

Giuditta Matucci

La potestà legislativa concorrente fra vuoti di principio e attivismo regionale. Un altro caso in tema di professioni all'attenzione della Corte costituzionale

(doi: 10.1443/113268)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 5, ottobre 2023

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Macerata (Unimc)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SENTENZA 5 giugno 2023, n. 110 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Viganò – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Peluso) c. Regione Molise (avv. Angiolini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Coordinamento della finanza pubblica – Art. 4, l. Molise 8/2022 – Stanziamento straordinario ai fini del completamento della procedura di scioglimento di una società partecipata – Asserita violazione dell’art. 117, comma 3, Cost. in relazione all’art. 14, comma 5, TUSP – Illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, comma 3, Cost.

Bilancio e contabilità pubblica – Art. 7, commi 5-14, l. Molise 8/2022 – Necessaria esplicita indicazione del mezzo di copertura per le leggi regionali istitutive di nuove spese – Asserita violazione dell’art. 81, comma 3, Cost. – Illegittimità costituzionale.

Oscurità della legge – Art. 7, comma 18, l. Molise 8/2022 – Chiarezza ed intellegibilità delle disposizioni di legge – Asserita violazione dell’art. 3, Cost. – Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico – Art. 11 l. Molise 8/2022 – Deroga non sufficientemente disciplinata alla regola generale del concorso pubblico per la stabilizzazione del personale in servizio presso la protezione civile regionale – Asserita violazione degli artt. 81, comma 3, e 97, comma 4, Cost. – Illegittimità costituzionale.

Dove sta il confine tra luce e ombra? La Corte costituzionale e il sindacato sulle leggi «irrimediabilmente oscure»

di GIUSEPPE MOBILIO

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il confine tra luce e ombra: l'uso degli strumenti ermeneutici. - 3. Le caratteristiche ideal-tipiche della disposizione normativa. 4. Alla ricerca di un parametro. - 5. Novità e limiti in termini di sindacato. - 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Con la sentenza 110/2023 la Corte costituzionale è giunta per la prima volta a dichiarare l'incostituzionalità di una disposizione legislativa perché affetta da «radicale oscurità». A cadere sotto questo giudizio è stato l'art. 7, comma 18, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, che reca una disposizione in materia paesistica, per la quale la Corte spende considerazioni poco lusinghiere come «abbonda di termini imprecisi», «di ardua intelligibilità», parlando anche di proposizione affetta da «oscurità», «ambigua», dal «carattere criptico», connotata da «indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi».

La Corte si è così inoltrata in un ambito, quello della qualità della normazione, rispetto al quale in precedenza aveva manifestato una certa ritrosia ad intervenire per una duplice difficoltà¹. Da una parte, non è dato trovare in Costituzione un fondamento espresso che funga da parametro per una eventuale declaratoria di illegittimità a causa della scarsa qualità redazionale². Dall'altra, la Corte si dichiara attenta a non voler sconfinare nel dominio della discrezionalità del legislatore, dato che le procedure di adozione degli atti normativi assumono spesso natura strumentale al perseguimento di obiettivi particolari di natura politica³.

¹ Come sottolineato anche da C. DI MARTINO, *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni*, in *Consulta Online*, 3, 2023, 966, e T. GIUPPONI, *La legge «chiaramente oscura» e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 3, 2023, 1233 s.

² P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Florida*, Napoli, Jovene, 2009, 177.

³ A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, II, Torino, Giappichelli, 2001, 864; R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, I, 2008, 1425.

Di conseguenza, la Corte tende a rimettere al legislatore il compito di maneggiare le tecniche e di perseguire le politiche legislative⁴, nonostante che la cattiva qualità della normazione produca conseguenze rilevanti su una molteplicità di interessi e valori di rilievo immediatamente costituzionale, e abbia un impatto diretto su attività economiche e competitività dei mercati⁵. In alternativa, la Corte propende per affidare ai giudici comuni il compito di ricomporre il sistema normativo tramite l'uso dei canoni ermeneutici⁶, o al limite procedendo essa stessa a definire meglio il significato delle disposizioni⁷. Da questo punto di vista, non è un caso che la Corte sia giunta a una simile pronuncia in esito ad un giudizio in via principale, dove cioè manca il dialogo con i giudici⁸, a differenza di quanto accade invece nel giudizio in via incidentale, ove sul giudice *a quo* grava l'onere di interpretare in maniera conforme a Costituzione una norma da applicare al caso concreto⁹.

Con le considerazioni che seguono si vuole soffermare l'attenzione su due aspetti per i quali si ritiene che la sentenza 110/2023 risalti nel panorama della giurisprudenza costituzionale. Innanzitutto, la Corte si sofferma con particolare cura nel definire il crinale che distingue la fisiologica incertezza che possiede ogni precetto normativo e la patologica oscurità che può affliggere una legge. Successivamente, la Corte individua nell'art. 3 Cost. un parametro autonomo grazie al quale poter dichiarare l'illegittimità di una legge di questo secondo tipo. La soluzione così percorsa, tuttavia, non è esente da problematicità proprio in termini di dilatazione del parametro e del tipo di scrutinio da applicare, con il rischio di sovraccaricare la Corte

⁴ C. cost., sentt. 240/2022 (punto 1.3.2 cons. dir.), 117/2021 (8.1 cons. dir.), 278/2020 (punto 16 cons. dir.).

