



# Il controllo di costituzionalità delle leggi

---

RASSEGNA TRIMESTRALE  
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

---

ANNO IV NUMERO 4 OTTOBRE-DICEMBRE 2024

---



# **Il controllo di costituzionalità delle leggi**

---

**RASSEGNA TRIMESTRALE  
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

---

**ANNO IV NUMERO 4 – OTTOBRE-DICEMBRE 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 quarto 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\_4.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 (ottobre – dicembre 2024).....	7
▪ 2.1. La sentenza n. 160 del 2024 in materia di confisca edilizia e diritto di ipoteca .....	12
▪ 2.2. La sentenza n. 162 del 2024 in materia di sospensione della sorveglianza speciale durante la detenzione e nuova valutazione della pericolosità sociale .....	16
▪ 2.3. La sentenza n. 175 del 2024 in materia di rapporti Stato-regioni nell’ambito degli Accordi per la coesione.....	21
▪ 2.4. La sentenza n. 181 del 2024 in materia di parità di genere nella dotazione organica delle qualifiche del ruolo ispettori del Corpo di polizia penitenziaria .....	24
▪ 2.5. La sentenza n. 192 del 2024 sulla legge di attuazione dell’autonomia differenziata.....	27
▪ 2.6. La sentenza n. 207 del 2024 in materia di scatti di invalidità di servizio e blocco degli incrementi stipendiali per il personale militare .....	43
<b>3. I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale (ottobre – dicembre 2024) .....</b>	<b>47</b>
▪ 3.1. La sentenza n. 195 del 2024 in materia di rapporto Stato-regioni nell’ambito del concorso alla finanza pubblica e riparto di un fondo per la tutela della salute .....	51
▪ 3.2. La sentenza n. 201 del 2024 in materia di istituzione di ambulatori finalizzati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia, con il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore .....	55
<b>4. Altre pronunce di interesse .....</b>	<b>59</b>
▪ 4.1. La sentenza n. 172 del 2024 in materia di rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani .....	59
▪ 4.2. La sentenza n. 196 del 2024 in materia di limite ai mandati consecutivi per i sindaci .....	63



## 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 (ottobre – dicembre 2024)**

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p><a href="#">Sentenza n. 160/2024</a> del 6 giugno – 3 ottobre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 380 Senato Doc VII, n. 96</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 7, primo comma, L. 28 febbraio 1985, n. 47</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p> <p>in via consequenziale, art. 31, co. 3, primo e secondo periodo, d.P.R. n. 380 del 2001</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3, 24 e 42 Cost.</p>	<p>Mancata garanzia, nei casi di confisca di un bene immobile abusivo da parte del comune, del diritto di ipoteca iscritta in data anteriore alla confisca edilizia, se il creditore ipotecario non è responsabile dell'abuso edilizio</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 162/2024</a> del 24 settembre – 17 ottobre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 381 Senato Doc VII, n. 97</p>	<p>art. 14, comma 2-ter, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia)</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3, 13, 27, terzo comma, Cost.</p>	<p>Mancata previsione della rivalutazione della pericolosità sociale, ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, quando la misura sia stata sospesa per l'applicazione di una pena detentiva inferiore a due anni</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 175/2024</a> del 25 settembre – 7 novembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 394 Senato Doc VII, n. 98</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 2, comma 4, D.L. 19 settembre 2023, n. 124 (conv. L. n. 162/2023)</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3, 5 e 97 Cost.</p>	<p>Mancata previsione di un'interlocuzione con la Regione interessata in caso di definanziamento dell'Accordo per la coesione con la medesima Regione, per il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale in relazione ai pagamenti effettuati</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p><a href="#">Sentenza n. 179/2024</a> del 15 ottobre – 14 novembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 396 Senato Doc VII, n. 99</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 34, comma 2, c.p.p.</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 24, secondo comma, e 111, secondo comma Cost.</p>	<p>Mancata previsione di incompatibilità alla trattazione del giudizio dibattimentale del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 181/2024</a> del 30 ottobre – 19 novembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 398 Senato Doc VII, n. 100</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 44, commi da 7 a 11, D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 95 e allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al D.Lgs. 30 ottobre 1992, n. 443</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3 e 117, primo comma, Cost.</p>	<p>Trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 192/2024</a> del 14 novembre – 3 dicembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 407 Senato Doc VII, n. 101</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 1, comma 2, legge n. 86 del 2024 <i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 2, comma 1, terzo periodo, legge n. 86 del 2024 <i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 2, comma 2, legge n.86 del 2024</p> <p>art. 3, comma 3, legge n. 86 del 2024 <i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 4, comma 1, primo periodo, legge n. 86 del 2024 <i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 116, terzo comma, Cost.</p> <p>articolo 116, terzo comma, Cost.</p> <p>articolo 116, terzo comma, Cost.</p> <p>articolo 116, terzo comma, Cost.</p>	<p>Incostituzionalità di alcuni profili della legge di attuazione dell'autonomia differenziata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• estensione applicativa della legge alle regioni a statuto speciale</li> <li>• trasferimento anche di tutte le funzioni rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate alla stregua del principio di sussidiarietà e in relazione alla situazione della regione richiedente;</li> <li>• carenza di principi e criteri direttivi nella delega per la individuazione dei LEP, senza peraltro prevedere una modulazione degli</li> </ul>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
	<p>art. 2, comma 1, primo periodo, legge n. 86 del 2024 <i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 3, comma 1, legge n. 86 del 2024 e in via consequenziale art. 3, commi 2, 4, 5 e 6, legge n. 86 del 2024</p> <p>art. 3, comma 7, legge n. 86 del 2024</p> <p>art. 3, comma 9, legge n. 86 del 2024 e in via consequenziale art. 3 commi 8 e 10, nonché in via consequenziale sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024: art. 1, commi da 791 a 801-bis, L. 29 dicembre 2022, n. 197</p> <p>art. 8, comma 2, legge n. 86 del 2024</p> <p>art. 9, comma 4, legge n. 86 del 2024 <i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 11, comma 2, legge n. 86 del 2024</p>	<p>articolo 116, terzo comma, Cost.</p> <p>articolo 76, Cost.</p> <p>articoli 3 e 76, Cost.</p> <p>articolo 3, Cost.</p> <p>articoli 97, secondo comma, 81, 119, 3, Cost.</p> <p>articoli 3, primo comma, 97, primo comma, 119, primo comma Cost.</p> <p>articolo 116, terzo comma, Cost.</p>	<p>stessi in relazione ai vari settori;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilità di modifica tramite d.P.C.m. di quanto previsto dai futuri decreti legislativi per la determinazione dei LEP e applicazione, nelle more dell'entrata in vigore di tali decreti, della procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2023, che pure prevede il ricorso a d.P.C.m.;</li> <li>• modificabilità, con decreto interministeriale, delle aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito;</li> <li>• facoltatività (e non doverosità) del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica.</li> </ul>
<a href="#">Sentenza n. 195/2024</a> del 29 ottobre – 6 dicembre 2024	art. 1, comma 527, quinto periodo, L. 30 dicembre 2023, n. 213	articolo 3 Cost.	Mancata esclusione, dalle risorse che è possibile ridurre a seguito del

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p>Camera Doc VII, n. 410 Senato Doc VII, n. 102</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>(legge di bilancio 2024)</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p> <p>art. 1, comma 557, legge n. 213/2023</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.</p>	<p>mancato versamento del contributo alla finanza pubblica dovuto da parte delle regioni, di quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute</p> <p>Mancata previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per l'adozione del decreto del Ministro ministeriale diretto a individuare criteri e modalità di riparto di un fondo per le malattie rare</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 207/2024</a> del 30 ottobre – 19 dicembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 420 Senato Doc VII, n. 103</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 9, commi 1 e 21, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. L. n. 122/2010)</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Inclusione degli scatti per invalidità di servizio per il personale militare nel blocco degli incrementi stipendiali previsto per il triennio 2011-2013</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 208/2024</a> del 25 novembre – 19 dicembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 421 Senato Doc VII, n. 104</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	<p>art. 442, comma 2-bis, codice di procedura penale</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p> <p>in via consequenziale, art. 676, comma 3-bis, codice di procedura penale</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3, 27, primo e terzo comma, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost.</p>	<p>Mancata possibilità per il condannato che non abbia proposto impugnazione, in esito a un giudizio abbreviato, di poter essere ammesso alla sospensione condizionale e alla non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, quando per effetto della diminuzione di un sesto prevista dalla “riforma Cartabia” la pena</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
			inflittagli non superi i due anni di reclusione
<p><a href="#">Sentenza n. 211/2024</a> del 14 novembre – 20 dicembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 424 Senato Doc VII, n. 105</p> <p><a href="#">COMUNICATO</a></p>	art. 1, comma 378, L. 30 dicembre 2020, n. 178	articoli 3 e 24 Cost.	Improcedibilità prevista – nell’ambito dell’esecuzione forzata su immobili destinati all’edilizia residenziale pubblica convenzionata – per il caso in cui il creditore fondiario non risponda a particolari requisiti o non partecipi alla procedura

## **2.1. La sentenza n. 160 del 2024 in materia di confisca edilizia e diritto di ipoteca**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 160 del 6 giugno 2024 (pubblicata in G.U. il 9 ottobre 2024) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 3 della L. n. 47/1985, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, anteriormente rispetto alla data di trascrizione del provvedimento che accerta l'inottemperanza all'ingiunzione a demolire l'immobile costruito in assenza o in difformità alla prescritta concessione edilizia.

In via consequenziale, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. edilizia), giacchè la disposizione indicata reca il medesimo tenore letterale del suddetto art. 7, co. 3 L. n. 47/1985, dichiarato costituzionalmente illegittimo (Il Testo unico dell'edilizia ha infatti abrogato la legge n. 47 del 1985 riproducendo il contenuto dell'articolo 7 di tale legge appunto all'articolo 31).

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

La Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 L. n. 47/1985 e dell'art. 31, co. 3 d.p.r. n. 380/2001 (T.U. edilizia).

La disposizione di cui all'art. 7, co. 3 L. n. 47/1985, sostanzialmente riprodotta dall' art. 31, co. 3 d.p.r. n. 380/2001, prevede che se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione a demolire, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive, sono **acquisiti di diritto gratuitamente** al patrimonio del comune. Si chiarisce che l'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

### ***I motivi dell'ordinanza***

Con ordinanza di rimessione dell'8 gennaio 2024 (n. 26/2024) la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha rilevato il contrasto delle norme impugnate rispetto agli artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo per violazione dell'art. 1 Prot. Addiz. della CEDU), nella parte in cui non fanno salvo il 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.

In particolare, il giudice *a quo*, dopo aver escluso la percorribilità di interpretazioni conformi alla Costituzione, rilevava come, in base ad un consolidato indirizzo ermeneutico, l'art. 7, co. 3 L. n. 47/1985 prevede un'ipotesi di acquisto **a titolo originario** del bene, in quanto il Comune "acquisisce d'imperio il bene immobile abusivo, in presenza delle condizioni di legge, senza che il privato possa opporvisi e senza che a lui venga riconosciuta alcuna contropartita in denaro, come avviene invece nelle vicende espropriative". Pertanto, sempre in base al predetto orientamento giurisprudenziale, l'acquisizione al patrimonio comunale determina l'estinzione degli eventuali diritti di garanzia iscritti in precedenza sul bene.

Nello specifico, la Corte di cassazione sottolineava i seguenti profili di incostituzionalità delle norme censurate:

- a) la violazione dell'art. 3 Cost., poiché sarebbe irragionevole il venir meno dell'ipoteca in favore del creditore ipotecario, non responsabile dell'abuso edilizio, stante la sua impossibilità a potersi opporre all'edificazione abusiva e all'ordine di demolizione;
- b) la lesione dell'art. 24 Cost., in quanto il creditore vedrebbe gravemente pregiudicata la possibilità di soddisfarsi in via esecutiva sul bene oggetto di una garanzia, che in astratto gli attribuisce lo *ius sequelae* (ossia il diritto di sottoporre il bene ad esecuzione forzata, anche se divenuto di proprietà di un terzo) e il diritto di far espropriare il bene, con conseguente preferenza in sede espropriativa (*ius prelationis*);
- c) il conflitto con l'art. 42 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto nel caso di specie, il diritto di ipoteca verrebbe integralmente sacrificato, non realizzandosi un giusto equilibrio tra l'interesse generale alla regolamentazione dei beni e la salvaguardia dei diritti fondamentali.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 della L. n. 47/1985 per contrasto con gli artt. 3, 24, 42 Cost., ritenendo assorbita la censura concernente l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Inoltre, la Corte Costituzionale, sebbene abbia rilevato l'inammissibilità per carenza di rilevanza nel caso concreto, ha dichiarato, in via consequenziale *ex art. 27 L. n. 87/1953*, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, co. 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001, in virtù del medesimo tenore letterale del testo.

