata individuazione di uno dei due criteri di riparto delle risorse del fondo TPL, ossia dei LAS. La mancata adozione del decreto interministeriale ha reso di fatto urgente e necessario l'intervento statale al fine di evitare che la situazione di stallo possa pregiudicare o ritardare la ripartizione del più volte citato Fondo.

Non risulta neppure violato il principio di leale collaborazione, disponendo il d.l. n. 104 del 2023 il coinvolgimento delle regioni in sede di Conferenza unificata per la definizione dei LAS.

Infine, con riferimento alla corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse, di buon andamento e di copertura finanziaria delle spese, la Consulta afferma che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, sicché le risorse disponibili possono essere modificate, anche in diminuzione. Tali riduzioni non devono comunque rendere difficile o impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite, circostanza che va adeguatamente dimostrata dalle regioni con puntuali riferimenti analitici alle entrate o al bilancio regionale.

La Corte Costituzionale sottolinea, infine, che la prescrizione contenuta nella legge del 2009 è rimasta negli anni incompiuta non essendo stati definiti i criteri specifici per l'individuazione dei LAS né dei costi standard. La mancata attuazione della riforma sul federalismo fiscale ha conseguentemente giustificato l'intervento del legislatore statale al fine di assicurare il finanziamento del trasporto pubblico locale e garantire l'uniforme ed omogenea fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale.

Preso atto di tale situazione, nel pronunciare la sentenza, la Corte formula l'auspicio che, quanto al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si porti al più presto a conclusione il complesso *iter* di transizione ai costi standard e fabbisogni standard, prefigurato dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione.

### **3.3. La sentenza n. 135 del 2024 in materia di dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale quale indefettibile requisito (introdotto, ribadito e precisato dalla Corte) di non punibilità dell'aiuto al suicidio**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 135 del luglio 2024, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Cedu, ha ribadito i requisiti per l'accesso al suicidio fissati nella sentenza n. 242 del 2019<sup>4</sup>, chiarendo che questi requisiti devono essere accertati dal servizio sanitario nazionale, con le modalità procedurali stabilite nella stessa decisione del 2019.

#### *La questione*

Giudice *a quo* della vicenda oggetto della pronuncia costituzionale è il Giudice per le indagini preliminari (Gip) di Firenze, chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di archiviazione presentata dalla Procura della Repubblica di Firenze nell'ambito del procedimento penale che vede indagate tre persone per il reato di aiuto al suicidio ex art. 580 c.p., per aver posto in essere condotte dirette ad agevolare il proposito suicidario, liberamente e autonomamente formato, di una persona affetta da sclerosi multipla, in stadio avanzato e ormai quasi totalmente immobilizzata, ma non tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale, accompagnandola in Svizzera, così da poter accedere al suicidio medicalmente assistito (SMA).

Il G.i.p. - avendo rilevato l'impossibilità di escludere l'applicazione dell'art. 580 c.p. e avendo ritenuto non sussistente l'ipotesi di esclusione della punibilità stabilita dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 242/2019, in ragione della mancanza nel caso concreto del presupposto della dipendenza dell'aspirante suicida da "trattamenti di sostegno vitale" - ha chiesto alla Consulta di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 580 c.p., così come modificato dalla sentenza n. 242/2019, limitatamente alla parte in cui pone come requisito per la non punibilità la dipendenza da trattamenti di sostegno vitale di persona, affetta da patologia incurabile e fonte di sofferenze ritenute intollerabili, ma capace di esprimere un consenso libero e consapevole, per contrasto con gli artt. 2, 3, 13, 32 e 117, 1 comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU.

---

<sup>4</sup> Vale a dire, l'irreversibilità della patologia, la presenza di sofferenze fisiche o psicologiche che il paziente reputa intollerabili, la dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale e la sua capacità di prendere decisioni libere e consapevoli.

Più nel dettaglio secondo il giudice il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale violerebbe, anzitutto, l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente identiche, in quanto la circostanza che la specifica patologia da cui il paziente è affetto pregiudichi le sue funzioni vitali, tanto da richiedere l'attivazione di specifici trattamenti di sostegno a tali funzioni, non sarebbe indicativa di una sua maggiore o minore vulnerabilità, né di una maggiore o minore libertà e consapevolezza della sua decisione di porre fine alla propria vita; né, ancora, l'effettiva sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale sarebbe di per sé regolarmente associata a una maggiore sofferenza, che renda più umanamente comprensibile la sua decisione di ricorrere al suicidio assistito.