⁵ Ad esempio, si consideri come la recente sent. 147/2023 abbia ribadito come «il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi (...) renda la legislazione caotica e di difficile intelleggibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico. (...) Il che è ancor più allarmante in materie – quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica – che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio» (punto 4.5 cons. dir.). Non è un caso che fin dal 2007 la Commissione UE abbia avviato un programma per favorire una riduzione sistematica degli oneri amministrativi negli Stati membri e misurare l'impatto economico degli oneri inutili; sul punto, oggi, v. EUROPEAN COMMISSION, *Better Regulation: Joining Forces to Make Better Laws*, COM/2021/219 final, 29 aprile 2021.

⁶ C. cost., sent. 4/2020 (punto 4.1.1 cons. dir.), ma anche 364/1996, 388/1996.

⁷ Sent. 53/1997, in tema di sanzioni penali per violazione dei diritti d'autore, rispetto alle quali la Corte sollecita «il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso» (punto 2 cons. dir.).

⁸ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4, 2013, 840 s.

⁹ M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 113 ss.

costituzionale di aspettative rispetto all'attività legislativa di decisori politici poco attenti alla qualità del prodotto normativo.

2. *Il confine tra luce e ombra: l'uso degli strumenti ermeneutici*

Come anticipato, la sentenza in commento aggiunge un tassello importante al tema della qualità della normazione¹⁰. La Corte, in particolare, si pronuncia su questioni legate al dominio più ristretto delle «tecniche legislative», che guardano ai metodi con cui redigere i testi giuridici¹¹, ovvero al «come» si scrivono le regole giuridiche per non generare confusione nell'interprete o nell'applicatore¹². Seguire queste tecniche non è di per sé sufficiente a scrivere norme «di qualità», ma certamente facilitano il raggiungimento di questo obiettivo¹³.

L'art. 7, comma 18, della l.r. 8/2022, oggetto di impugnazione, recita testualmente: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti». Misurandosi con tale previsione, la Corte esplicita i criteri per stabilire quando siamo di fronte ad un enunciato normativo irrimediabilmente oscuro.

¹⁰ Per una definizione ricavata dalla sintesi dei documenti internazionali, v. M. De BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, 14 ss., secondo cui «qualità della normazione» può essere intesa come fine che guarda a numerosi aspetti, sia legati alle procedure di adozione delle regole (partecipate, trasparenti e *accountable*), sia alle regole stesse, sia dal punto di vista della forma (regole comprensibili e coerenti), che dei contenuti (regole necessarie, residuali e adeguate). Osserva però D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010, 124 ss., come il tentativo debba essere quello di contemperare gli interessi degli operatori economici con altri interessi pubblici.

¹¹ G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, Treccani, 1993, 1 ss., che riconduce alle «tecniche legislative» anche le procedure (dalla redazione all'attuazione), le analisi di impatto *ex ante* o *ex post*, in contrapposizione alle «scienze della legislazione» che guardano ai contenuti della legge, che però atterrebbero al decisore e non al «tecnico». Più ampiamente, v. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 21 ss.

¹² Come avviene nel caso di testi che scontano una lunghezza abnorme, contenuti del tutto eterogenei, errori materiali, rinvii a catena, abrogazioni del tutto generiche. Tra i molteplici manuali di legistica, si v. ad esempio R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹³ M. AINIS, *La legge oscura* cit., 80 ss.

La Corte ricorda che «[o]gni enunciato normativo (...) presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione»¹⁴. Spetta infatti all'interprete, e alla giurisprudenza in particolare, «dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione»¹⁵. Per questo – chiarisce la Corte – non contrasta con la Costituzione il ricorso a clausole generali, oppure a concetti tecnici e di difficile comprensione per chi non possiede competenze tecniche. Diverso, però, è il caso «in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro»¹⁶. Proprio questa è l'ipotesi ravvisata dalla Corte nel caso *de qua*, dove i criteri interpretativi individuati dalle preleggi e i comuni canoni ermeneutici non offrono alcun aiuto.

Non l'interpretazione letterale, a fronte, ad esempio, di un acronimo come «V. A.» utilizzato «per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso»¹⁷.

Non il ricorso all'interpretazione logica per ricostruire l'intenzione del legislatore, anche mediante l'ausilio dei lavori preparatori. La disposizione che prevede il citato acronimo – osserva la Corte – era stata oggetto «di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione»¹⁸. A seguito poi dell'impugnativa governativa, la Corte riferisce come la Regione avesse fornito spiegazioni – riportate nel ricorso statale¹⁹ – che sono state poi riprese dalla difesa regionale nelle proprie memorie e in udienza: ma tali elementi non «riescono a fornire convincenti chiavi di lettura del contenuto precettivo della disposizione impugnata»²⁰.

¹⁴ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.4 cons. dir.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Ivi, punto 4.3.1 cons. dir.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Ricorso 51/2022, punto 3, in *G.U.*, n. 39, 1^a serie speciale, 28 settembre 2022, 6.

²⁰ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.1 cons. dir. La difesa regionale, nel proprio atto di costituzione, osservava che la disposizione impugnata si riferirebbe al «piano paesistico regionale», consentendo la realizzazione di opere che dovrebbero andare a collocarsi in territori già «contaminati» da fabbricati, essendo però «progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto»; restando poi salva la «Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto». In udienza, la difesa regionale avrebbe poi specificato che la disposizione si inserirebbe nella disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali

Né l'interpretazione sistematica, dato che la disposizione regionale abbonda di termini – si legge nella pronuncia – «in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi»²¹: è il caso del riferimento alle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano», che rimane equivoco laddove non si chiarisce a quali piani la disposizione faccia riferimento²²; oppure è il caso delle nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», o l'espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», la quale – ci dice la Corte – «non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano»²³. La stessa collocazione del comma 18 nell'art. 7 della l.r. 8/2022 non fornisce alcun chiarimento, nella misura in cui tale articolo è composto da commi che modificano o abrogano altre leggi regionali²⁴, oppure da ambiti materiali diversi²⁵, che nulla hanno a che vedere con una disciplina, come quella impugnata, che sembra consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti.