Richiamando l'indirizzo formatosi nel diritto vivente, la Corte rileva come la confisca edilizia rientri fra i modi di acquisto a **titolo originario** della proprietà, da cui consegue la caducazione di ipoteche, pesi e vincoli unitamente al precedente diritto domenicale, senza che rilevi un'eventuale anteriorità della relativa trascrizione o iscrizione.

Tuttavia, la Corte Costituzionale ha precisato come l'acquisizione a titolo originario dell'immobile da parte del Comune non sia in sé logicamente e ontologicamente incompatibile con la possibile permanenza di pregressi diritti reali.

➤ Sull'irragionevolezza del sacrificio imposto al creditore ipotecario

I giudici costituzionali affrontano, in primo luogo, la questione incentrata sull'**irragionevole sacrificio** imposto al creditore ipotecario, in relazione alla funzione svolta dalla confisca edilizia.

Nel dettaglio, viene ribadito che l'acquisizione *ex lege* dell'immobile da parte del Comune integra “una sanzione in senso stretto, distinta dalla demolizione, che rappresenta la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi, dapprima esegue un'opera abusiva e, poi, non adempie all'obbligo di demolirla” (*ex multis v. Corte Cost. sent. n. 345/1991*). Da ciò si desume la palese irragionevolezza dell'automatica estinzione del diritto reale di ipoteca e il conseguente pregiudizio alla tutela del credito. Infatti, il creditore ipotecario, non responsabile dell'abuso, finirebbe per patire le conseguenze sanzionatorie di un illecito al quale è del tutto estraneo, in quanto non rientrando tra i destinatari dell'ordine di demolizione, non sarebbe in grado di ottemperare a tale ingiunzione. Inoltre, il creditore ipotecario, non sarebbe neanche obbligato *propter rem* alla demolizione dell'immobile, poiché il diritto reale di garanzia non gli attribuisce né il possesso né la detenzione del bene.

Peraltro, chiariscono i giudici, nei casi diversi da quello della confisca del bene immobile abusivo da parte del comune, la tutela accordata al creditore ipotecario non è circoscritta solamente ai casi di ipoteca iscritta sul terreno ovvero al caso di cessione di tale diritto prima della realizzazione dell'abuso edilizio. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 17, co. 1, L. n. 47/1985, la nullità degli atti tra vivi aventi per oggetto la costituzione o il trasferimento di diritti reali su beni immobili abusivi, **non si applica alle vicende relative a diritti reali di garanzia**. La sanzione della nullità non trova applicazione neanche nei confronti degli atti derivanti da procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali (art. 17, co. 5 L. n. 47/1985).

Pertanto - afferma la Corte - “posto che l'ordinamento giuridico accorda normalmente tutela al creditore che acquista l'ipoteca su un immobile già abusivo, non vi è ragione per cui quel medesimo creditore ipotecario, non

responsabile dell'abuso edilizio, debba essere pregiudicato solo perché l'immobile abusivo viene confiscato dal comune per effetto di una sanzione inflitta per l'inottemperanza a un ordine di demolizione, di cui altri devono rispondere”.

I giudici costituzionali, inoltre, rilevano come l'istituto della confisca edilizia non sia ostativo all'esercizio della procedura esecutiva nei confronti del Comune che abbia acquisito l'immobile, l'area di sedime e quella circostante, *ex art. 7, co. 3, L. n. 47/1985*. Infatti, il Comune deve essere considerato quale terzo acquirente dei beni ipotecati, ai sensi ed agli effetti dell'art. 2858 c.c., e i beni confiscati rientrano all'interno del patrimonio disponibile dell'amministrazione.

➤ Sulla sproporzione del sacrificio imposto al creditore ipotecario

Oltre a motivare l'illegittimità incostituzionale della norma censurata sotto il profilo dell'irragionevolezza del sacrificio imposto al creditore, la Corte Costituzionale argomenta anche in punto di **sproporzione**.

In particolare, i giudici costituzionali evidenziano come il creditore ipotecario, laddove la confisca edilizia non facesse salvo il suo diritto di garanzia, si troverebbe a dover porre in essere una serie di attività gravose per tutelare la propria pretesa creditoria, essendo costretto a una continua vigilanza sull'immobile, al fine di chiedere all'autorità giudiziaria di inibire le attività compiute dal debitore o da terzi, idonee a produrre i presupposti per la confisca edilizia e, conseguentemente, il perimento giuridico del bene e l'estinzione della garanzia reale. Parimenti sproporzionato sarebbe per il creditore percorrere “forme alternative di tutela ipotetiche e aleatorie”, ad esempio confidando nella permanenza di una parte del terreno oggetto della garanzia reale, non acquisito dal comune, sul quale esercitare l'azione esecutiva, o tentare di richiedere idonea garanzia su altri beni del debitore o agire in via risarcitoria per la perdita del diritto di ipoteca.

## **2.2. La sentenza n. 162 del 2024 in materia di sospensione della sorveglianza speciale durante la detenzione e nuova valutazione della pericolosità sociale**

La Corte Costituzionale, con la sentenza 17 ottobre 2024, n. 162, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, laddove prevede che, in caso di sospensione dell'esecuzione della sorveglianza speciale durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto a detenzione per esecuzione di pena, il tribunale verifica la persistenza della sua pericolosità sociale soltanto ove lo stato di detenzione si sia protratto per almeno due anni.

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

L'art. 14 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice antimafia) disciplina la sospensione dell'esecuzione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale nel periodo in cui l'interessato è in stato di custodia cautelare ovvero è sottoposto a detenzione per espiazione di pena.

Nello specifico, il comma 2-ter oggetto di censura prevede che, una volta cessato il periodo di carcerazione, l'esecuzione della misura della sorveglianza speciale – rimasta sospesa per tale lasso temporale – deve essere preceduta da una verifica, da parte del giudice della prevenzione, circa l'attualità della pericolosità del proposto. La stessa disposizione contempla, tuttavia, un'eccezione, stabilendo che, qualora la pena detentiva espia non sia superiore a due anni, la misura della sorveglianza speciale riprende automaticamente, senza che sia necessario un nuovo accertamento in ordine alla persistente sussistenza della pericolosità sociale del soggetto.

Come evidenziato nella sentenza in commento, tale disposizione, introdotta dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161, costituiva il recepimento in via legislativa di principi affermati dalla Corte costituzionale nell'ambito di una precedente pronuncia di incostituzionalità.

Il riferimento è alla sentenza n. 291 del 2013, con la quale la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della L. 27 dicembre 1956, n. 1423 - nonché dell'art. 15 del D.Lgs. n. 159/2011 -, nella parte in cui non prevedeva, nel caso di sospensione dell'esecuzione di una misura di prevenzione, una successiva verifica della persistenza della pericolosità sociale dell'interessato da parte dell'organo chiamato ad adottare il provvedimento di applicazione della misura.

In particolare, la Corte nella richiamata pronuncia aveva evidenziato come, per le misure di sicurezza<sup>1</sup>, il problema della verifica della persistenza della pericolosità sociale fosse stato risolto con la previsione, nell'ambito dell'art. 679 c.p.p, di un doppio accertamento: l'uno compiuto dal giudice della cognizione nel momento in cui dispone la misura; l'altro dal magistrato di sorveglianza, il quale è tenuto a verificare l'attualità della pericolosità, al momento in cui la misura, già disposta, deve trovare concreta applicazione.

Muovendo da tale considerazione, la Corte nella sentenza n. 291 del 2013 aveva censurato, per contrasto con l'art. 3 Cost., il diverso e meno favorevole regime previsto per le misure di prevenzione personali, nel quale l'accertamento della pericolosità sociale aveva luogo una sola volta anche nel caso di esecuzione differita del provvedimento, sotto il profilo della irragionevolezza della differenziazione di trattamento tra misure accomunate dalla medesima finalità di «prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e di favorirne il recupero all'ordinato vivere civile».

Con l'introduzione del comma *2-ter* dell'art. 14 del Codice antimafia, oggetto della sentenza in commento, è stata, dunque, recepita l'impostazione della Corte costituzionale, seppure solo parzialmente. Come si è detto, infatti, la disposizione in commento distingue tra pene detentive di durata inferiore ai due anni, che non importano la necessità di un nuovo scrutinio della pericolosità del sorvegliato speciale, e pene di maggiore durata, che invece impongono la reiterazione di tale scrutinio.

### *I motivi dell'ordinanza*

Alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata, il Tribunale di Oristano dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma *2-ter*, nella parte in cui prevede, in caso di detenzione inferiore ai due anni, che la misura della sorveglianza speciale, rimasta sospesa durante l'esecuzione della pena carceraria, riprende automaticamente il suo corso senza necessità di un nuovo vaglio della pericolosità sociale del proposto.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata presenterebbe i seguenti profili di incostituzionalità:

- la violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3, primo comma, Cost., in relazione al *tertium comparationis* rappresentato

---

<sup>1</sup> Si ricorda che per misure di sicurezza si intendono le misure che mirano a tenere il soggetto lontano dalla possibilità di commettere altri crimini, esse si applicano nei confronti di autori di reato, imputabili o meno, previo accertamento della pericolosità sociale, allo scopo di prevenirne il pericolo di recidiva; per misure di prevenzione si intendono i provvedimenti sanzionatori diretti ad evitare la commissione di reati da parte di soggetti considerati socialmente pericolosi. A differenza delle misure di sicurezza, esse non presuppongono la commissione di un reato, ma hanno lo scopo di prevenirlo, arginando la pericolosità sociale di determinate categorie di individui.

dall'art. 679 c.p.p., in ragione dell'ingiustificato trattamento differenziato fra soggetti che si trovano in posizioni analoghe, ossia tra persone destinatarie di misure di sicurezza e di misure di prevenzione: nel primo caso, infatti, occorre procedere a una doppia valutazione della pericolosità (al momento della deliberazione con la sentenza emessa all'esito del giudizio di cognizione e, successivamente, al momento dell'esecuzione in concreto della misura), mentre nel secondo, per effetto della disposizione censurata, si prevede un lasso temporale rigido di due anni, durante il quale l'esecuzione della misura di prevenzione è sospesa per esecuzione di pena, al di sotto del quale non è possibile verificare se la pericolosità sociale del prevenuto sia o meno in concreto rimasta inalterata. La disposizione censurata, inoltre, differenzerebbe irragionevolmente il trattamento delle ipotesi di detenzione per espiazione di pena protrattasi per almeno due anni, rispetto alle quali, invece, si richiede una rivalutazione della pericolosità prodromica all'effettiva applicazione della misura;

- la violazione, in contrasto con l'art. 13, comma 1, Cost., del requisito della proporzionalità del provvedimento limitativo rispetto alla finalità special-preventiva presidiata;
- il conflitto con l'art. 27, comma 3, Cost., giacché attraverso la previsione di una soglia temporale rigida, al di sotto della quale non è necessario procedere alla rivalutazione della pericolosità sociale per applicare la misura di prevenzione personale, introduce una sorta di presunzione in ordine alla ineffettività in termini di risocializzazione del condannato delle pene detentive di durata inferiore ai due anni.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto fondate le questioni sollevate con riferimento a tutti i parametri invocati dal giudice rimettente e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del censurato comma 2-ter dell'art. 14 D.Lgs. n. 159/2011, limitatamente alle parole «se esso si è protratto per almeno due anni».

Il punto di partenza del percorso logico seguito dalla Corte è costituito dall'affermazione che la norma, introducendo di fatto una presunzione di persistente pericolosità laddove la sospensione connessa allo stato di detenzione dell'interessato sia inferiore a due anni, non appare «in sintonia» con i principi affermati nella precedente pronuncia del 2013.

Tale presunzione, ad avviso della Corte, contrasta con l'art. 3 Cost., risultando, per un verso, intrinsecamente irragionevole e, per altro verso, foriera di un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per le misure di sicurezza.

Sotto il primo profilo, la Corte ha evidenziato l'inesistenza di ragioni «per ritenere che nell'arco di un intero biennio la personalità di un individuo, e in

particolare il suo atteggiamento nei confronti dei valori fondamentali della convivenza civile, non possa subire significative modificazioni, quando si tratti di un individuo detenuto in esecuzione di una pena, e dunque sottoposto a un trattamento che per vincolo costituzionale è finalizzato alla sua rieducazione».

Quanto al secondo aspetto, la Corte ha ribadito l'irragionevolezza della differente disciplina della valutazione di persistente pericolosità del soggetto con riferimento a due misure – di sicurezza e di prevenzione – connotate dalla medesimezza della finalità perseguita (vale a dire il «controllo della pericolosità sociale del soggetto che vi è sottoposto»).