In secondo luogo, il requisito in questione confliggerebbe con gli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., in quanto provocherebbe una compressione della libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, non giustificata da contro-interessi di analogo rilievo.

In terzo luogo, esso sarebbe lesivo del «principio di dignità umana», in quanto il malato, irreversibile e intollerabilmente sofferente, si vedrebbe costretto a subire, per congedarsi dalla vita, un processo più lento e meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire, ossia ad attendere, anche per lungo tempo, l'inevitabile aggravamento della malattia sino allo stadio che rende necessaria l'attivazione di trattamenti di sostegno vitale, con il carico di sofferenze aggiuntive che ne consegue.

Infine, il requisito in oggetto comporterebbe la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, implicando una interferenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare non funzionale, né tantomeno necessaria, alla tutela del diritto alla vita, o, comunque sia, non proporzionata rispetto all'obiettivo, e contraria, al tempo stesso, al principio di non discriminazione, stante il carattere del tutto accidentale dell'elemento discriminante.

### *La decisione della Corte*

La Corte ritiene non sussistente la prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione. In proposito, la Corte rileva, anzitutto, che il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale – che pure “rappresenta un unicum nell'orizzonte comparato” – svolge, in assenza di un intervento legislativo, un “ruolo cardine”. La giurisprudenza costituzionale non ha infatti riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, ma ha 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 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, sicché viene meno il presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, formulata con riferimento all'art. 3 Cost..

Priva di fondamento è ritenuta anche la censura relativa alla violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., posti alla base del diritto all'autodeterminazione del paziente. In proposito, la Corte si mostra consapevole del fatto che giudici costituzionali di altri Paesi hanno tratto dal diritto alla libera autodeterminazione nello sviluppo della propria personalità l'esistenza di un diritto fondamentale a disporre della propria vita, anche attraverso l'aiuto di terzi, ma reputa di dover pervenire in materia a diverso risultato, in linea con gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte Suprema del Regno Unito. La Corte costituzionale afferma che proprio compito 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 quello di “fissare il limite minimo”, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, 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. Secondo la Corte, la soglia minima di tutela della vita umana - che si impone al legislatore, così come al potere referendario - si risolve nella insostenibilità costituzionale di una ipotetica disciplina che dovesse far dipendere dalla mera volontà dell'interessato la liceità di condotte che ne cagionino la morte, a prescindere dalle condizioni in cui il proposito è maturato, dalla qualità del soggetto attivo e dalle ragioni da cui questo è mosso, così come dalle forme di manifestazione del consenso e dai mezzi usati per provocare la morte.

All'opposto, è eccessiva, e pertanto costituzionalmente insostenibile, la compressione dell'autodeterminazione del paziente che versi nella peculiare situazione descritta dalla sentenza n. 242 del 2019 (e dalla precedente ordinanza n. 207 del 2018), in cui questi avrebbe – comunque sia – la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando i trattamenti che ne assicurano la sopravvivenza, ovvero chiedendone l'interruzione.

Nell'ambito della cornice fissata dalla propria giurisprudenza, la Corte riconosce un significativo spazio alla discrezionalità del legislatore, al quale

spetta primariamente il compito di offrire una tutela equilibrata a tutti i diritti di pazienti che versino in situazioni di intensa sofferenza. Il che esclude possa ravvisarsi, nella situazione normativa attuale, una violazione del loro diritto all'autodeterminazione. La Corte rimarca che resta fermo, in ogni caso, il dovere della Repubblica – in forza degli artt. 2, 3, secondo comma, e 32 Cost., oltre che dell'art. 2 CEDU – di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica.

La Corte precisa che i principi affermati nella sentenza n. 242 del 2019 valgono sia per il paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, sia per il paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti: pertanto non coglie nel segno il giudice a quo quando paventa che il requisito oggetto di censura condizionerebbe la libertà del paziente «in modo perverso», inducendolo ad accettare trattamenti di sostegno vitale, magari anche fortemente invasivi, che altrimenti avrebbe rifiutato, al solo fine di creare le condizioni per l'accesso al suicidio assistito.