Più in generale, l'evoluzione degli ordinamenti giuridici contemporanei ha prodotto come conseguenza una maggior complessità nelle procedure di produzione e nei contenuti delle disposizioni normative. Ogni sistema giuridico deve affrontare la moltiplicazione dei centri di produzione normativa, in conseguenza di elementi come il pluralismo istituzionale, sociale o territoriale, e della crisi della sovranità statale²⁶. Le stesse norme mutano ad una rapidità incessante, a causa di fattori come l'eterogeneità delle domande sociali che si scaricano sul regolatore o l'impatto del progresso tecnologico e

di area vasta», istituiti con la l.r. 24/1989, consentendo quindi la realizzazione di nuove opere nelle fasce di rispetto sancite da tali piani subordinatamente a una «verifica di ammissibilità» – così definita per la prima volta – in relazione allo specifico «tematismo» che caratterizzerebbe la fascia di rispetto, alle condizioni stabilite nel dettaglio dalla disposizione medesima (punto 4.2 cons. dir.).

²¹ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.1 cons. dir.

²² Se ad esempio, sottolinea la Corte, ai piani urbanistici territoriali oppure ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. 42/2004.

²³ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.1 cons. dir.

²⁴ È il caso dei commi da 1 a 4 e da 15 a 17.

²⁵ I commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola.

²⁶ P. CARETTI, *La «crisi» della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2010, 3; E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro «sistema» delle fonti*, ivi, 2, 2010, 1; A. SIMONCINI, *1998-2008: la fine della legge?*, ivi, 2, 2009. Per le conseguenze sui poteri normativi del Governo, v. G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, ivi, 1, 2018, 13 ss. Si v. anche A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023, 29 ss.

delle dinamiche economiche²⁷. Tutti fenomeni che, di per sé, rendono arduo poter parlare ancora di «sistema» delle fonti in termini di unità coerente; nonostante ciò, non viene meno l'esigenza di presupporre o di aspirare a una sistematicità del quadro normativo²⁸. Sicuramente questa condizione contribuisce ad alimentare diversi fenomeni patologici, come la quantità abnorme delle disposizioni che compongono l'ordinamento²⁹. Tuttavia, questa complessità diviene intollerabile quando si traduce in complicazione dovuta alla completa trascuratezza delle regole del *drafting* normativo e, di conseguenza, in una pessima qualità redazionale, come rilevato dalla sentenza in discussione. Per questo la Corte può spingersi a dichiarare come tale disposizione «costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati "interventi" all'interno di altrettanto vaghe "fasce di rispetto" a una procedura identificata con un acronimo incomprendibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto»³⁰.

3. *Le caratteristiche ideal-tipiche della disposizione normativa*

L'interrogativo che allora occorre porsi è quale sia il confine oltre il quale dalla vaghezza fisiologica del linguaggio normativo ci si inoltra nell'oscurità. Superato questo confine, il contesto non è in grado di chiarire i contenuti della disposizione, e quest'ultima non esprime alcun significato oppure ne esprime troppi e tutti in contraddizione fra loro³¹.

La Corte, a questo proposito, enuncia con una certa sistematicità quali debbano essere i caratteri ideal-tipici che deve possedere ogni preposizione normativa. Si parla di «standard minimi di *intelligibilità* del significato e conseguentemente di ragionevole *prevedibilità* della loro applicazione»³²,

²⁷ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 17 ss.

²⁸ Così i vari contributi di F. MODUGNO (4), A. RUGGERI (65) e A. PIZZORUSSO (109) su *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; ma anche U. DE SIERVO, *Perché occuparsi ancora delle fonti del diritto?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2015, 1 ss., per l'importanza nel considerare le conseguenze sul sistema democratico e la tutela dei diritti.

²⁹ B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, 15 ss.

³⁰ C. cost., sent. 110/2023, punto 3.4.6 cons. dir.

³¹ M. AINIS, *La legge oscura* cit., 142.

³² C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.3 cons. dir. (enfasi aggiunta).

come anche dell'aspettativa di ciascun consociato «a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente *affidabile*, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione»³³. Inoltre, in esito all'applicazione dei criteri ermeneutici, deve essere possibile identificare «un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole *certezza* alla fattispecie normativa astratta»³⁴.