La presunzione legislativa viene censurata anche con riferimento all'art. 13 Cost. nella parte in cui prevede un accertamento, in via preventiva, o comunque non oltre novantasei ore dall'avvenuta restrizione, dei presupposti applicativi della misura limitativa della libertà personale eseguito caso per caso da parte di un giudice.

Viceversa, la disciplina censurata dalla Corte prevede «un meccanismo di tutela giurisdizionale successivo e soltanto eventuale (perché attivabile soltanto su istanza di parte) su un requisito centrale – quale la pericolosità dell'interessato – la cui effettiva e persistente sussistenza al momento dell'esecuzione della misura deve essere considerata, a sua volta, condizione della sua proporzionalità rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, che la misura di prevenzione persegue».

Infine, la Corte ha ritenuto sussistente anche la violazione del principio della necessaria finalità rieducativa della pena, sancito dall'art. 27, comma 3, Cost. E ciò in quanto la censurata presunzione legislativa si fonda sul «non condivisibile presupposto che un trattamento penitenziario in ipotesi protrattosi fino a due anni sia radicalmente inidoneo a modificare l'attitudine antisociale di chi vi è sottoposto». Presupposto che, se ritenuto corretto, «varrebbe a determinare di per sé l'incompatibilità con l'art. 27, terzo comma, Cost. di tutte le pene detentive di breve durata».

La prospettiva deve essere, dunque, secondo la Corte, invertita: occorre, cioè, «muovere dalla premessa della idoneità anche delle pene detentive di durata non superiore ai due anni a svolgere una funzione rieducativa nei confronti del condannato». Da ciò deriva l'esigenza di verificare, caso per caso, se questo risultato sia stato raggiunto, o se invece persista, nonostante l'avvenuta espiazione della pena, una situazione di pericolosità sociale dell'interessato, che deve ancora essere contrastata mediante l'effettiva esecuzione della misura precedentemente disposta.

Sulla base del percorso motivazionale fin qui ricostruito, la Corte costituzionale ha ritenuto sufficiente, al fine di ricondurre *ad legitimitatem* la disposizione censurata, rimuovere l'inciso «se esso si è protratto per almeno due anni,». Come evidenziato nella pronuncia, infatti, in conseguenza di tale ablazione, dopo la cessazione dello stato di detenzione il tribunale sarà tenuto

a verificare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato, con le modalità prescritte dalla disposizione in esame. Sino a tale rivalutazione, la misura di prevenzione deve considerarsi ancora sospesa, fatta salva per il tribunale la possibilità, già prefigurata nella sentenza Corte cost. n. 291/2013, di procedere alla rivalutazione della pericolosità dell'interessato in un momento immediatamente antecedente la scarcerazione del destinatario della misura di sicurezza, ovvero di omettere la rivalutazione quando la misura sia stata adottata per la prima volta nell'imminenza di tale scarcerazione, tenendo conto dell'evoluzione della personalità dell'interessato durante l'esecuzione della pena.



### **2.3. La sentenza n. 175 del 2024 in materia di rapporti Stato-regioni nell'ambito degli Accordi per la coesione**

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 175 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione", convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, nella parte in cui non prevede che il definanziamento derivante dal mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, di cui al primo periodo del citato comma 4, sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

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

Risulta oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale una parte dell'articolo 2, comma 4, primo periodo, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, che reca "Disposizioni per la realizzazione degli interventi ammessi a finanziamento a valere sulla disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021 – 2027". In particolare, la sentenza dichiara incostituzionale la disposizione del comma 4 che prevede come il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale (risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione) determini - senza alcuna forma di coinvolgimento dell'amministrazione titolare dell'intervento - il definanziamento dell'Accordo, per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale indicata nel medesimo cronoprogramma e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio. Gli importi oggetto di definanziamento sarebbero nuovamente assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo criteri di premialità. A seguito della pronuncia della Corte costituzionale, tale definanziamento dovrà essere disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

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

La sentenza n. 175 del 2024 della Corte Costituzionale riguarda il ricorso presentato dalla Regione Campania contro diverse disposizioni del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 162, che inciderebbero sull'autonomia finanziaria e di spesa della Regione, in caso di carenze e ritardi non imputabili alla stessa.

In relazione agli aspetti attinenti al citato articolo 2, comma 4, del decreto-legge, la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità

costituzionale lamentando una lesione delle seguenti disposizioni della Costituzione:

- articoli 5 e 117, terzo comma (in materia di «coordinamento della finanza pubblica»), in quanto, le modalità di definanziamento previste dal legislatore statale non contemplano alcuna forma di coinvolgimento o procedura di raccordo preventiva con l'amministrazione titolare dell'intervento, violandone l'autonomia finanziaria e la capacità di programmare utilmente la propria azione amministrativa. In particolare, ad avviso della Regione le modalità di riprogrammazione delle risorse finanziarie interessate dalla disposizione dovrebbero contemplare il principio di leale collaborazione che sovraintende a materie di competenza legislativa concorrente come quella del «coordinamento della finanza pubblica»;

- articoli 3, 81 e 97, perché la disposizione mancherebbe di fare salva la circostanza che il ritardo sia dovuto a causa non imputabile all'amministrazione beneficiaria e comunque sia recuperabile nel periodo di programmazione;

- articoli 118, 119 e 120, perché la disposizione prevede che le risorse derivanti da tale definanziamento non siano reimpiegate dall'amministrazione originariamente assegnataria delle medesime.

#### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 2, comma 4, primo periodo, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, ritenendo che dalla procedura di definanziamento, priva di una fase di interlocuzione con la Regione interessata, derivi una violazione dell'autonomia regionale in relazione alla programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

La Corte ha sottolineato l'importanza del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nella gestione delle risorse destinate alle politiche di coesione. In particolare, ad avviso della Corte, nonostante la materia in esame sia riconducibile agli articoli 117, secondo comma, lettera *e*) (perequazione delle risorse finanziarie), e 119, quinto comma, della Costituzione, occorre individuare un equilibrio tra la necessità uno schema procedimentale volto a garantire l'ottimale impiego dei fondi ed il coinvolgimento effettivo delle regioni destinatarie delle risorse del FSC, data l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, che trovano riconoscimento nei principi riconducibili agli articoli 3, 5 e 97 della Costituzione.

La sentenza n. 175 del 2024 afferma la necessità che l'*iter* procedurale di riprogrammazione dei finanziamenti tenga conto di una "pronta ed efficace interlocuzione" tra amministrazioni (tra la Regione destinataria delle risorse FSC e le autorità statali individuate dalla disposizione), in un momento che

precede l'adozione del provvedimento con cui viene definanziato il relativo intervento e vengono riassegnate le risorse ad altra amministrazione.

La disposizione impugnata, in base alle conclusioni esposte dalla Corte: “comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al FSC, poiché non attribuisce adeguato rilievo all'eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell'amministrazione regionale.” Tale omissione è lesiva della posizione della Regione, in quanto non risponde a un canone di buona amministrazione, poiché il definanziamento automatico previsto dalla disposizione dell'articolo 2, comma 4, primo periodo, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 interviene in una fase in cui il progetto è in corso di realizzazione.

## **2.4. La sentenza n. 181 del 2024 in materia di parità di genere nella dotazione organica delle qualifiche del ruolo ispettori del Corpo di polizia penitenziaria**

La Corte costituzionale, con la [sentenza](#) n. 181 del 30 ottobre-19 novembre 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44, commi da 7 a 11, e della tabella 37 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, e successive modificazioni, recante "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", nonché della tabella A allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443<sup>2</sup>, e successive modificazioni, nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo il genere i posti da mettere a concorso nelle qualifiche del ruolo ispettori del Corpo di polizia penitenziaria.

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

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Consiglio di Stato, prima sezione<sup>3</sup>, con riferimento a profili di contrasto delle norme summenzionate rispetto ai principi di eguaglianza e di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (principi di cui agli articoli 3, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione).

La questione di legittimità concerneva specificamente la distinzione secondo il genere, nella dotazione organica del Corpo di polizia penitenziaria, dei posti nelle qualifiche del ruolo ispettori; tale distinzione (con una suddivisione sfavorevole alle donne della dotazione organica) non era giustificata, secondo il giudice rimettente, da una correlazione con requisiti essenziali e determinanti ai fini dello svolgimento delle mansioni, le quali – rilevava il medesimo giudice – si esplicano anche al di fuori degli istituti penitenziari e non includono esclusivamente o prevalentemente compiti "operativi".

In merito all'ordinamento dell'Unione europea, al quale il giudice rimettente fa riferimento sulla base del suddetto articolo 117, primo comma, della Costituzione, il medesimo giudice menziona la direttiva 2006/54/CE

---

<sup>2</sup> Quest'ultimo decreto reca la disciplina del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395. La suddetta tabella A era stata novellata per intero dalla citata tabella 37 del decreto legislativo n. 95; successivamente, la tabella A è stata oggetto di altre novelle.

<sup>3</sup> Con ordinanza del 16 novembre 2023, n. 57, emessa in sede di parere su un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, nonché (con riferimento alla rilevanza e alla portata del principio di non discriminazione) altre disposizioni di carattere generale dell'Unione europea<sup>4</sup> e la giurisprudenza della Corte di giustizia della medesima Unione.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la censura, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme summenzionate, nella parte in cui distinguono secondo il genere i posti da mettere a concorso nelle qualifiche del ruolo ispettori del Corpo di polizia penitenziaria.

La Corte ha rilevato che la questione di legittimità in esame costituisce un caso di “doppia pregiudizialità”, in quanto la questione fa riferimento a una possibile violazione sia di principi costituzionali sia di norme dell'Unione europea (al rispetto delle quali l'ordinamento interno è vincolato ai sensi del citato articolo 117, primo comma, della Costituzione). La sentenza ricorda che, nei casi di “doppia pregiudizialità”, in base alla giurisprudenza della medesima Corte, e in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, è rimessa alla discrezionalità del giudice la scelta tra la disapplicazione della normativa interna ritenuta incompatibile con quella (dotata di efficacia diretta) dell'Unione europea e la rimessione alla Corte costituzionale della valutazione di legittimità costituzionale (nelle due fattispecie, il giudice e, rispettivamente, la Corte costituzionale possono sottoporre la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea)<sup>5</sup>.

Nella sentenza in esame, la Corte – dopo aver ricordato il valore fondante e inviolabile del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, principio comprensivo della parità di trattamento tra uomo e donna, posto anche da norme generali dell'Unione europea e da quelle relative al settore lavorativo<sup>6</sup> – osserva che i compiti spettanti al personale rientrante nelle qualifiche del suddetto ruolo ispettori hanno natura

---

<sup>4</sup> Tale richiamo concerne l'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, l'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la direttiva 2000/78/CE (direttiva del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

<sup>5</sup> La sentenza in esame rileva che, nei casi in cui la questione concerna esclusivamente la violazione di norme dell'Unione europea non inerenti a interessi o principi di rilievo costituzionale – casi, quindi, al di fuori dell'ambito della “doppia pregiudizialità” -, il sindacato da parte della medesima Corte costituzionale non è ammissibile.

<sup>6</sup> La Corte menziona l'articolo 2 e l'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea e, nell'ambito lavorativo, specificamente l'articolo 14 della suddetta direttiva 2000/78/CE (riguardo a tale articolo, cfr. *infra*).

di coordinamento e direttivi, inerenti a “un’essenziale funzione di raccordo tra il ruolo degli agenti e degli assistenti e dei sovrintendenti, da un lato, e il ruolo dei funzionari, dall’altro”; alla luce di tali compiti “di direzione e di coordinamento”, la previsione di una rappresentanza femminile più esigua di quella maschile – ha sentenziato la Corte – non ha alcuna giustificazione ragionevole. A quest’ultimo riguardo, la sentenza ricorda che l’articolo 14, paragrafo 2, della suddetta direttiva 2006/54/CE ammette che nell’accesso al lavoro, inclusa la relativa formazione, gli Stati membri prevedano una differenza di trattamento, basata su una caratteristica specifica di un sesso, soltanto qualora, “per la particolare natura delle attività lavorative di cui trattasi o per il contesto in cui esse vengono espletate, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell’attività lavorativa, purché l’obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato”.

La Corte rileva altresì che “le discriminazioni nell’accesso a un ruolo, che prelude al conseguimento degli incarichi più prestigiosi, violano il diritto delle donne di svolgere, a parità di requisiti di idoneità, un’attività conforme alle loro possibilità e alle loro scelte e di concorrere così al progresso della società”; la disparità di trattamento in esame – afferma ancora la sentenza – crea, dunque, effetti distorsivi che si ripercuotono sull’efficienza stessa dell’amministrazione.