Quanto alla sospettata violazione del principio di tutela della dignità umana, la Corte premette che, dal punto di vista dell'ordinamento, ogni vita è portatrice di una inalienabile dignità, indipendentemente dalle concrete condizioni in cui essa si svolga, dunque non potrebbe affermarsi che il divieto penalmente sanzionato di cui all'art. 580 c.p. costringa il paziente a vivere una vita, oggettivamente, “non degna” di essere vissuta. Saggiunge che altro discorso vale, però, per la nozione “soggettiva” di dignità, nozione rispetto alla quale dichiara di essere “non insensibile”, ma che finisce per coincidere con quella di autodeterminazione della persona: valgono a questo riguardo, pertanto, le considerazioni già svolte circa la necessità di un bilanciamento, a fronte del contrapposto dovere di tutela della vita umana; bilanciamento nell'operare il quale il legislatore deve poter disporre di un significativo margine di apprezzamento.

Non fondata è ritenuta, infine, la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, che rispettivamente concernono il diritto alla vita privata e il divieto di discriminazione.

In relazione all'art. 8 CEDU, la Corte dà atto che la Corte EDU ha affermato che 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, e che 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. Tuttavia, la Corte EDU ha anche stabilito che gli Stati dispongono di un considerevole margine di apprezzamento in ordine al bilanciamento tra tale diritto e gli interessi tutelati

da simili incriminazioni, e segnatamente le ragioni di tutela della vita umana, e ha concluso che 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.

Riguardo all'articolo 14 CEDU e alla paventata violazione del divieto di discriminazione, infine, la Corte costituzionale richiama gli argomenti svolti precedentemente a proposito della censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost.

La Corte, disattese le censure del rimettente, ritiene di dover precisare, a fronte della varietà delle interpretazioni offerte nella prassi, che la nozione di «trattamenti di sostegno vitale» - utilizzata nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019 - deve essere interpretata, dal Servizio sanitario nazionale e dai giudici comuni, in conformità alla *ratio* di quelle decisioni.

La Corte ribadisce poi come l'accertamento della condizione della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale debba essere condotto, unitariamente, assieme a quello di tutti gli altri requisiti fissati dalla sentenza n. 242 del 2019.

Sul piano procedurale, la Corte riafferma la necessità del puntuale rispetto della procedura stabilita dalla sentenza n. 242 del 2019, funzionale a prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili: tale procedura prevede il necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, al quale è affidato il delicato compito di accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di liceità dell'accesso alla procedura di suicidio assistito, oltre che di «verificare le relative modalità di esecuzione; inoltre, in attesa di un organico intervento del legislatore, è necessario acquisire il parere del comitato etico territorialmente competente.

La Corte sottolinea che l'eventuale mancata autorizzazione alla procedura, da parte delle strutture del servizio sanitario pubblico, “ben potrà essere impugnata di fronte al giudice competente”, e che resta impregiudicata la necessità di un attento accertamento, da parte del giudice penale, di tutti i requisiti del delitto, compreso l'elemento soggettivo.

La Corte ribadisce - “con forza”- l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, come ulteriormente precisati dalla decisione in commento, ed evidenzia che resta ferma la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, “nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia”.

### *Attività parlamentare*

Nel corso della XVIII legislatura il Parlamento è intervenuto in materia di morte volontaria medicalmente assistita, giungendo alla approvazione in prima lettura alla Camera di un testo unificato, il cui *iter* d'esame non si è concluso in Senato (AS 253). Nel corso della attuale legislatura sulle questioni oggetto della decisione in esame risultano in corso di trattazione presso le Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> una serie di disegni di legge: AS 65 (Parrini e altri), AS 104 (Bazoli e altri), AS 124 (Pirro e altri), AS 570 (De Cristofaro e altri) e AS 1083 (Paroli e altri).



### **3.4. La sentenza n. 138 del 2024 in materia di anomalia sanzionatoria tra ipotesi ordinaria e ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico**

Nella sentenza in titolo, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la richiesta, avanzata con l'ordinanza di rimessione, di allineamento dei minimi edittali delle fattispecie ordinarie di cui all'art. 74, commi 1 e 2, del Testo unico sugli stupefacenti ai massimi edittali della fattispecie di lieve entità.