Intelligibilità, prevedibilità, affidabilità e certezza sono qualificate come le caratteristiche e gli obiettivi cui ogni redattore di norme deve guardare. I confini di queste categorie, peraltro, sono difficilmente distinguibili. La certezza può infatti essere considerata un elemento intrinseco del diritto – secondo la nota massima «il diritto o è certo o non è neppure diritto»³⁵ – o, anche qui, un'aspirazione³⁶, posta a difesa contro l'arbitrio dei poteri pubblici e a protezione dell'eguaglianza giuridica. Ma il nesso tra le categorie si coglie bene nel momento dinamico, a voler distinguere tra certezza nel momento della *creazione* del diritto, da intendere come esigenza di norme chiare, intelligibili, precise e tali da circoscrivere il più possibile la discrezionalità degli organi applicativi, pur garantendo il necessario margine di adattamento del precetto al caso concreto, e certezza nel momento dell'*applicazione* del diritto, intesa come massima prevedibilità possibile dei comportamenti di tali organi, per garantire stabilità e sicurezza per il singolo³⁷. Analoga interrelazione si coglie distinguendo, ad esempio, tra certezza in senso *oggettivo*, che richiama la conoscibilità, la chiarezza, la comprensibilità dei precetti normativi e l'infallibilità nell'applicazione delle sanzioni, e certezza in senso *sogettivo*, intesa come affidamento, che implica stabilità dei rapporti giuridici e prevedibilità dell'evoluzione delle scelte legislative³⁸.

La Corte, nel caso di specie, rafforza la sua ricostruzione richiamando, in chiave comparata³⁹, la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* francese, che già da tempo, a partire dal principio di eguaglianza, ha riconosciuto rango di principi costituzionali all'accessibilità e all'intelligibilità della legge, le quali «impongono di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle

³³ Ivi (enfasi aggiunta).

³⁴ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.4 cons. dir. (enfasi aggiunta).

³⁵ N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.* 1951, 150 ss.

³⁶ Cfr. A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normaione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2005, par. 1.

³⁷ F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.* 1986, 564.

³⁸ M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 31 ss.

³⁹ Cfr. anche L. DI MAJO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Consulta Online*, 2, 2023, 721.

leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore»⁴⁰. Ma anche il *Bundesverfassungsgericht* tedesco ha riconosciuto, a partire dal principio dello Stato di diritto, «l'esistenza di un mandato costituzionale» di «precisione» e «chiarezza normativa» che determinano una serie di conseguenze in termini di comprensibilità per i cittadini, limiti alle pubbliche amministrazioni e capacità di controllo per l'autorità giudiziaria⁴¹.

La stessa giurisprudenza a livello europeo, pur non richiamata dalla sentenza in commento, è da tempo giunta ad esplicitare una serie di caratteri legati alla qualità della legge. Così è accaduto nell'ordinamento della CEDU, dove la Corte EDU, a partire dai molteplici rinvii che la Convenzione fa alla legislazione nazionale per disporre limitazioni alle libertà e ai diritti ivi previsti, è giunta a intendere tale riferimento in termini «qualitativi», ovvero ad una legislazione che sia «chiara, prevedibile e adeguatamente accessibile», in modo da consentire alle persone di agire nel rispetto della legge e di delimitare chiaramente la portata della discrezionalità delle autorità pubbliche⁴². Analoghi indirizzi sono maturati nell'ordinamento dell'UE, dove l'art. 52, par. 1, della CDFUE, prevede che qualsiasi limitazione nell'esercizio dei diritti fondamentali deve «essere prevista dalla legge»; di conseguenza, la Corte di giustizia ha chiarito come la legge «debba essere sufficientemente accessibile, precisa e prevedibile nella sua applicazione, al fine di evitare qualunque rischio di arbitrarietà»⁴³. È in forza di questa vera e propria *koinè*, dunque, che anche la Corte costituzionale italiana ha chiarito la propria posizione su queste problematiche, compiendo un decisivo passo in avanti anche in ordine alla lettura del parametro costituzionale.

⁴⁰ Così nel punto 4.3.5 cons. dir., con richiamo a decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC, considerato n. 9.

⁴¹ Così sempre nel punto 4.3.5 cons. dir., con riferimento a pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33, pagine 53 e 54.

⁴² *Ex multis*, Corte EDU, *Silver e altri c. Regno Unito*, 25 marzo 1983, p. 87 ss.; *Halford c. Regno Unito*, 25 giugno 1997, p. 49; *Lebois c. Bulgaria*, 19 ottobre 2017, p. 66 ss. Cfr. N. LUPO, G. PICCIRILLI, *European Court of Human Rights and the Quality of Legislation: Shifting to a Substantial Concept of «Law»?*, in *Legisprudence*, 6, 2, 2012, 229 ss.

⁴³ *Ex multis*, CGUE, C-528/15, *Al Chodor*, 15 marzo 2017, 38; C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 8 aprile 2014, 54. Cfr. S. PEERS, S. PRECHAL, *Article 52 – Scope and Interpretation of Rights and Principles*, in S. PEERS *et al.* (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart, 2021, 1626 ss.

4. *Alla ricerca di un parametro*

Un secondo – e forse il principale – aspetto di novità di questa pronuncia è stato quello di individuare chiaramente nell'art. 3 Cost. la norma costituzionale violata da una disposizione «radicalmente oscura».

Per anni sono rimasti inascoltati dalla Corte gli inviti a cercare in Costituzione un appiglio su cui fondare l'obbligo di rispettare le regole sulla qualità redazionale, con riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 54 (dovere di osservare la legge, che presuppone la sua conoscibilità ed intellegibilità), 72 (sistema di votazione della legge), 73 (obbligo di pubblicazione e dovere di conoscibilità), 97 (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), 101 Cost. (soggezione del giudice soltanto alla legge), oppure a principi generali, quali quelli di chiarezza della legge e certezza del diritto, della separazione dei poteri, dello Stato di diritto, dell'affidamento del cittadino⁴⁴.