## 2.5. La sentenza n. 192 del 2024 sulla legge di attuazione dell'autonomia differenziata

Con la sentenza n. 192 del 2024 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge n. 86 del 2024 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), offrendo, peraltro, una interpretazione costituzionalmente orientata di altre disposizioni della medesima legge e rivolgendo un monito al legislatore.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale le seguenti disposizioni della legge impugnata: **articolo 1, comma 2; articolo 2, comma 1, primo e terzo periodo, e comma 2; articolo 3, commi da 1 a 10; articolo 4, comma 1, primo periodo; articolo 8, comma 2; articolo 9, comma 4; articolo 11, comma 2.**

La Corte ha altresì dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità sopravvenuta, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della **legge n. 197 del 2022**.

### *I motivi del ricorso*

Le Regioni Puglia, Toscana, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato – con distinti ricorsi aventi in larga parte un oggetto comune, con riferimento sia alle disposizioni impuginate sia ai parametri costituzionali evocati, e per tale ragione riuniti e definiti con un'unica pronuncia – la legge n. 86 del 2024, anzitutto nella sua totalità, nonché con riferimento a specifiche disposizioni.

Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sua pronuncia, i ricorsi hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale che in parte si sovrappongono e che possono essere raggruppate nelle seguenti aree tematiche:

- a) questioni generali sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (punti 7 e 8 del *Considerato in diritto*);
- b) questioni in materia di fonti del diritto (punti da 9 a 13 del *Considerato in diritto*);
- c) questioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (punti da 14 a 16 del *Considerato in diritto*);

d) questioni in tema di leale collaborazione (punti da 17 a 21 del *Considerato in diritto*);

e) questioni in materia finanziaria (punti da 22 a 29 del *Considerato in diritto*);

f) altre questioni (punti 30 e 31 del *Considerato in diritto*).

Più nel dettaglio, con riferimento al **primo gruppo di questioni**, tutte le ricorrenti hanno contestato il fatto che gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 4 della legge impugnata, distinguendo più volte «**materie o ambiti di materie**», contemplano una devoluzione *sine limite*, suscettibile di ricomprendere tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia. In questo modo – hanno osservato le ricorrenti – è stato violato l’art. 116, terzo comma, Cost., che consente “forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie”, corrispondenti dunque solo a una frazione delle competenze individuate dall’art. 116, terzo comma, Cost., da individuare con esercizio ragionevole delle prerogative costituzionali.

Le Regioni ricorrenti hanno contestato, altresì, l’assenza, nell’ambito della legge sindacata, di una previsione che richiedesse che l’istanza di maggiore autonomia della singola Regione fosse **giustificata da peculiari specificità territoriali della Regione** stessa, e che facesse riferimento a parametri oggettivi e valutabili per la relativa individuazione.

Con riguardo al **secondo gruppo di questioni**, tutte le Regioni hanno impugnato **l’art. 3, comma 1**, della legge n. 86 del 2024, che reca una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., rinviando ai “**principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197**”, i quali dunque vengono qualificati *ex post*, da una norma di pari grado, come disposizioni recanti principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega legislativa, cui il Governo dovrà conformarsi in sede di adozione dei predetti decreti legislativi.

Tutte le Regioni hanno, poi, impugnato **l’art. 2, comma 6**, della legge n. 86 del 2024, in base al quale, «[c]on lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell’intesa, che vi è allegata», denunciandone l’intenzione di **riservare l’iniziativa legislativa (relativa alla legge “di differenziazione”) al Governo**, mentre l’art. 116, terzo comma, Cost., menzionando l’iniziativa regionale, farebbe riferimento ad un’iniziativa legislativa in senso proprio. Le ricorrenti evocano, come parametri, anche l’art. 71, primo comma, Cost., secondo cui «[l]’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli



organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale», nonché l'art. 121, secondo comma, Cost., che fra questi organi fa rientrare anche i consigli regionali.

Sempre con riferimento al secondo gruppo di questioni, le Regioni Toscana e Campania hanno impugnato anche l'**art. 2, comma 8**, in base al quale «[i]l disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Secondo le ricorrenti, tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché fa riferimento a una «deliberazione» delle Camere, che corrisponderebbe alla semplice approvazione finale dell'intesa (“prendere o lasciare”), mentre l'art. 116, terzo comma, Cost. presupporrebbe un ordinario iter legislativo, comprendente il potere di emendamento.

Tutte e quattro le ricorrenti hanno impugnato, poi, l'**art. 3, comma 7**, che affida l'aggiornamento dei LEP ad un d.P.C.m., su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze, rilevando, tra l'altro, la violazione del principio di legalità.

La Regione Campania ha impugnato anche l'**art. 3, comma 9**, in base al quale, «[n]elle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197», per violazione dell'art. 3 Cost.

Rispetto al **terzo gruppo di questioni**, le Regioni Puglia, Campania e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato **le norme** che impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè **che introducono la distinzione fra “materie-LEP” e materie “no-LEP”**, invocando quali parametri di giudizio gli artt. 2 (principio solidaristico), 3 (per l'asserita arbitrarietà nell'individuazione delle materie “no-LEP”), 5 (principio di unità), 81, 97, 116, terzo comma (al quale sarebbe estranea la distinzione di cui sopra), 117, secondo comma, lettera *m*) (che imporrebbe alla legge statale di determinare i LEP in tutte le materie), 119, 120, secondo comma, Cost.

Con riferimento al **quarto gruppo di questioni**, le ricorrenti hanno sollevato una serie di censure che contestano il rispetto del principio di leale collaborazione, le quali, tuttavia, non hanno trovato accoglimento da parte della Corte.

Quanto al **quinto gruppo di questioni**, le Regioni Puglia, Toscana e Campania hanno anzitutto impugnato l'**art. 8, comma 2**, che, consentendo alla regione di «spendere a piacimento [...] sicura della successiva copertura», violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); il principio della «finanza sana e responsabile» (art. 81 Cost.); il principio della solidarietà inter-regionale di cui all'art. 119 Cost.; il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; il principio (desumibile dagli artt. 1 e 28 Cost.) secondo cui il decisore pubblico è sempre responsabile delle proprie scelte.

La Regione Puglia e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato, poi, l'**art. 9, comma 4**, in base al quale, «[a]l fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica [...]», nella misura in cui, per l'appunto, rende **meramente facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle Regioni ad autonomia particolare**.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Prima di esaminare i diversi gruppi di questioni – e solo dopo aver ricostruito, attraverso la propria interpretazione, il significato assunto dall'art. 116, terzo comma, Cost., nell'ambito del più ampio contesto del titolo V, così come risultante dalla riforma costituzionale del 2001 –, la Corte ha ritenuto di dover anzitutto risolvere quella relativa all'applicabilità dello stesso art. 116, terzo comma, alle regioni ad autonomia speciale, da ciò dipendendo la fondatezza delle censure avanzate dalla Regione autonoma Sardegna come potenziale richiedente l'autonomia differenziata.

La Consulta ha, dunque, affermato che l'**art. 116, terzo comma, Cost.**, nel momento in cui consente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «ad altre Regioni», vale a dire alle regioni diverse da quelle (speciali) indicate nei commi precedenti dello stesso art. 116 Cost., **è chiaro nel riferirsi alle sole regioni ordinarie**.

Essa ha poi chiarito, però, la non decisività di questo dato per la soluzione della questione, giacché l'eventuale estensione alle regioni speciali dell'art. 116, terzo comma, Cost., dipende non solo da una interpretazione della medesima disposizione costituzionale, bensì anche da quella dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, cioè dalla possibilità di considerare la norma costituzionale sulla differenziazione una delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dagli statuti speciali, estendibili alle medesime in virtù della c.d. clausola di maggior favore ivi prevista.

A tale riguardo, la Corte ha osservato che le «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» previste dal citato art. 10 **sono solo quelle direttamente attribuite dalla riforma del Titolo V alla generalità delle regioni ordinarie**, che per l'appunto vengono estese automaticamente a tutte le autonomie speciali in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti speciali. Esse non possono, dunque, essere quelle conferite dalle leggi di differenziazione.

D'altra parte – ha aggiunto la Corte – è la *ratio* stessa dell'art. 116, terzo comma, Cost. a escludere che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore, giacché tale disposizione consente proprio di “rompere” l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici.

Nel contesto delle regioni speciali, dunque, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali, non essendo concepibile che in tali statuti sia inserita una norma come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia perché la procedura da esso prevista si affiancherebbe in modo incongruo alla procedura di revisione degli statuti speciali, sia perché una procedura volta a “specializzare” sarebbe inutile nel contesto di uno statuto che già conferisce un regime speciale ad una singola regione.

Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato l'**incostituzionalità dell'art. 11, comma 2**, della legge 84 del 2024 – il quale stabiliva che le disposizioni della medesima legge si applicassero anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001 –, **per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.**

La Consulta ha, poi, proceduto ad esaminare il **primo gruppo di questioni**, anch'esse inerenti all'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e, in particolare, quelle con cui le ricorrenti hanno censurato diverse disposizioni della legge impugnata in quanto idonee a consentire trasferimenti “indiscriminati”, potenzialmente riguardanti «tutte le funzioni di tutte le materie» menzionate dall'art. 116, terzo comma, Cost., senza prescrivere alcun collegamento con le caratteristiche specifiche della regione richiedente e, dunque, senza richiedere alcuna motivazione in merito.

Nel ritenere tali questioni fondate, la Corte ha chiarito che l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi **specifiche funzioni**, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una **ragionevole giustificazione**, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del **principio di sussidiarietà**. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali, e l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione a un determinato livello territoriale di

governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica.

Per tali ragioni essa ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 2 della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede «[l]attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]» anziché «[l]attribuzione di *specifiche funzioni* relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»;
- dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»;
- dell'art. 2, comma 2, il quale stabiliva che l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione potessero concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni; tale disposizione prevedeva altresì che, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, potesse limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa;
- dell'art. 3, comma 3, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»;
- dell'art. 4, comma 1, primo periodo, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»;
- dell'art. 2, comma 1, primo periodo, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.

Rispetto al **secondo gruppo di questioni**, concernenti il tema delle **fonti del diritto**, e, più in particolare, con riferimento alle questioni sollevate in merito all'**art. 2, comma 6**, della legge n. 86 del 2024, la Corte costituzionale, ritenendole infondate, ha ritenuto di potere e, dunque, di dover fornire un'**interpretazione costituzionalmente conforme** della disposizione impugnata, precisando anzitutto che essa va letta in collegamento con l'art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di

stabilità 2014), in base al quale «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

Alla disposizione impugnata va pertanto attribuito lo scopo di garantire la prosecuzione della procedura ad opera del Governo, senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.

La Corte ha, poi, precisato che l'art. 116, terzo comma, Cost. non va inteso nel senso di prevedere una riserva di iniziativa legislativa in capo alla regione interessata, facendo esso riferimento ad un'iniziativa politico-amministrativa, e non all'iniziativa legislativa in senso tecnico, allo scopo di stabilire che la procedura di conferimento delle ulteriori forme di autonomia debba essere avviata dallo stesso soggetto interessato.

Rispetto alle questioni sollevate con riferimento all'**art. 2, comma 8**, la Consulta, dichiarandole infondate, ha chiarito che l'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. – secondo cui «La legge [di differenziazione] è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» – **va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa da parte del Parlamento**, giacché, in caso contrario, oltre a determinarsi un irrigidimento del procedimento di differenziazione (che potrebbe chiudersi solo con l'approvazione o la bocciatura dell'intesa), si svuoterebbe il ruolo delle Camere. Come la Corte stessa ha rilevato, la legge di differenziazione è, infatti, abilitata a derogare al riparto costituzionale di competenza, privando le Camere del loro ordinario potere legislativo, con riferimento ad una determinata regione e a determinate funzioni. Inoltre, la stessa legge è deputata a disciplinare il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo quindi sul cuore delle competenze parlamentari, cioè sulla gestione delle risorse pubbliche. Per tali ragioni, seppure la lettera dell'ultimo periodo dell'art. 116, terzo comma, Cost. non è univoca, la *ratio* di tale disposizione, inserita nel sistema costituzionale, conduce ad escludere che essa intenda attribuire alle Camere un potere di mera approvazione o rifiuto dell'intesa (“prendere o lasciare”), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti.

Naturalmente – ha aggiunto la Corte –, essendo la legge di differenziazione caratterizzata da una “condizionalità” derivante dall'intesa, qualora le Camere intendessero apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, esso dovrebbe essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura.