#### ***La questione***

Nell'ordinanza di rimessione, il GIP del Tribunale di Brescia aveva rilevato come le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 74 del T.U. in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, che sanzionano, rispettivamente, le condotte "qualificate" e quelle di mera partecipazione all'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, violerebbero i principi di proporzionalità, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena di cui agli artt. 3 e 27 Cost. In particolare, il giudice rimettente sottolineava come tali violazioni derivassero dal profondo divario esistente tra le pene minime previste dalle disposizioni di cui ai predetti commi 1 e 2 e le sanzioni massime prescritte dal comma 6 dello stesso art. 74, il quale prevede l'applicazione delle pene previste dall'art. 416 c.p. ("associazione per delinquere") per la partecipazione "qualificata" ovvero "semplice" ad un sodalizio criminoso diretto a commettere fatti di "lieve entità", ai sensi dell'art. 73, co. 5, del T.U. in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope. Infatti, alla luce delle sanzioni edittali stabilite dalle norme richiamate, ad avviso del giudice *a quo* si configurerebbe un'"ampio iato sanzionatorio" tra la punibilità delle fattispecie criminose "ordinarie" e quelle "lievi" di cui all'art. 73, comma 5 del medesimo T.U.

Nello specifico, la pena risulterebbe palesemente sproporzionata laddove le condotte concrete, pur non essendo sussumibili nelle fattispecie di lieve entità, si collochino "in una "zona grigia" al confine tra le due fattispecie, o comunque non troppo "distante" da quella della fattispecie "lieve".

Inoltre, il giudice rimettente rilevava come l'associazione per il narcotraffico (art. 74 T.U. in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope), essendo una forma speciale dell'associazione per delinquere, connotata unicamente dai particolari reati-fine perseguiti e non da particolari caratteristiche del sodalizio, possa ricomprendere fenomeni associativi

eterogenei tra loro, in grado di esprimere diversi gradi di pericolosità nei confronti dei beni giuridici tutelati.

### *La decisione della Corte*

Al fine di dirimere la questione di legittimità costituzionale prospettata, la Corte ha rilevato anzitutto come, in termini di differenza del trattamento sanzionatorio tra fattispecie “ordinarie”, inquadrabili nei commi 1 e 2 dell’art. 74, ed ipotesi di fatti di lieve entità, di cui al comma 6 del medesimo articolo, “si registri una fenomenologia, in termini di “frattura sanzionatoria” (...) analoga a quella che questa Corte ha censurato con la sentenza n. 40 del 2019 relativamente ai delitti di cui all’art. 73 T.U. stupefacenti”<sup>5</sup>.

Preliminarmente, i giudici costituzionali hanno ricordato il principio, oramai consolidato, per cui allorquando si verifichi un *vulnus* di tutela a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, la Corte non è vincolata, in materie quali la politica criminale, che rientrano nella piena discrezionalità legislativa, a rinvenire nell’ordinamento una soluzione “a rime obbligate” al fine di ricondurre la situazione giuridica a conformità con la Costituzione, essendo sufficiente “la presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni “costituzionalmente adeguate”, tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore”.

Tuttavia, una simile soluzione – ha precisato la Corte – non sarebbe applicabile al caso concreto.

La Consulta, inoltre, ha escluso anche la praticabilità della soluzione, prospettata dal giudice rimettente, di equiparare i minimi edittali della fattispecie più grave con i massimi edittali della fattispecie di minore gravità.

Infatti, una simile assimilazione – spiega la Corte – era già stata esclusa anche nella risoluzione della problematica sanzionatoria sottesa all’art. 73 T.U. stupefacenti, in ragione del fatto che, in un quadro di scelte di politica