In termini generali, inoltre, il richiamo alle tecniche legislative ha avuto in passato un ruolo solamente «persuasivo» nei confronti del legislatore e del giudice, essendosi sempre accompagnato ad esigenze di tutela dei diritti o di altri interessi costituzionali⁴⁵. Al punto che la Corte era giunta ad affermare che non spetta ad essa farsi tutrice di «mere esigenze di coerenza sistematica (...), in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenute nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati»⁴⁶.

Storicamente, come ricorda anche la sent. 110/2023, la Corte ha censurato la cattiva scrittura delle norme soprattutto in materia penale, ove il principio di tassatività delle pene produce delle ricadute in termini di qualità redazionale. Così fin dalla sentenza 96/1981, con cui si colpiva l'art. 603 c.p., sul reato di plagio, per violazione dell'art. 25 Cost., il quale «impone espressamente al legislatore di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intelleggibilità dei termini impiegati». Ma si consideri anche la fondamentale sentenza 364/1988 – peraltro non richiamata dalla pronuncia in commento –, che dichiara l'illegittimità dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non prevede che l'«ignoranza inevi-

⁴⁴ Così riassunti in R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della normazione: l'idoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi* cit., 1424 s. Più ampiamente, v. M. AINIS, *La legge oscura* cit., 117 ss.

⁴⁵ E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009, 73. Per diverse ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale, v. anche G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 4, 1997, 1034 ss.; L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della normazione*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 251 ss.

⁴⁶ Cfr. Corte cost., sent. 182/2007.

tabile» del precetto penale possa scusare. Ad essere violati erano l'art. 27 Cost., unitamente agli artt. 3, 25, comma 2, 73, comma 3, Cost. Fin da allora si esplicitava come l'«assoluta oscurità del testo legislativo» fosse un indice oggettivo che giustifica l'impossibilità di conoscenza della legge e, dunque, l'errore sul precetto⁴⁷.

Negli anni successivi altre pronunce si sono poste nel solco di questi precedenti, ampliando, seppur parzialmente, l'ambito materiale di intervento e coinvolgendo ulteriori parametri costituzionali. Quanto al primo aspetto, la Corte è intervenuta anche sulle misure di sicurezza, in relazione alle quali occorre imporre vincoli alle autorità pubbliche in grado di ridurre la loro discrezionalità⁴⁸, non essendo invece tollerabili disposizioni affette da «radicale imprecisione»⁴⁹.

Quanto al parametro, alcune pronunce hanno richiamato, oltre all'art. 25 Cost., anche il diritto di difesa all'art. 24 Cost.⁵⁰, o l'obbligo di osservanza delle leggi penali all'art. 54 Cost.⁵¹. Nel caso della sentenza 292/1984, invece, sono stati richiamati gli artt. 70 e 72 Cost.⁵², ma solo perché la vicenda riguardava il procedimento legislativo e l'obbligo di approvazione conforme da parte delle due Camere.

Una prima svolta significativa si ebbe quando la Corte poté fare leva sull'art. 97 Cost., nella parte relativa al principio del buon andamento delle amministrazioni⁵³. È soprattutto con la sentenza 70/2013 che si è chiarito come un «manifestamento irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa» si ponga in contrasto con tale principio, qualora dia origine a una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse pubblico degno di giustificare una legislazione ondivaga⁵⁴. Così facendo, la Corte ha ampliato le maglie del giudizio sulla qualità della legislazione, perché non

⁴⁷ C. cost., sent. 364/1988, punto 27 cons. dir.

⁴⁸ C. cost., sent. 177/1980.

⁴⁹ Così C. cost., sent. 24/2019.

⁵⁰ Così C. cost., sentt. 34/1995, 185/1992.

⁵¹ Così sempre in C. cost., sent. 364/1988, ove si accenna al fatto che il dovere d'osservare le leggi penali «per i cittadini, è specificazione di quello d'osservare le leggi della Repubblica, sancito dal primo comma dell'art. 54 Cost.» (punto 14 cons. dir.).

⁵² La pronuncia è richiamata anche in S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta Online*, 3, 2023, 834.

⁵³ Primi riferimenti erano presenti in C. cost., sent. 364/2010.

⁵⁴ C. cost., sent. 70/2013, punto 5 cons. dir. Il giudizio riguardava una ipotesi di reviviscenza di una legge regionale in materia di autorizzazione alla costruzione di nuovi aerogeneratori. Su tale pronuncia v. D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale cit.*, 828 ss.; M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *Federalismi.it*, 21, 2013.

più limitato solamente ad un ambito che gode di un esplicito fondamento costituzionale, come quello penale, mentre i rilievi in tal senso non assumono carattere solamente *ad adiuvandum* rispetto ad altri motivi di illegittimità, ma divengono la ragione fondante dell'incostituzionalità⁵⁵. Tuttavia, in questa importante pronuncia del 2013 l'incostituzionalità è pur sempre una conseguenza non della cattiva qualità redazionale in sé, bensì della violazione di un altro bene giuridico di rango costituzionale, quale l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione⁵⁶. Questa impostazione, invece, è stata superata dalla sentenza 110/2023, con una soluzione che però suscita alcuni interrogativi.

5. *Novità e limiti in termini di sindacato*

La pronuncia in commento ha il pregio di estendere il sindacato sul *drafting* e la ricerca dei caratteri qualitativi sopra enunciati al di là della materia penale, ovvero «alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi»⁵⁷. E lo fa ricollegando direttamente tale esigenza all'art. 3 Cost., valorizzando cioè un parametro che in passato non era stato al centro delle sue argomentazioni⁵⁸. Con ciò, la Corte compie un passo in avanti rispetto ai propri precedenti⁵⁹. Tuttavia, questa innovazione produce due rilevanti conseguenze problematiche, in termini di dilatazione del parametro e di ricorso ad un tipo di scrutinio che non pare del tutto idoneo a censurare l'oscurità del precepto.