Merita peraltro al riguardo segnalare come, più in generale sul ruolo del Parlamento, la sentenza n. 192 si soffermi anche in passaggi precedenti

(*Considerato in diritto n. 4*), laddove si ricorda che “il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità (sentenza n. 365 del 2007). L’unità del popolo e della nazione postula l’unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale **cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento** e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali (sentenza n. 106 del 2002) [...] La ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti. Perciò il regionalismo corrisponde ad un’esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alle Costituzioni. **Spetta però solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale.** La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, nel rispetto del quadro costituzionale. Tuttavia, la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. **Il Parlamento deve, inoltre, tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza-opposizione”.**

Con riferimento quindi alla **delega legislativa** in materia di definizione dei LEP, conferita dall’articolo 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dopo aver precisato che, in linea generale, la determinazione dei principi e criteri direttivi per l’esercizio di una **delega** legislativa «ben può avvenire *per relationem*, [vale a dire] con riferimento ad altri atti normativi, purché **sufficientemente specifici**» (sentenza n. 156 del 1987), la Consulta ha, però, ritenuto che le norme richiamate dall’impugnato art. 3, comma 1 (cioè i commi da 791 a 801-*bis* dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022<sup>7</sup>) non fossero

---

<sup>7</sup> Tali disposizioni regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.) che culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un’intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP («pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», «favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza»). Secondo la Corte, tali finalità si rivelano alquanto

idonee a fondare una legittima delega *per relationem*, a causa della loro «pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegata materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta **inevitabilmente destinata alla genericità**».

Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale**, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'**art. 3, comma 1**, della legge n. 86 del 2024, nonché, **in via consequenziale** (*ex art. 27 della legge n. 87 del 1953*), dell'**art. 3, commi 2** (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), **4** (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), **5 e 6** (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio), divenuti inapplicabili in quanto strettamente connessi alla disposizione caducata (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

A proposito delle questioni riferite all'**art. 3, comma 7**, la Consulta le ha ritenute fondate per violazione dell'articolo 3 Cost., rilevando, più in particolare, l'irragionevolezza dell'art. 3, comma 7, per contraddittorietà rispetto all'art. 3, comma 1.

Mentre, infatti, l'art. 3, comma 1, conferisce una delega legislativa per la **determinazione dei LEP**, l'art. 3, comma 7, prevede che questi **futuri decreti legislativi** possano essere **successivamente modificati** con un atto sub-legislativo, cioè **con un d.P.C.m.**, configurando così «**un meccanismo intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti**».

Un meccanismo che, anzitutto, si distingue da quello della delegificazione perché, mentre l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), prevede che la legge di delegificazione disponga l'abrogazione di norme legislative previgenti, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, esso prevede invece la modifica di un atto legislativo futuro – e dunque inesistente – ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare (il d.P.C.m.), che viene perciò configurato come una fonte primaria. A tale proposito, la Consulta ha ricordato che il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati aveva rilevato, nel parere reso sul provvedimento, la discordanza tra il meccanismo ivi introdotto e quello della

---

generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. D'altro canto, le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

delegificazione, richiedendo alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di una riformulazione della disposizione.

*Ad abundantiam*, la Corte ha altresì rilevato che la norma impugnata finisce anche per porsi in contrasto, da un lato, con il principio secondo il quale una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale (sentenze n. 198 del 2021 e n. 361 del 2010), e, dall'altro, con l'art. 76 Cost., perché, attribuendo al Presidente del Consiglio il potere di aggiornare i LEP fissati con decreto legislativo, in sostanza conferiva un'altra delega ad un organo diverso dall'unico cui la delega legislativa può essere data (il Governo nella sua interezza), in base all'art. 76 Cost.

Anche la questione relativa all'**art. 3, comma 9**, promossa dalla Regione Campania per violazione dell'art. 3 Cost. (contraddittorietà dell'art. 3, comma 9, rispetto all'art. 3, comma 1), è stata ritenuta fondata.

La norma impugnata tiene, infatti, ferma la procedura di determinazione dei LEP con d.P.C.m. prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, legge n. 197 del 2022, per l'illustrazione del cui contenuto si veda sopra), determinando una anomala convivenza tra tale percorso e quello di cui all'art. 3, comma 1 (che, come si è visto, prevede la determinazione dei LEP con decreto legislativo).

L'accoglimento della questione relativa all'art. 3, comma 9, ha determinato altresì, **in via consequenziale**:

- **l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta** a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, delle norme la cui applicazione è tenuta ferma, cioè dei **commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022**;
- l'illegittimità costituzionale dell'**art. 3, comma 10** (strettamente connesso al comma 9), che fa «salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo»;
- l'illegittimità costituzionale dell'**art. 3, comma 8**, in relazione all'inciso «secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,». Una volta venuta meno l'applicabilità dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, risulta infatti incongrua la previsione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita dall'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) debba rispettare la procedura delineata da quelle norme legislative.



Quanto al **terzo gruppo di questioni**, relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la Corte le ha ritenute non fondate, dichiarando di dover dare una **interpretazione costituzionalmente orientata** all'art. 3, comma 3, della legge impugnata, il quale stabilisce che la determinazione dei LEP non avvenga in tutte le materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ma solo in quelle ivi elencate.

Secondo la Consulta, la qualificazione, ad opera del legislatore, di una **materia** come “no-LEP” produce quale inevitabile conseguenza quella di **escludere** la possibilità che i relativi **trasferimenti** riguardino **funzioni attinenti a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**. Laddove, dunque, lo Stato intenda accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà procedere alla previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Sul **quarto gruppo di questioni**, riguardanti il tema della leale collaborazione, la Corte si è pronunciata escludendone la fondatezza, senza peraltro rinvenire la necessità di procedere ad alcuna interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Con riferimento al **quinto gruppo di questioni**, concernenti i **profili finanziari** del regionalismo differenziato, la Corte ha anzitutto ritenuto fondate quelle prospettate in merito all'**art. 8, comma 2**, che fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge impugnata.

La Consulta anzitutto ha precisato che la legge impugnata si occupa, da un lato, del finanziamento dei LEP (la cui determinazione, in relazione al diritto oggetto della funzione da trasferire, è presupposto del trasferimento), e, dall'altro, del **finanziamento delle specifiche funzioni trasferite con la legge di differenziazione**.

Per il primo, la legge prevede espressamente un possibile aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia, mentre il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione segue una logica diversa, perché in tal caso si tratta di finanziare non uno standard uniforme di una prestazione in tutta Italia, ma una specifica funzione legislativa e/o amministrativa, richiesta da una determinata regione. Per tale finanziamento, la legge si muove nella prospettiva dell'**invarianza finanziaria** («Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», art. 9, comma 1).

Quella del trasferimento a costo zero – ha osservato la Corte – è una prospettiva del tutto coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost.,

dovendo l'autonomia differenziata essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Dunque, poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, **è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente.** Questo criterio, in linea di principio, **esclude il riferimento alla spesa storica** per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà.

Per garantire l'armonico inserimento del regionalismo asimmetrico nel sistema costituzionale, la Corte ha altresì affermato che **le intese dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea».**

La Corte costituzionale ha dichiarato la fondatezza anche delle questioni sollevate con riferimento all'**art. 9, comma 4.**

Secondo la Consulta tale disposizione, comportando la **facoltatività** – anziché l'obbligatorietà – **del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica**, introduce per queste regioni un regime più favorevole di quello a cui sono sottoposte le altre, andando perciò a violare l'art. 3 Cost.

La norma impugnata si pone, inoltre, in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, assicurati dal concorso di tutte le pubbliche amministrazioni a garantire gli obiettivi di finanza pubblica (art. 97, primo comma, Cost.), e con l'art. 119, primo comma, Cost., che chiama tutte le regioni a contribuire «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 9, comma 4, è stato dunque dichiarato **costituzionalmente illegittimo** nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni.

Nell'affrontare le questioni riguardanti i profili finanziari del regionalismo differenziato, la Corte costituzionale ha inoltre rivolto un **monito** al legislatore, dichiarando di non poter «esimersi dal rilevare che è

**improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo** previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione».

Si segnala che, dopo la pubblicazione della legge 86 del 2024, sono state presentate alcune **richieste di referendum abrogativo**, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione.

Una di queste richieste, finalizzata alla raccolta delle **500.000 firme** necessarie per attivare il procedimento referendario, riguarda l'abrogazione totale della legge sull'autonomia differenziata.

Anche alcuni **consigli regionali** hanno deliberato in ordine alla richiesta di referendum abrogativo.

Il Consiglio della Regione **Campania**, nella [seduta dell'8 luglio 2024](#), ha approvato due delibere (la n. 1 e la n. 2 del 2024) riguardanti rispettivamente una richiesta di referendum per l'abrogazione totale e una per l'abrogazione parziale della legge 86 del 2024.

In seguito i consigli regionali di altre quattro regioni hanno approvato richieste analoghe:

**Emilia-Romagna:** deliberazioni n. 185 e 186 del 10 luglio 2024, pubblicate nel [Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna 15 luglio 2024, n. 234](#);

**Toscana:** deliberazioni n. 48 e n. 49 del 16 luglio 2024, pubblicate nel [Bollettino ufficiale della Regione Toscana, 22 luglio 2024, n. 37](#);

**Sardegna:** mozioni [n. 7](#) e [n. 8](#), approvate nella [seduta del 17 luglio 2024](#);

**Puglia:** [deliberazioni n. 127 e 128 del 23 luglio 2024](#).

Le due iniziative referendarie, di origine rispettivamente popolare e regionale, concernenti l'abrogazione totale della legge n. 86 del 2024, sono state unificate con ordinanza interlocutoria dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 2 dicembre 2024, in quanto relative a identico quesito (articolo 32, comma 4, legge n. 352/1970).

Con [ordinanza del 12 dicembre 2024](#), l'**Ufficio centrale per il referendum**, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato **conforme a legge** la richiesta di **referendum abrogativo sull'abrogazione totale** della legge n. 86 del 2024 con il seguente quesito unificato: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi

dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024"?)».

Con la medesima ordinanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato **non conforme a legge** la richiesta di *referendum* sul quesito relativo all'**abrogazione parziale** della stessa legge n. 192/2024, presentata dai consigli regionali.

La **Corte costituzionale**, con la [sentenza n. 10 del 2025](#), ha ritenuto **inammissibile il quesito referendario** riguardante l'**abrogazione totale** della legge n. 86 del 2024.

Essa ha anzitutto ricordato che, per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio sull'ammissibilità della richiesta referendaria è volto a «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenze n. 59 del 2022 e n. 17 del 2016).

La Consulta ha, dunque, rilevato l'insussistenza delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75, secondo comma, Cost., l'oggetto del quesito non essendo riconducibile ad alcuna delle categorie di leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico-sistematica (quali le leggi tributarie, le leggi di bilancio, le leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie).

Dopodiché essa è passata ad esaminare i limiti di ammissibilità riguardanti il quesito referendario, riscontrandone anzitutto la peculiarità, determinata dalla sopravvenienza della sentenza n. 192 del 2024, la quale ha inciso profondamente sulla disciplina originariamente contenuta nella legge n. 86 del 2024.

Secondo la Corte, il **quesito** in esame si dimostra – sotto il profilo sostanziale – **privo di chiarezza quanto al suo oggetto**, considerato che la sentenza n. 192 del 2024 ha determinato:

- il trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie);
- la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei LEP di cui alla legge n. 86 del 2024;

- la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a “materie LEP”, nonché – per la stessa ragione – relative a materie “no-LEP”, là dove esse incidono su diritti civili e sociali; rimane unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie “no-LEP”, a condizione che esse non incidano su un diritto civile o sociale e che l’iniziativa regionale sia «giustificata alla luce del principio di sussidiarietà»;
- l’individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie “no-LEP” («commercio con l’estero» e «professioni»).

In definitiva, argomenta la Corte, la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, che ne è risultata incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltreché sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria.

Di conseguenza, risulta obiettivamente oscuro per l’elettore l’oggetto del quesito, che originariamente riguardava la legge n. 86 del 2024 nel suo testo iniziale e ora riguarda quel che resta della legge a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate dalla sentenza citata. Un oggetto – ha affermato la Consulta – «sostanzialmente non decifrabile», che porrebbe l’elettore in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024, impedendogli l’espressione di un voto libero e consapevole.

La Corte ha ritenuto, inoltre, che il quesito fosse **privo di chiarezza** anche **quanto alla sua finalità obiettiva**, proprio a causa dell’oscurità del suo oggetto, con il rischio che esso si risolvesse nel far esercitare un’opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza del giudice costituzionale, bensì a favore o contro il regionalismo differenziato.

A tale riguardo, la Corte ha affermato la necessità di evitare che il *referendum* abrogativo si trasformi «in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978, richiamata anche dalla sentenza n. 56 del 2022).