---

<sup>5</sup> In tale sentenza veniva affrontata la questione inerente al divario sanzionatorio sussistente tra le pene applicabili in ipotesi “ordinarie” di traffico illecito di droghe pesanti, punite con la reclusione da otto a venti anni, oltre la multa, e le fattispecie di “lieve entità” sanzionate, a prescindere dalla tipologia di sostanza stupefacente (pesante o leggera), con la reclusione da uno a quattro anni, oltre la multa. In particolare, la Corte, stante la differenza considerevole tra minimo edittale delle ipotesi ordinarie (reclusione pari ad otto anni) e massimo edittale nei casi di lieve entità (reclusione pari a quattro anni), nella predetta sentenza evidenziava la presenza di una disparità di trattamento irragionevole e sproporzionata, con particolare riferimento alle ipotesi “di confine”, ossia “i più lievi tra i fatti gravi” e “i più gravi tra i fatti lievi”. Al fine di ricondurre il minimo edittale di cui all’art. 73, co. 1 entro i confini della legittimità costituzionale, con la sentenza n. 40 del 2019 la Corte costituzionale aveva ridotto la reclusione minima da otto a sei anni. Quest’ultima grandezza, ad avviso dei giudici costituzionali, sebbene non rappresentasse una scelta vincolata (cd. “a rime obbligate”), risultava coerente con le scelte del legislatore operate in casi analoghi relativi ai fatti “di confine”.

criminale spettanti al legislatore, per le ipotesi delittuose di lieve entità può essere espressa un maggiore tolleranza, attraverso un trattamento più mite, mentre per i casi di maggior gravità può venire in rilievo “una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose” (v. sent. n. 179 del 2017).

Infine, la Corte ha escluso anche la possibilità di ricorrere al trattamento sanzionatorio offerto dalle altre figure di reato associativo presenti nell’ordinamento, quali l’associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.), l’associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico (art. 270-*bis* c.p.) e l’associazione finalizzata alla tratta o ad altri delitti contro la libertà individuale (art. 416, sesto comma, c.p.), non essendo prefigurata in relazione a tali casi una distinzione sul piano sanzionatorio tra fattispecie “ordinaria” e fattispecie “lieve”.

Pertanto, in assenza di soluzioni alternative offerte dall’ordinamento, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate, auspicando, tuttavia, l’intervento del legislatore al fine di rimuovere l’anomalia sanzionatoria riscontrabile *in subiecta materia*.

### **3.5. La sentenza n. 143 del 2024 in materia di preclusione dell'attribuzione di un genere non binario con la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso**

Con la sentenza in titolo la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle censure sollevate con riguardo all'articolo 1 della legge n. 164 del 1982, recante norme in materia di rettificazione di attribuzione del sesso, nella parte in cui non prevede che con la rettificazione si possa attribuire un genere non binario, dichiarando, di converso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, del decreto legislativo n. 150 del 2011, recante disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, per contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui subordina la rettificazione del sesso attribuito alla nascita ad una sentenza che autorizzi un trattamento medico-chirurgico, prescindendo dal fatto che le modificazioni dei caratteri sessuali potrebbero già essere intervenute ed essere state ritenute da sole sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso.

#### *La questione*

Il Tribunale di Bolzano, con l'ordinanza n. 11 del 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982, in base al quale la rettificazione avviene tramite sentenza del tribunale che attribuisce ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita, e dell'art. 31, comma 4, del decreto legislativo n. 150 del 2011, cui il citato articolo 1 rinvia per la disciplina delle controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso.

In particolare, l'art. 31, comma 4, statuisce che «[q]uando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato».

A parere del giudice rimettente, le norme sopra indicate non risulterebbero conformi ai principi costituzionali enunciati negli articoli 2, 3, 32 e, limitatamente all'art. 1 della legge 164/1982, nell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sarebbero inoltre insuscettibili di una interpretazione adeguatrice, essendo l'intero ordinamento informato ad una logica di genere binario. L'impossibilità di attribuire il genere non binario sarebbe dunque lesiva dell'identità sociale della persona, della sua salute intesa come benessere psicofisico e del rispetto della sua vita privata e familiare, ma

soprattutto del principio di uguaglianza, poiché la rettificazione sarebbe consentita solo ai portatori di un'identità binaria, con immotivata esclusione di coloro che sentano di appartenere a un genere non binario.

### *La decisione della Corte*

La Corte ritiene innanzitutto che le due questioni sollevate dal giudice *a quo* siano autonome l'una dall'altra, riguardando l'una le sole persone che rivendicano un'identità di genere non binaria e l'altra anche coloro che transitano dal genere femminile al maschile, o viceversa.