Secondo la Corte, «[u]na norma radicalmente oscura (...) vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del *principio di legalità* e della stessa *separazione dei poteri*; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione *diseguale* della legge, in violazione

⁵⁵ D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale cit.*, 837.

⁵⁶ Ivi, 835 s.

⁵⁷ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.3, cons. dir.

⁵⁸ Seppur da taluno invocato, come F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislazione e giudici cit.*, 88. V. anche G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 162 s., a proposito dell'uso delle analisi di impatto per giudicare la coerenza della legge.

⁵⁹ P.C., *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta Online*, 2, 2023, 462; M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*, in *Consulta Online*, 2, 2023, 730 ss.; E. SANTORELLI, *La Corte e il sindacato sulle leggi radicalmente oscure*. In obscuris non fit interpretatio, in *Giur. cost.*, 3, 2023, 1243.

di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.»⁶⁰. Nel prosieguo la Corte aggiunge anche che tale norma «rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio *diritto di difesa* in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa»⁶¹. Dunque, l'art. 3 Cost. sembrerebbe divenire un *medium* per offrire garanzia non solo all'eguaglianza di trattamento⁶², ma anche al principio di legalità, al principio di separazione dei poteri, al diritto di difesa in giudizio; ma il discorso potrebbe essere esteso pure – secondo altre pronunce non richiamate nel caso di specie – anche alla sicurezza giuridica dei diritti⁶³ e all'autonomia degli enti territoriali⁶⁴.

A questo proposito, la sentenza non richiama l'art. 97 o l'art. 24 Cost. tra i parametri violati, anche perché il ricorso governativo non ne faceva menzione⁶⁵. Tuttavia, così facendo si produce una dilatazione considerevole degli interessi coperti dall'art. 3 Cost. e del giudizio di ragionevolezza⁶⁶. Già da tempo si è osservato come il principio di ragionevolezza risulti «conglobante, in un tutto indistinto, l'applicazione di qualsivoglia clausola costituzionale elastica, tale da comportare l'uso di tecniche giudiziali non sillogistiche»⁶⁷. Siamo di fronte ad un concetto non unitario, per varietà dei parametri, dei vizi e dei riscontri⁶⁸. Nonostante i molteplici tentativi di «razionalizzare» una teoria e un giudizio di ragionevolezza⁶⁹, non si può dire di essere giunti ad una definitiva sistematizzazione.

⁶⁰ C. cost., sent. 110/2023, punto 4.3.2 cons. dir. (enfasi aggiunta).

⁶¹ Ivi, punto 4.3.6 cons. dir. (enfasi aggiunta).

⁶² Per questo, in C. DI MARTINO, *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni* cit., 976 ss., si giudica la presente pronuncia in continuità con i precedenti della Corte.

⁶³ Come stabilito nei precedenti; cfr. *ex multis*, C. cost., sent. 54/2019 (punto 3 cons. dir.); sent. 185/1992 (punto 2 cons. dir.); sent. 349/1985 (punto 5 cons. dir.).

⁶⁴ C. cost., sent. 107/2017 (7 cons. dir.), 160/2016 (6 cons. dir.), 200/2012 (8.2 cons. dir.).

⁶⁵ Cfr. Ricorso 51/2022, punto 3 cit. Così anche C. DI MARTINO, *Il diritto costituzionale alla «non radicale inintelligibilità» delle disposizioni* cit., 973 s.; S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa* cit., 838 ss.

⁶⁶ M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*. *Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 110/2023* cit., 731.

⁶⁷ L. PALADIN, *Ragionevolezza (Principio di)*, in *Enc. dir.*, I agg., 1997, 901.

⁶⁸ Ivi.

⁶⁹ Si v. la panoramica in J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997, 350 ss., e in G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 186 ss.

Secondariamente, nel caso di specie, ad essere illegittimo è direttamente il modo con cui il legislatore ha legiferato, prima che il contenuto del prodotto dell'attività normativa⁷⁰. E dunque si può dubitare che lo scrutinio di ragionevolezza sia idoneo a colpire simile illegittimità, anche nella sua declinazione più vicina al caso in esame, che guarda cioè alla «razionalità intrinseca» della legge. La dottrina che si è interrogata su questo giudizio, come la giurisprudenza che lo ha affinato, manifestano una certa difficoltà a ricondurvi un vizio di oscurità dovuto, come nell'ipotesi in esame, alla incapacità di risalire ad un significato (come nel caso dell'acronimo), o di circoscriverlo tra i diversi, troppi possibili (come per il riferimento alle «aree di piano», le «opere da realizzare», le «fasce di rispetto»).

L'irrazionalità intrinseca, infatti, può essere vista come una forma di *illogicità*, intesa come *contraddizione* interna tra le qualificazioni operate e il conseguente regime che viene previsto⁷¹. Oppure l'irrazionalità può risultare da una forma di *incoerenza*, intesa come inadeguatezza o inidoneità a raggiungere lo scopo o la *ratio legis*⁷², o come mancata attitudine a proteggere adeguatamente gli interessi alla cui tutela è funzionalizzata⁷³. Tale scopo o interessi possono essere stabiliti dalla legge stessa⁷⁴, o da altra fonte di pari grado⁷⁵, o dalla stessa Costituzione⁷⁶. In questo caso il giudizio assomiglia ad una valutazione di *congruità* che guarda alla «connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire»⁷⁷. Oppure, ancora, la razionalità può manifestarsi come *efficienza strumentale* tra mezzi e fini che richiedono apprezzamenti di natura tecnica o giudizi di valore o bilanciamenti complessi⁷⁸.