Se si fosse ammessa la richiesta in esame, si sarebbe quindi determinata, per la Corte, una «radicale polarizzazione identitaria sull’autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull’art. 116, terzo comma, Cost., che

non può essere oggetto di *referendum* abrogativo, ma solo di revisione costituzionale».

## **2.6. La sentenza n. 207 del 2024 in materia di scatti di invalidità di servizio e blocco degli incrementi stipendiali per il personale militare**

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 207 del 2024, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 – che vieta per il triennio 2011-2013 qualsivoglia incremento del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici – nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli scatti per invalidità di servizio di cui all'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

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

Le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo* (il Consiglio di Stato, sezione seconda, in sede di parere su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) si appuntano sull'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. 78/2010 (recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, con la l. n. 122/2010.

Il citato art. 9, comma 1, ai fini del contenimento della spesa pubblica, vieta per il triennio 2011-2013 qualsivoglia incremento del «trattamento economico complessivo» spettante ai singoli dipendenti disponendo, in particolare, che detto trattamento non possa superare quello «ordinariamente spettante» per l'anno 2010.

Tale “tetto” comprende tutte le componenti della retribuzione, nel loro ammontare teorico pieno, che i dipendenti, anche di qualifica non dirigenziale, avrebbero conseguito in condizioni ordinarie.

Il comma 21 dello stesso articolo reca una ulteriore regola di conformazione del trattamento retributivo dal contenuto composito: secondo tale disposizione, infatti, per il personale non contrattualizzato (di cui all'articolo 3 del d.lgs. 165/2001) viene disposto il blocco, senza possibilità di successivo recupero, dell'adeguamento stipendiale disciplinato dall'art. 24, comma 1, della l. n. 448/1998 (recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) e dei meccanismi di avanzamento automatico degli stipendi e delle «progressioni di carriera comunque denominate». Simmetricamente, per il personale contrattualizzato, si stabilisce che la retribuzione è determinata senza tener conto né delle «progressioni di carriera comunque denominate» – come per il pubblico impiego non contrattualizzato – né dei passaggi tra le aree, che sono parimenti assimilabili alle progressioni di carriera.

Le disposizioni censurate vengono considerate dalla Corte in modo unitario, posto che il comma 1 ha «una valenza di carattere generale e di

cornice», come emerge dalla formulazione ampia e onnicomprensiva, mentre il comma 21 individua specifiche tipologie di incrementi, quali sono gli adeguamenti e gli avanzamenti stipendiali correlati alla progressione di carriera, soggetti al blocco stabilito, in via generale, dallo stesso comma 1, sterilizzandone, per il medesimo triennio 2011-2013, gli effetti economici.

Ciò premesso in ordine alla normativa in tema di blocco stipendiale dei dipendenti pubblici, la questione posta all'attenzione della Corte riguarda in modo più specifico il trattamento economico aggiuntivo per invalidità di servizio disciplinato dall'art. 1801 del codice dell'ordinamento militare e i suoi rapporti con la normativa illustrata in tema di blocco degli adeguamenti stipendiali.

Come argomentato dal Consiglio di Stato, l'articolo testé citato ha disposto una «parziale monetizzazione della menomazione alla integrità subita dal militare a causa della infermità contratta per causa di servizio». Il legislatore infatti, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha costruito tale forma di ristoro del pregiudizio occorso al militare come diritto ad uno scatto sullo stipendio secondo una percentuale predeterminata.

### *I motivi del ricorso*

Con il ricorso straordinario, G.V.V., primo maresciallo luogotenente dell'Aeronautica militare in congedo dal 31 dicembre 2012, ha impugnato il provvedimento con il quale il Ministero della difesa aveva rigettato la richiesta di aumento di un anno dell'anzianità di servizio ai sensi della l. n. 539/1950 15 luglio 1950, n. 539 (applicabilità ai mutilati ed invalidi per servizio ed ai congiunti dei caduti per servizio dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra).

L'Amministrazione aveva motivato il diniego osservando che il beneficio economico in questione era stato investito dalle misure limitative degli incrementi retributivi disposte ai sensi della normativa precedentemente illustrata; di conseguenza, il richiedente non poteva più fruirne in quanto, essendo stato collocato in quiescenza il 31 dicembre 2012, non risultava più in servizio.

Da ciò nasce la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. n. 78/2010, sollevata dal Consiglio di Stato, sezione seconda, in sede di parere su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, le previsioni censurate, sottoponendo allo stesso regime di blocco «la categoria complessiva degli adeguamenti o dei miglioramenti stipendiali, senza alcuna distinzione o deroga» per gli scatti per invalidità di servizio di cui all'articolo 1801 del codice dell'ordinamento militare, contrasterebbero, anzitutto, con l'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto detto beneficio, non essendo inteso



a migliorare lo stato giuridico ed economico del militare, ma a tutelarne l'integrità fisica, sarebbe incompatibile con la disciplina limitativa degli incrementi retributivi dettata per il triennio 2011-2013 e poi prorogata sino al 31 dicembre 2014.

Sarebbe, altresì, violato l'articolo 38 della Costituzione, in quanto, per effetto delle disposizioni censurate, il personale militare non potrebbe «fruire di adeguate misure di sostegno in caso di malattia ed invalidità», subendo, peraltro, una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di dipendenti pubblici, per le quali, in caso di riconoscimento di un'infermità invalidante contratta per causa di servizio, l'ordinamento prevede misure di ristoro che, non essendo collegate al trattamento stipendiale, non soggiacciono alla disciplina del blocco degli incrementi retributivi.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. n. 78/2010, con esclusivo riguardo all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza, dichiarando invece la medesima questione inammissibile, per genericità della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, in riferimento all'articolo 38 della Costituzione.

Nel percorso logico seguito dalla Corte, viene premesso che essa ha già avuto modo di confrontarsi con le misure di contenimento della spesa pubblica che le disposizioni in esame hanno contribuito a predisporre. Si è argomentato che la ragionevolezza delle misure in questione «discende anche dalla particolare gravità della situazione economica e finanziaria, concomitante con l'intervento normativo» (sentenza n. 178 del 2015). È stata pertanto già esclusa l'illegittimità costituzionale delle previsioni che, per il triennio 2011-2013, hanno vietato l'incremento del trattamento economico spettante ai singoli dipendenti.

Tuttavia nel presente giudizio non vengono poste nuovamente in discussione le misure di contenimento in sé considerate, ma si denuncia la mancata esclusione dall'ambito applicativo delle stesse dello speciale istituto stipendiale costituito dal richiamato beneficio di cui all'articolo 1801 del codice dell'ordinamento militare; in virtù della funzione riparatoria collegata alla menomazione dell'integrità psicofisica del dipendente divenuto invalido a causa del servizio, tale beneficio avrebbe richiesto, secondo il rimettente, un trattamento diversificato rispetto a quello previsto per gli incrementi retributivi.

Prendendo le mosse da tali rilievi, la Corte afferma che, pur presentando elementi di analogia rispetto agli incrementi della retribuzione, fondamentale e accessoria, investiti dalle misure limitative, gli scatti per invalidità di servizio se ne differenziano sotto il profilo funzionale, rispondendo ad una

finalità diversa da quella di miglioramento della posizione giuridica ed economica del lavoratore propria dei primi. Pertanto, l'inclusione del beneficio *ex art. 1801* del codice dell'ordinamento militare nel perimetro applicativo del blocco determina un'incoerenza teleologica, poiché annette le medesime conseguenze giuridiche a fattispecie eterogenee sul piano finalistico.

L'attribuzione patrimoniale in esame risponde al «principio generale della “compensazione” dell'infermità» ed è volta a ristorare «il sacrificio derivante dall'attività di servizio» (sentenza n. 13 del 2024).

Dunque, la normativa censurata, non sottraendo al blocco stipendiale dalla stessa imposto un beneficio, quale quello *ex art. 1801* del codice dell'ordinamento militare, che, pur aggiungendosi al trattamento economico, non persegue specificamente la finalità di miglioramento patrimoniale propria degli incrementi retributivi, ma risponde ad un'esigenza di tutela indennitaria del lavoratore colpito da invalidità per ragioni di servizio, viene considerata incostituzionale perché intrinsecamente irragionevole.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. 78/2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito, con modificazioni, con la l. n. 122/2010, nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli scatti per invalidità di servizio di cui all'art. 1801 del codice dell'ordinamento militare.

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

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

- la necessità di una compiuta attuazione della fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali, nonché del fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (sentenza n. 192 del 2024, di cui si è dato conto *supra*, capitolo 2, dedicato alle sentenze di illegittimità);
- l'acquisizione di adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali ai quali viene richiesto e, per garantire maggiore effettività al principio di leale collaborazione, coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA.

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<p data-bbox="244 423 459 546"><a href="#">Sentenza n. 192/2024</a> del 14 novembre – 3 dicembre 2024</p> <p data-bbox="244 616 459 739">Camera Doc VII, n. 407 Senato Doc VII n. 101</p>	<p data-bbox="485 423 818 678">Attuazione della fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali, nonché del fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011</p>	<p data-bbox="844 423 1348 1960"><i>«[...] Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione. Del resto, la medesima legge n. 86 del 2024, all'art. 10, comma 2, dispone che, "in attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)". Essa, pertanto, già si colloca nella prospettiva qui sollecitata, prevedendo, come stabilito anche dalla richiamata milestone del PNRR, il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo. Tuttavia, (...) le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"). Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<i>dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata milestone, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi».</i>
<p><a href="#">Sentenza n. 195/2024</a> del 29 ottobre – 6 dicembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 410 Senato Doc VII n. 102</p>	<p>Acquisizione di adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo alla finanza pubblica da parte degli enti ai quali viene richiesto e, per garantire maggiore effettività al principio di leale collaborazione, coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tutto ciò al fine di «scongiurare l'adozione di “tagli al buio”».</p>	<p>«[...] la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è “custode della finanza pubblica allargata” (ex plurimis, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto. Tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede [...] anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione. A tale fine questa Corte ritiene opportuno sollecitare il legislatore a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate e presenti, a tale fine, nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 [...] ha previsto la istituzione nell'ambito della Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, “alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto” (comma 1, lettera a), e anche per mettere “a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti” (comma 1, lettera f). Tale Conferenza,</p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p>istituita dall'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 [...], che la definisce "quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato" è stata strutturata, del resto, sul modello del Consiglio di pianificazione finanziaria tedesco (Finanzplanungsrat), che assume, in quell'ordinamento, una fondamentale importanza al fine della corretta e trasparente gestione delle relazioni finanziarie tra Federazione e Länder. Tale forma di coinvolgimento, peraltro, è stata espressamente auspicata nell'audizione della delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del 5 novembre 2024, sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" (A.C. 2112) presso le Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. [...]</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 201/2024</a> del 30 ottobre – 17 dicembre 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 415</p>	<p>Aggiornamento dei LEA secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico.</p>	<p>«[...] questa Corte non può non formulare l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della più volte riconosciuta "primazia della tutela sanitaria" (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020), nonché della necessità di evitare che i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro siano posti nella condizione di non poter usufruire di prestazioni – che, peraltro, ove finalizzate all'attività di prevenzione, sono, per loro natura, in grado di produrre, nel medio-lungo periodo, risparmi di spesa addirittura superiori all'immediato contenimento dei costi – rivelatesi essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche, a garanzia delle quali il medesimo piano è sottoscritto».</p>

### **3.1. La sentenza n. 195 del 2024 in materia di rapporto Stato-regioni nell'ambito del concorso alla finanza pubblica e riparto di un fondo per la tutela della salute**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 195 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026", nel testo modificato dall'articolo 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18), che interviene nell'ambito del concorso alla finanza pubblica del comparto delle regioni a statuto ordinario per gli anni dal 2024 al 2028. Ai sensi del comma 527, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica e al coordinamento della finanza pubblica, anche per le esigenze di contenimento della spesa pubblica, ciascuna regione a statuto ordinario provvede a versare all'entrata del bilancio dello Stato gli importi del concorso alla finanza pubblica. Si segnala che secondo la normativa vigente, le Regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui. In caso di mancato versamento entro il termine stabilito, secondo l'originaria formulazione della disposizione, la Ragioneria generale dello Stato è autorizzata ad operare una corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alla regione inadempiente. La Corte ha dichiarato l'illegittimità della disposizione del comma 527, quinto periodo, nella parte in cui non esclude dalle risorse spettanti alla regione inadempiente che è possibile ridurre, in caso di mancato versamento del contributo alla finanza pubblica, quelle per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute. In definitiva, secondo la Corte il recupero mediante riduzione non può riguardare le risorse per le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute.