Con riguardo alle censure mosse avverso la legge n. 164 del 1982, la Corte afferma che la stessa, emanata per superare il disallineamento, tipico della condizione transessuale, tra il sesso biologico, attribuito alla nascita su base morfologico-genotipica, e l'identità sessuale, percepita dall'individuo nello sviluppo della sua personalità, si colloca «nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie» (sentenza n. 161 del 1985).

Nell'ambito di tale contesto normativo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per escludere che le modificazioni dei caratteri sessuali, quale presupposto della pronuncia di rettificazione, includano necessariamente un trattamento chirurgico (sentenza n. 221 del 2015), nel contempo ribadendo «la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato», sicché «va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione» (sentenza n. 180 del 2017).

Venendo alla questione più specificamente riguardante l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile, la Corte, pur ritenendola meritevole di attenzione, segnala che essa, per l'impatto generale che avrebbe sull'ordinamento, «postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria», tra i quali la Corte ricorda, limitandosi a quelli di maggior evidenza, il diritto di famiglia (per il matrimonio e l'unione civile, negozi riservati a persone di sesso diverso e, rispettivamente, dello stesso sesso), il diritto del lavoro (per le azioni positive in favore della lavoratrice), il diritto dello sport (per la distinzione degli ambiti competitivi), il diritto della riservatezza (i «luoghi di contatto», quali carceri, ospedali e simili, sono normalmente strutturati per genere maschile e femminile).

Né possono trarsi elementi risolutivi nella direzione della necessità del riconoscimento dell'identità non binaria dall'analisi di alcuni ordinamenti

europei in cui tale riconoscimento è in qualche modo avvenuto (la stessa Unione europea ha introdotto, per la presentazione di alcuni documenti pubblici, moduli standard recanti alla voce «sesso» le diciture «femminile», «maschile» e «indeterminato»), avendo anzi la Corte Edu escluso che l'art. 8 CEDU imponga agli Stati un'obbligazione positiva di registrazione non binaria.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 1 della legge n. 164 e rimette la questione del riconoscimento dell'identità non binaria all'attenzione del legislatore, «primo interprete della sensibilità sociale».

Diverso il discorso relativo all'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, cui l'art. 1 della legge n. 164 del 1982 espressamente rinvia per la disciplina degli aspetti procedurali delle controversie in materia di rettificazione di attribuzione di sesso.

Il comma 4 del citato art. 31, oggetto delle censure del giudice *a quo* nella parte in cui prescrive l'autorizzazione giudiziale per i trattamenti medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali, contiene una previsione che, a parere della Corte, «ha rappresentato una cautela adottata dalla legge n. 164 del 1982 nel momento in cui l'ordinamento italiano si apriva alla rettificazione dell'attribuzione di sesso» che «non può dirsi in sé manifestamente irragionevole, e quindi esorbitante dalla sfera della discrezionalità legislativa, considerata l'entità e la irreversibilità delle conseguenze prodotte sul corpo del paziente da simili interventi chirurgici».

Alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia (v. sentt. 221 del 2015 e 180 del 2017 sopra richiamate), su cui si è innestato l'orientamento dei giudici di merito di autorizzare l'intervento chirurgico contestualmente alla sentenza di rettificazione, e non prima e in funzione della rettificazione stessa, la rigidità di tale regime autorizzatorio è tuttavia divenuta irrazionale, ben potendo il percorso di transizione da un sesso all'altro compiersi «mediante trattamenti ormonali e sostegno psicologico-comportamentale, quindi anche senza un intervento di adeguamento chirurgico».

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 – per irragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost. – nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso.

## 4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE

### 4.1. La sentenza n. 153 del 2024 in materia di attività libero professionale intramoenia dei dirigenti sanitari

La Corte Costituzionale, con la sentenza. n. 153 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20<sup>6</sup>, nella parte in cui consente, in via transitoria e fino al 2025, alle «strutture private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale, di avvalersi dell'operato di dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale che abbiano optato per il regime di attività libero professionale intramuraria» (ALPI), nell'ambito del giudizio di legittimità in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, ha parzialmente accolto le censure di incostituzionalità rivolte al comma 2 dello stesso art. 47 della legge della Regione Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole «anche con le modalità di cui al comma 1», ritenendo invece non fondate le questioni di legittimità relative al comma 3 del medesimo articolo.

#### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Sono stati sottoposti al vaglio di legittimità del giudice costituzionale i commi da 1 a 3 dell'art. 47 della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20.