In tutte queste ipotesi, comunque, quando anche una norma sia «del tutto priva di razionalità»⁷⁹, essa rimane pur sempre intelligibile, benché

⁷⁰ Al di là del fatto, poi, che la Corte abbia ritenuto assorbite le censure formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, comma 1, lett. s), Cost., come rilevato anche in *Annullamento della «legge oscura» ex art. 3 Cost. Estensione del parametro della ragionevolezza quale monito al legislatore*, in *Osservatorio sulle fonti – Rubrica Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2023.

⁷¹ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2000, 147 ss. Sul punto, si v. C. cost., sentt. 30/1966, 370/1985, 57/1995.

⁷² A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza* cit., 187.

⁷³ Così L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, Giuffrè, 2005, 91.

⁷⁴ C. cost., sent. 126/1979.

⁷⁵ Come una legge delega, per la quale si v. C. cost., sent. 65/1962.

⁷⁶ *Ex multis*, C. cost., sentt. 128/1973; 215/1987, 303/1999.

⁷⁷ *Ex multis*, C. cost. sentt. 166/2022, 102/2021.

⁷⁸ G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale* cit., 189 ss.

⁷⁹ Come nel caso della sent. 116/1985, circa la decurtazione dei compensi ai magistrati per lo svolgimento delle funzioni di arbitro.

irreale, impossibile da realizzare, oppure contraddittoria⁸⁰. Vi è, cioè, un giudizio relazionale fra due termini che sono rispettivamente identificabili. Nel caso della sent. 110/2023, invece, il vizio impedisce di risalire al significato del precetto scrutinato, inficiando così la sua capacità di realizzare, in quanto tale, la propria *ratio* e di plasmare la realtà dei rapporti sociali e le attività delle istituzioni⁸¹. Il sindacato di ragionevolezza appare quindi più idoneo a colpire non la legge mal confezionata, ma le conseguenze che ne derivano in termini di irrazionalità, incoerenza, incongruità, fosse anche di diseguaglianze e discriminazioni. Il problema dell'oscurità precede logicamente quello della ragionevolezza, tanto che nei casi più gravi – come quello in esame – ne rende addirittura più difficile lo scrutinio.

A fronte di queste perplessità ci si può domandare se ci siano altri parametri maggiormente consoni a guidare il giudizio sulle leggi radicalmente oscure. È stato detto che, a questo scopo, potrebbe meglio soccorrere il principio di certezza del diritto⁸². La giurisprudenza costituzionale pone questo principio in connessione alla qualità della normazione, e sembra contenere anche possibili aperture⁸³. Di sicuro la chiarezza del linguaggio è una delle componenti della certezza del diritto⁸⁴, sebbene non la sola e non sufficiente a garantirla⁸⁵. Tuttavia, rispetto al principio di ragionevolezza, i richiami giurisprudenziali alla certezza del diritto risultano quantitativamente esigui, riferiti ad un concetto forse ancora più vago della ragionevolezza⁸⁶. Ne consegue come le tecniche di scrutinio siano molto meno affinate, tanto che il ricorso a tale principio assume solamente una valenza «rafforzativa»

⁸⁰ M. AINIS, *La legge oscura* cit., 148 ss.

⁸¹ Riprendendo L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema* cit., 92, che pure fa ancora riferimento ad un giudizio di tipo relazionale tra due termini chiari.

⁸² S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa* cit., 837 ss.; M. MILANESI, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»* cit., 730 ss.

⁸³ C. cost., sentt. 384/1994 o 94/1995, sulla possibilità di esprimere un sindacato sul «valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa». Più di recente, v. sent. 253/2015, che dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale anche perché, fra l'altro, «non risultano violati i principi di chiarezza normativa e di certezza del diritto evocati dalla ricorrente» (punto 3.3 cons. dir.).

⁸⁴ Così G. PINO, *La certezza del diritto e lo Stato costituzionale*, in *Dir. pubb.*, 2, 2018, 524 ss., che osserva come la certezza del diritto miri a rendere a chi applica il diritto la propria decisione come «predeterminata», con margini di scelta e variabili relativamente limitati, e al cittadino il comando «univoco».

⁸⁵ Osserva R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni* 1986, 1095, come a garantire la certezza serva infatti anche fedeltà alla legge da parte dei giudici, la stabilità della giurisprudenza, l'irretroattività della legge, l'intangibilità di cosa giudicata.

⁸⁶ Sulla pluralità di significati di tale principio, v. G. GOMEZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, Giappichelli, 2005, 7 ss.

rispetto ad altri parametri⁸⁷. Al momento, dunque, il sindacato di razionalità e idoneità sembrerebbe essere il meno problematico, seppure non esente – paradossalmente – da contraddittorietà.