Nella medesima sentenza, la Corte ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale della disposizione dell'articolo 1, comma 557, della citata legge n. 213 del 2023, sul Fondo destinato al potenziamento del test di *Next Generation Sequencing* di profilazione genomica, nella parte in cui indica l'*iter* di adozione del decreto del Ministro della salute finalizzato a definire i criteri e le modalità di riparto del suddetto Fondo, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme, senza prevedere l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale le seguenti disposizioni:

- art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026”, come modificato dall’art. 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18);
- art. 1, comma 557, della citata legge 30 dicembre 2023, n. 213.

### *I motivi del ricorso*

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, ritenendo che l'intervento legislativo statale ledesse le seguenti disposizioni costituzionali: articoli 3, 5, 81, 97, 114, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione. L'articolo 1, comma 527, della legge di bilancio 2024 impone alle regioni un contributo annuale alla finanza pubblica per il periodo 2024-2028, prevedendo altresì un meccanismo di recupero delle somme in caso di mancato versamento.

L'articolo 1, comma 557 della legge di bilancio 2024 prevede che i criteri, le modalità di riparto nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme del Fondo per i *test* di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare, istituito ai sensi del comma 556 della medesima legge, siano individuati con decreto interministeriale del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze.

La Regione Campania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per una pluralità di ragioni connesse al comma 527, dell'articolo 1 della legge di bilancio 2024. In primo luogo, ad avviso della Regione ricorrente la disposizione citata non costituisce un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione riconduce alla competenza legislativa concorrente. In secondo luogo, le modalità di recupero delle risorse previste dalla disposizione di cui al comma 527 violano l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario garantito dall'articolo 114, primo comma, e dall'articolo 119, secondo comma, Costituzione. Inoltre, secondo la Regione Campania la disposizione del comma 527 dà luogo a una violazione dei principi di solidarietà territoriale di cui all'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione. Dalla disposizione del comma 527 deriva la possibilità per lo Stato di accertare una nuova entrata senza che sia prevista una destinazione per tali risorse. Quest'ultimo rilievo richiama anche quanto



emerso nella precedente giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 176 del 2012).

Nello specifico, in relazione al meccanismo di riduzione delle risorse originariamente previsto, la Regione lamenta che tale forma di intervento, potendo interessare le risorse a «qualsiasi titolo spettanti alla regione inadempiente» dà luogo alla possibile compromissione del diritto alla salute di cui all'articolo 32 della Costituzione. Di conseguenza, la disposizione, secondo la Regione Campania lede la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e viola l'articolo 32 della Costituzione.

La Regione Campania ha sollevato altresì questione di legittimità costituzionale in merito al comma 557, dell'articolo 1 della legge di bilancio 2024, poiché secondo la Regione la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione previsto dall'articolo 120 nonché dagli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione. Tale violazione deriverebbe dal mancato coinvolgimento delle regioni, non prevedendosi l'adozione del decreto d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in un ambito a legislazione concorrente quale quello della tutela della salute. Anche in tale caso, il ricorso richiama ampi passaggi della precedente giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 40 del 2022).

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 527, quinto periodo, nella parte in cui non escludeva, tra le risorse da ridurre in caso di inadempimento regionale, quelle destinate al finanziamento dei diritti sociali e delle politiche sociali, con particolare riferimento alla tutela della salute. La Corte ha sottolineato che, anche in presenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, devono essere prioritariamente ridotte le risorse per altre spese non essenziali, preservando quelle comunque il finanziamento dei servizi connessi alla garanzia del diritto alla salute. Occorre quindi prevedere che le modalità di recupero delle somme spettanti al contributo alla finanza pubblica, non versate dalle Regioni, in caso di inadempienza delle stesse, non mettano a rischio il finanziamento di alcuni servizi essenziali come quelli della sanità.

Secondo la Corte, la procedura di recupero delle risorse deve tenere conto della distinzione tra le risorse finanziarie destinate in modo prioritario a garantire il fondamentale diritto alla salute e a rispondere alle esigenze di tutela delle fasce più deboli della popolazione da un lato, e le altre risorse che finanziano spese indistinte dall'altro. Di conseguenza, ad avviso della Corte, le risorse che rispondono alle finalità della tutela della salute e per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia

rappresentano un limite alla possibilità che lo Stato possa ridurre unilateralmente le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni in caso di mancato versamento del contributo alla finanza pubblica. Secondo la Corte, il concorso alla finanza pubblica, pur essendo improntato alle necessarie misure di contenimento della spesa pubblica, dovrà realizzarsi considerando i principi dell'autonomia finanziaria delle Regioni e la finalità di tutelare i diritti costituzionalmente garantiti e, in particolare, il diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione.

La Corte ha inoltre ritenuto fondato il motivo di ricorso della Regione Campania in merito all'articolo 1, comma 557 della legge di bilancio 2024 e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto comma nella parte in cui non prevedeva che il decreto interministeriale del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte, nello stesso solco di quanto già affermato nella sentenza n. 40 del 2022, ha ribadito che le previsioni impugnate afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione possa svilupparsi «solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune».

### **3.2. La sentenza n. 201 del 2024 in materia di istituzione di ambulatori finalizzati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia, con il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore**

Con la sentenza in epigrafe, la Corte Costituzionale ha escluso l'incostituzionalità delle previsioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2024 (*Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali*), volte a promuovere l'istituzione, a livello sia ospedaliero che territoriale, di ambulatori, anche multidisciplinari, dedicati all'attività gratuita di *screening*, trattamento e gestione degli esiti della fibromialgia.

Diversamente, la stessa Corte ha ritenuto incostituzionali le previsioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge della Regione Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui estendono la previsione dell'istituzione, nel territorio regionale, di ambulatori anche multidisciplinari, alla diagnosi, al trattamento e alla cura dell'elettrosensibilità.

Infine, la Corte ha ritenuto non fondate le censure relative alle previsioni di cui agli art. 1, comma 3, art. 3, comma 1, e art. 7, comma 1, lett. c) della medesima legge regionale, concernenti il coinvolgimento delle sole associazioni di volontariato e di altre associazioni, e non di tutti gli enti del Terzo settore nelle attività degli ambulatori multidisciplinari istituiti per la cura delle patologie richiamate.

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

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nonché gli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge Regione Calabria n. 8 del 2024.

Con tale legge, la Regione Calabria ha inteso offrire un servizio di supporto, nelle more dell'inserimento della fibromialgia e della elettrosensibilità tra le patologie croniche esenti, di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*), promuovendo l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari dedicati all'attività gratuita di *screening*, a livello sia ospedaliero che territoriale (art. 1, commi 1 e 2), di un centro di coordinamento regionale della rete di ambulatori (art. 2), della giornata regionale per la lotta alla fibromialgia e alla elettrosensibilità (art. 4, comma

1), nonché prevedendo la creazione, per entrambe le patologie, di registri regionali che consentano di tracciarne l'incidenza sul territorio (art. 5).

### *I motivi del ricorso*

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

- art. 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza;
- art. 81, terzo comma, Cost. relativamente all'obbligo di prevedere per ogni legge che importi nuovi oneri le coperture necessarie;
- art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ai sensi della quale allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva in materia, tra l'altro, di ordinamento civile;
- art. 117, terzo comma, Cost., che affida allo Stato la definizione (fra l'altro) dei principi fondamentali della materia "tutela della salute".

In particolare, le censure relative ai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, nella parte in cui promuovono l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di *screening*, nonché di ambulatori multidisciplinari, a livello sia ospedaliero che territoriale, per il trattamento e la gestione degli esiti di fibromialgia ed elettrosensibilità violerebbero, a giudizio del ricorrente, gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che impone alle regioni impegnate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, come la Regione Calabria, il divieto di effettuare spese non obbligatorie e, quindi, di destinare le risorse del Servizio sanitario regionale a prestazioni non incluse nei LEA.

Gli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge regionale impugnata violerebbero inoltre gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto tali disposizioni, nel prevedere forme di collaborazione istituzionale soltanto con le associazioni di volontariato e altre associazioni, si porrebbero in contrasto con le norme statali contenute nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*, che prevedono che tutti gli enti del terzo settore (compresi quelli non qualificati come organizzazioni di volontariato o non costituiti in forma di associazione) possano svolgere, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere b) e c), prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e avvalersi dell'apporto di volontari.

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto parzialmente fondati i motivi del ricorso.

Innanzitutto, non sono incostituzionali le previsioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria n. 8 del 2024, volte a promuovere l'istituzione, a livello sia ospedaliero che territoriale, di ambulatori, anche multidisciplinari, dedicati all'attività gratuita di *screening*, trattamento e gestione degli esiti della fibromialgia.

Le medesime disposizioni regionali sono state, invece, dichiarate incostituzionali dalla Corte, nella parte in cui estendono la previsione dell'istituzione, nel territorio regionale, di ambulatori anche multidisciplinari, destinati alla diagnosi, al trattamento e alla cura dell'elettrosensibilità, sindrome distinta dalla fibromialgia, peraltro finora neppure riconosciuta quale patologia in senso tecnico dagli organismi internazionali e interni di ricerca medica.

In particolare, occorre ricordare che con la Legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005) e la successiva intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, è stata introdotta una procedura per le regioni con bilancio sanitario in *deficit*, incentrata sulla definizione di un piano di rientro, quale parte integrante di un accordo da sottoscrivere tra la regione in disavanzo e lo Stato, volto a individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza (art. 1, comma 180, della medesima legge n. 311 del 2004).

Tali interventi vincolano la regione in disavanzo, in quanto «costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza della Corte costituzione n. 1 del 2024).

Tra i vincoli cui soggiacciono le regioni in piano di rientro, vi è il divieto, posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 di effettuare “spese non obbligatorie”, intendendo con tale espressione le spese relative a interventi diversi da quelli individuati dal medesimo piano di rientro (e dai successivi programmi operativi).

Considerato che ogni piano di rientro è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute, sono obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, mentre incorrono nel citato divieto le spese per prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato.

La Regione Calabria, essendo sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, sulla base di un accordo originariamente siglato il 17 dicembre 2009 e proseguito per effetto del programma operativo di consolidamento e sviluppo 2022-2025, è soggetta a tale vincolo.

Tuttavia, la Corte non ha ritenuto fondate le censure di incostituzionalità relative all'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale citata con riguardo

all'erogazione di prestazioni per il trattamento della fibromialgia, poiché tale erogazione non determina un incremento della spesa sanitaria regionale.

Invero, ripercorrendo i lavori preparatori delle disposizioni impugnate, la Corte ha rilevato che la realizzazione degli interventi in oggetto è correlata all'impiego di risorse di un fondo istituito dal legislatore statale con l'art.1, comma 972, Legge n. 234/2021 (*Legge di bilancio 2022*) specificatamente "finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia". Pertanto, le disposizioni della legge della Regione Calabria censurate non incorrono nel divieto di spese non obbligatorie, provvedendo alla realizzazione di prestazioni comunque previste e finanziate dallo Stato tramite il predetto fondo.

Diversamente, il giudice costituzionale ha ritenuto incostituzionale l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità, poiché queste fuoriescono dal raggio di operatività della normativa statale inerente al fondo per la fibromialgia, con conseguente incremento della spesa sanitaria regionale inerente a prestazioni non essenziali, incompatibile con il divieto di spese obbligatorie summenzionato.

La Corte ha tuttavia espresso l'auspicio che, a livello statale, si concluda al più presto l'aggiornamento dei LEA, in quanto l'assenza di tale aggiornamento determina l'impossibilità per i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario di usufruire di prestazioni divenute essenziali alla luce delle sopravvenute evidenze scientifiche.

Infine, la Corte ha ritenuto non fondate le censure relative alle previsioni di cui all'art. 1, comma 3, all'art. 3, comma 1, e all'art. 7, comma 1, lett. c) della medesima legge regionale, secondo cui il coinvolgimento nelle attività degli ambulatori multidisciplinari istituiti per la cura e il supporto delle patologie richiamate riguarderebbe solo le associazioni di volontariato e le altre associazioni e non di tutti gli enti del Terzo settore.

Invero, da una lettura sistematica della legge nel suo complesso, nonché dai lavori preparatori della stessa, emerge che il legislatore regionale ha inteso in realtà riferirsi a tutto il complesso e variegato arcipelago dei soggetti di diritto privato che esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

## **4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE**

### **4.1. La sentenza n. 172 del 2024 in materia di rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani**

La Corte costituzionale, con la sentenza. n. 172 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 ("Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta"), avente ad oggetto un nuovo rinvio delle elezioni dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali, che in Sicilia sostituiscono le province, e dei Consigli metropolitani, nonché la proroga della gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali a «non oltre il 31 dicembre 2024».