In particolare, il comma 1 stabilisce che, in via transitoria, fino all'anno 2025, anche al fine di migliorare l'integrazione tra le strutture facenti parte del sistema sanitario pubblico allargato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge regionale 7 dicembre 2006, n. 41<sup>7</sup>, nelle strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale possono operare i dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario regionale che abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria (ALPI).

Al fine di ridurre le liste di attesa, al comma 2 si autorizzano, in via transitoria, fino all'anno 2025, aziende sanitarie, enti e istituti del Servizio sanitario regionale ad acquisire dai propri dipendenti della dirigenza sanitaria a rapporto di lavoro esclusivo, in forma individuale o in *equipe*, prestazioni

---

<sup>6</sup> *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026.*

<sup>7</sup> *Riordino del Servizio Sanitario Regionale.*

sanitarie in regime di libera professione intramuraria ai sensi della n. 120/2007<sup>8</sup>, anche con le modalità di cui al comma 1.

Il comma 3 affida alla Giunta regionale, con propria deliberazione, la determinazione dei criteri e delle modalità di svolgimento dell'attività libero professionale di cui al comma 2, nonché la valorizzazione economica dell'attività libero professionale da corrispondere, a prestazione, ai professionisti.

### *I motivi del ricorso*

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso in via principale sulla legittimità costituzionale delle disposizioni citate, ritenendo che l'intervento legislativo regionale eccedesse la competenza regionale. In particolare:

- con riguardo all'intero articolo 47, sussisterebbe la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, ampliando l'ambito di operatività dell'attività libero professionale intramuraria per i dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario regionale ligure, frustrerebbe le esigenze di uniformità sottese alla disciplina statale della libera professione intramuraria, dando luogo a una irragionevole disparità di trattamento rispetto al personale sanitario medico che opera in altre regioni;
- con specifico riguardo al comma 1 dell'art. 47, sussisterebbe la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile prevista dall'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo Cost., in quanto tale comma, incidendo su rapporti di lavoro già sorti e determinandone, in maniera minuta e con effetti immediati, aspetti essenziali e qualificanti, realizzerebbe un'indebita sostituzione della fonte di disciplina del rapporto di lavoro, individuata dalla legge statale nella contrattazione collettiva.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso e ha, anzitutto, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'articolo 47 della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20.

Nel percorso logico seguito, la Corte ha affermato che la citata previsione si pone in contrasto con un principio fondamentale in materia di tutela della salute, vincolante per tutte le Regioni, che vieta ai medici che abbiano optato per il rapporto di lavoro esclusivo con il SSN di svolgere l'ALPI presso

---

<sup>8</sup> *Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria.*



strutture sanitarie private accreditate. Con tale divieto, stabilito dall'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, il legislatore ha inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico, evitando che potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture accreditate.

Sono state, poi, parzialmente accolte le censure di incostituzionalità rivolte al comma 2 dello stesso art. 47 della legge della Regione Liguria n. 20 del 2023, limitatamente alle parole “anche con le modalità di cui al comma 1”, poiché tale parte della disposizione si pone in contrasto con il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, da cui discende il divieto di svolgere attività libero-professionale presso le strutture private accreditate. La disposizione regionale impugnata è, infatti, in linea con la normativa statale, ad eccezione della previsione della possibilità che le prestazioni acquistate dall'azienda sanitaria dai propri dirigenti sanitari in regime di ALPI siano effettuate presso strutture sanitarie accreditate.

Per effetto dell'accoglimento solo parziale delle censure di illegittimità costituzionale rivolte al comma 2 dell'impugnato art. 47 della legge della Regione Liguria n. 20 del 2023, sono state invece rigettate le censure rivolte, solo in via derivata, al comma 3 del medesimo articolo. Invero, secondo la Corte, tale comma conserva un suo, sebbene più limitato, ambito di applicazione, compatibile con la facoltà, accordata alla Regione, di autorizzare, al ricorrere delle condizioni indicate dal legislatore statale, l'acquisto da parte delle aziende sanitarie delle prestazioni aggiuntive dai propri dirigenti sanitari e di disciplinare, nel rispetto dei principi fissati dal legislatore statale, criteri e modalità di svolgimento di tale attività.