Si ricorda che la Corte costituzionale era già intervenuta in materia, con la sentenza n. 136 del 2023, dichiarando costituzionalmente illegittime alcune disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 16 del 2022, tra le quali, in particolare, la norma che aveva rinviato di un anno le elezioni – dal 2022 al 2023 – dei presidenti degli enti anzidetti e aveva prorogato contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione che ne svolgono le funzioni.

Si segnala che, prima dell'emanazione della sentenza in commento, il legislatore regionale aveva nuovamente regolato la materia con la legge della Regione Siciliana n. 24 del 2024, disponendo che l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali (e, di conseguenza, dei Consigli dei liberi consorzi comunali) si svolgesse in una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024, e che nella stessa data avessero luogo le elezioni dei consigli metropolitani. Le elezioni sono state indette per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 2024.

Recentemente è intervenuta sulla materia la legge della Regione siciliana n. 27 del 2024. In particolare, l'articolo 21, che il Consiglio dei ministri ha deliberato di impugnare in data 14 gennaio 2025, prevede l'annullamento delle elezioni già indette col decreto del Presidente della Regione anzidetto e stabilisce che le elezioni di secondo livello si svolgano nel mese di aprile 2025. Con il decreto del Presidente della Regione del 13 febbraio 2025, le elezioni sono state indette per il 27 aprile 2025.

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

Risulta oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l'intera legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6, costituita da due articoli.

In particolare, l'articolo 1, intervenendo sulla legge regionale n. 15/2015, prevedeva che, nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi di tali enti, la data delle elezioni del Presidente dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani fosse fissata con decreto dal Presidente della Regione entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024.

Nelle more dell'insediamento degli organi degli enti di area vasta e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, le funzioni esercitate dalle ex province regionali continuavano ad essere svolte da commissari straordinari scelti tra i dirigenti in servizio nell'amministrazione regionale.

La legge precisava, inoltre, che quanto esposto avvenisse nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi di tali enti.

L'articolo 2 disponeva in merito all'entrata in vigore della legge.

### *La questione di costituzionalità sollevata*

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in relazione alla violazione da parte della legge degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

In particolare, il giudice *a quo* ha rammentato che la sentenza n. 136/2023 della Consulta aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che disponeva il rinvio di un anno – dal 2022 al 2023 – delle elezioni, già più volte posposte, dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, e prorogava contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione per svolgere le funzioni dei primi, ritenendo che il rinvio in questione – privo di qualsiasi giustificazione – sommandosi ai precedenti, irragionevolmente impedisse lo svolgimento delle elezioni, in violazione dell'autonomia attribuita agli enti di area vasta dagli artt. 5 e 114 Cost.

La medesima conclusione si imporrebbe in riferimento all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, che rinvia di un anno ancora le elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Il differimento delle elezioni non sarebbe immune da censure sul piano costituzionale sol perché disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti» (art. 1, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023).

Da un lato, ciò potrebbe al più rilevare in riferimento al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., ma non varrebbe a scongiurare la



lesione degli artt. 5 e 114 Cost., stante il perdurante ostacolo posto dal legislatore regionale alla costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio al monito contenuto nella indicata sentenza n. 136 del 2023, che lo aveva invitato ad assicurare «il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani». Dall'altro lato, non giustificerebbe l'ennesimo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta l'avvenuta presentazione, sia a livello statale sia a livello regionale, di progetti di legge volti a reintrodurre l'elezione a suffragio universale diretto degli organi di province e città metropolitane e a superare la disciplina dell'elezione di secondo grado prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56. Si tratterebbe, infatti, di «dati evanescenti e comunque non definitivi [...] in quanto dipendenti da solo eventuali determinazioni politiche di organi parlamentari nazionali e regionali, del tutto liberi sull'*an, quid, quomodo* e quando delle proprie attività».

### *La decisione della Corte costituzionale*

La Corte ha ritenuto fondate le questioni in riferimento agli articoli 5 e 114 della Costituzione, richiamando la sentenza n. 136/2023, la quale, come anticipato, era intervenuta sulla legge regionale n. 16/2022, dichiarandone l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 43. Ripercorsa la successione delle quindici leggi regionali, precedenti la n. 16 del 2022, che avevano disposto altrettanti rinvii delle elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana, la Corte aveva rilevato che l'assetto istituzionale di tali enti era rimasto «sinora sostanzialmente inattuato», dal momento che i continui rinvii delle elezioni da parte del legislatore siciliano avevano «di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia». Tale situazione era stata ritenuta in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., che impongono l'istituzione dei liberi Consorzi comunali (enti che tengono luogo, nella Regione, delle soppresse circoscrizioni provinciali) e delle Città metropolitane, nel rispetto della loro natura di enti autonomi e costituzionalmente necessari; nonché con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché il rinvio delle elezioni era stato disposto senza alcuna giustificazione. La Corte aveva dunque invitato la Regione Siciliana a porre rimedio a tale situazione «senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

La legge della Regione Siciliana n. 6 del 2023 ha nuovamente rinviato le elezioni del presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano, questa volta a una data da fissarsi con decreto del Presidente della Regione «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle

elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024». È stata quindi prorogata la gestione commissariale delle funzioni di Presidente del libero consorzio comunale a «non oltre il 31 dicembre 2024».

Tali interventi normativi si autoqualificano come realizzati «[n]elle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta» (art. 1, comma 1, primo alinea). È inoltre previsto che il rinvio delle elezioni è disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

Ad avviso della Corte, la circostanza che la legge regionale n. 6/2023 motivi il nuovo rinvio delle elezioni con riferimento a processi politici di riforma non ancora compiuti non vale a escludere i *vulnera* costituzionali relativi agli artt. 5 e 114 Cost.

La Consulta ritiene quindi che, frapponendo un perdurante ostacolo alla costituzione degli organi elettivi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi, il legislatore siciliano sia venuto meno al dovere, scaturente dagli artt. 5 e 114 Cost., di istituire gli enti di area vasta nel rispetto della loro autonomia, stanti la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.»

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, d'altra parte, non sortisce l'effetto di impedire lo svolgimento nel breve termine delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani. Ciò in quanto, *medio tempore*, il legislatore regionale ha nuovamente regolato la materia con la legge reg. Siciliana n. 24 del 2024, disponendo che l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali (e, di conseguenza, dei Consigli dei liberi consorzi comunali) si svolga in una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024, e che nella stessa data abbiano luogo le elezioni dei Consigli metropolitani; elezioni effettivamente indette per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 2024 e, come già segnalato sopra, annullate per effetto dell'articolo 21 della legge della Regione Siciliana n. 27/2024.

## **4.2. La sentenza n. 196 del 2024 in materia di limite ai mandati consecutivi per i sindaci**

### *Le disposizioni oggetto della sentenza*

La Regione Liguria, su proposta del Consiglio delle autonomie locali della medesima regione, formulata ai sensi dell'articolo 32, secondo comma<sup>8</sup>, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge n. 7 del 2024, come convertito dalla legge n. 38 del 2024, in riferimento agli articoli 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, anche per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la possibilità di un terzo mandato consecutivo.

### *I motivi del ricorso*

Il richiamato articolo 4, comma 1, del decreto legge n. 7 del 2024 ha sostituito il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, stabilendo che per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti il limite previsto dal primo periodo del medesimo comma 2 – relativo al divieto di ricandidarsi immediatamente dopo due mandati consecutivi - si applica allo scadere del terzo mandato (invece che allo scadere del secondo mandato come previsto in generale per i sindaci e i presidenti di provincia). Si è inoltre stabilito che le disposizioni del predetto comma 2 – e cioè appunto il divieto di ricandidarsi - non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e che i mandati svolti o in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore del predetto decreto legge sono computati ai fini dell'applicazione delle nuove disposizioni.

Secondo la Regione ricorrente, l'intervento legislativo, si fonderebbe su un mero dato dimensionale, in sé non in grado di giustificare la diversità di trattamento tra gli enti locali. La disposizione impugnata violerebbe, pertanto, gli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione, in quanto sarebbero irragionevolmente limitati i diritti di elettorato attivo e passivo dei cittadini dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; lederebbe altresì gli articoli 3 e 97, secondo comma, della Costituzione, dal momento che sarebbe irragionevolmente impedito ai cittadini di avere un periodo di continuità dell'azione politico-amministrativa nei comuni di maggiori dimensioni;

---

<sup>8</sup> Il secondo comma dell'articolo 32 della citata legge n. 87 del 1953 prevede che “*la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati.*”.

infine, violerebbe gli articoli 3, 5, 114 e 118 della Costituzione, in quanto l'ingiustificata discriminazione tra comuni non sarebbe rispettosa dell'obbligo costituzionale di promuovere le autonomie locali e assicurarne l'eguaglianza.

### *La decisione della Corte costituzionale*

Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria sono state dichiarate non fondate.

La Corte, nel rifarsi alle argomentazioni da ultimo svolte nella sentenza n. 60 del 2023, ha ribadito che “[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette [...] una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l’effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali” ([sentenza n. 60 del 2023](#) citata).

La Corte ha quindi evidenziato che, proprio perché è frutto di un bilanciamento tra diversi interessi costituzionali, l’individuazione del punto di equilibrio tra gli stessi ad opera della normativa in materia è espressione della discrezionalità del legislatore, che può essere sindacata solo se manifestamente irragionevole, manifesta irragionevolezza che la Corte ha ritenuto non sussistente nel caso di specie.

La Corte in proposito ha infatti rilevato come con l’intervento legislativo del 2024 il legislatore abbia ritenuto necessario, sulla base dell’esperienza, spostare lo “specifico punto di equilibrio” (ancora, [sentenza n. 60 del 2023](#)) tra i contrapposti interessi costituzionali in gioco, bilanciandoli diversamente a seconda della dimensione demografica dell’ente locale, sul presupposto che tra le classi di comuni nei quali si articola l’attuale disciplina vi siano rilevanti differenze, in ordine agli interessi economici e sociali che fanno capo agli stessi.

Il novellato articolo 51, comma 2 del testo unico degli enti, locali risulta così ispirato a una logica graduale (che tiene conto, tra l’altro, anche della difficoltà di individuare candidature per la carica di primo cittadino nei comuni di minore dimensione demografica): nessun limite di mandato nei comuni demograficamente più piccoli, un limite di tre mandati consecutivi per i comuni intermedi, un limite di due mandati consecutivi per i comuni più popolosi. Si tratta, ad avviso della Corte, di una scelta non manifestamente irragionevole, che, pur secondo una logica e una struttura diverse rispetto alle

precedenti soluzioni adottate dal legislatore<sup>9</sup>, intende realizzare un equo contemperamento tra i diritti e i principi costituzionali che vengono in considerazione. Ciò – sottolinea la Corte – *“tanto più vale in relazione al profilo specificamente contestato dalla Regione Liguria, ovvero quello di prevedere, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, un limite di due mandati consecutivi, anziché tre come è invece per i sindaci dei comuni con popolazione tra i 5.001 e i 15.000 abitanti: rientra, come si è detto, nella discrezionalità del legislatore prevedere, a seconda delle dimensioni demografiche dell’ente locale e in ragione delle differenze conseguentemente esistenti, un diverso limite di mandati consecutivi.”* (sentenza n. 196 del 2024 in commento).

---

<sup>9</sup> Nella sentenza in esame la Corte ha sinteticamente ripercorso le diverse soluzioni fatte proprie dal legislatore sul punto in questione, ricordando che un limite ai mandati consecutivi, nel numero di due, è stato introdotto per la prima volta con l’articolo 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81, contestualmente alla previsione dell’elezione diretta del sindaco. L’articolo 51, comma 2, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, in attuazione della delega a *“riuni[re] e coordina[re] le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative”* (art. 31, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265), ha confermato la regola del cosiddetto doppio mandato consecutivo. Negli anni successivi, il legislatore ha progressivamente ritenuto di introdurre alcuni temperamenti al divieto di terzo mandato consecutivo. Così l’articolo 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56, ha previsto che *“[a]i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell’articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati”*. Successivamente, l’articolo 3 della legge 12 aprile 2022, n. 35 ha abrogato la disposizione introdotta nel 2014 e ha modificato l’articolo 51, comma 2, citato, prevedendo il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e mantenendo il limite di due per tutti gli altri. Infine l’articolo 4, comma 1, del decreto legge n. 7 del 2024 – oggetto della sentenza in esame - è nuovamente intervenuto sull’articolo 51, comma 2, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali. All’esito di tale modifica legislativa, come già evidenziato, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti resta fermo il divieto di un terzo mandato consecutivo; per i sindaci dei comuni con popolazioni compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti il limite di mandati consecutivi è pari a tre; per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è previsto alcun limite di mandati.