6. *Considerazioni conclusive*

La pronuncia in commento segna quindi un importante passo in avanti nel giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi oscure. Alla luce, però, dei limiti che si è cercato di sottolineare, è auspicabile che la Corte faccia un uso parsimonioso del sindacato di ragionevolezza in questo ambito. Sarebbe cioè opportuno che, in assenza della violazione di ulteriori previsioni costituzionali più specifiche, il mancato rispetto delle tecniche legislative costituisca motivo di contrasto con l'art. 3 Cost. solamente nei casi più gravi di inintelligibilità e indeterminazione delle disposizioni normative⁸⁸ – un atteggiamento di *self restraint* già emerso, peraltro, nella giurisprudenza successiva⁸⁹. In questo modo, la Corte si troverebbe a svolgere «un tipo di controllo di carattere puntuale ed episodico, ancorché dal rilevante valore simbolico e di precedente»⁹⁰.

Qualora la Corte decidesse di continuare a percorrere la strada del giudizio di ragionevolezza, inoltre, è lecito aspettarsi un perfezionamento di questo tipo di scrutinio. In assenza di uno strumentario più collaudato, infatti, la Corte rischierebbe certamente di esporsi a giudizi di merito, in un ambito dove il confine tra fisiologia e patologia è piuttosto sottile e – come detto – spesso condizionato da valutazioni di natura politica.

Da questo punto di vista la giurisprudenza pregressa aveva già posto delle preclusioni, nel senso di aver chiarito le difficoltà ad integrare il parametro di legittimità costituzionale con regole specifiche sulla qualità della

⁸⁷ Così anche P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 3, 1999, 2359.

⁸⁸ Così anche T. GIUPPONI, *La legge «chiaramente oscura» e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto* cit., 1234.

⁸⁹ Un atteggiamento di cautela è stato manifestato già con la successiva sent. 16/2024, con cui la Corte ha rimarcato «l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso – nelle disposizioni impugnate – di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto» («mari regionali», «mare territoriale della Puglia» e «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia»); così facendo, la Corte stessa è intervenuta a sostituire tali disposizioni con formulazioni maggiormente rispettose della nozione di «mare territoriale» enucleata dall'art. 2 cod. nav.

⁹⁰ F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi* cit., 87.

normazione⁹¹. Tali regole – peraltro, non univoche nella loro formulazione – sono infatti contenute in fonti di rango primario (leggi o regolamenti parlamentari), quando non in circolari⁹², rispetto alle quali la Corte non ha individuato uno specifico rapporto di strumentalità che le «saldi» a precetti costituzionali da attuare⁹³.

La Corte potrebbe invece ricavarsi un margine di intervento nelle ipotesi di violazioni «evidenti» della Costituzione, ovvero macroscopiche, manifeste, inequivocabili. In questo modo, da una parte, il Giudice delle leggi recupererebbe uno spazio per un sindacato su opzioni espressive di discrezionalità politica e, dall'altra, si affrancherebbe dall'accusa di fare politica⁹⁴. È il tentativo percorso nel caso della decretazione d'urgenza⁹⁵, dove la Corte ha circoscritto il proprio sindacato alla «evidente mancanza» dei requisiti di straordinarietà e urgenza e alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà» della loro valutazione per non sovrapporre il controllo di legittimità alla valutazione degli organi politici⁹⁶, indicando una serie di aspetti sintomatici di tale mancanza, a partire dalla estraneità di una disposizione rispetto al contenuto o alle finalità del decreto-legge⁹⁷, alla stregua di «indici intrinseci ed estrinseci» quali, ad esempio, il preambolo⁹⁸.

⁹¹ E. LONGO, *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 419.

⁹² Da ricordare il riferimento contenuto in C. cost., sent. 13/2012 alle «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica di cui alle circolari dei rispettivi Presidenti del 20 aprile 2001, oltre che alla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui alla circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92. In C. cost., sent. 181/2014, era stata sottolineata l'evidente inidoneità del «manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», approvato dall'ufficio di presidenza del Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia, ad integrare il parametro di legittimità.

⁹³ Così, in generale, P. CARNEVALE, A. CELOTTO, *Nuovi problemi sull'integrazione legislativa del parametro di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000, 165.

⁹⁴ P. CARNEVALE, *Il controllo di costituzionalità limitato alla evidenza del vizio ovvero del come la Corte può aggredire spazi politicamente sensibili senza far politica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima «politica» e quella «giurisdizionale»*, Torino, Giappichelli, 2017, 53 ss.

⁹⁵ Per una recente disamina della giurisprudenza costituzionale sul punto, v. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Bari, Cacucci, 2022, 274 ss.

⁹⁶ *Ex multis*, C. cost., sentt. 170/2017, 97/2019, 186/2020, 8/2022.

⁹⁷ *Ex multis*, C. cost., sentt. 22/2012, 149/2020, 213/2021.

⁹⁸ *Ex multis*, C. cost., sentt. 171/2007, 128/2008, 245/2022.

Occorrerà dunque sviluppare test e tecniche argomentative, per i quali però – come sottolineato – vi sono validi riferimenti anche a livello comparato ed europeo. Di contro, spetta al decisore politico esercitarsi nell'«arte»⁹⁹ di scrivere bene le leggi, sapendo però che c'è un guardiano disposto a stabilire quando l'incertezza si fa oscurità irrimediabile.

Giuseppe Mobilio, *Where is the line between light and shade? The Constitutional Court and the review of «irreparably obscure» laws*

In Judgment No. 110/2023, the Court declares for the first time that a legislative provision is unconstitutional because it suffers from «radical obscurity». Moving from this decision, the paper reconstructs the relevant constitutional jurisprudence on the issue of the quality of regulation and legislative techniques in order to highlight novelties and shortcomings of Judgment No. 110/2023. In particular, the paper dwells on the choice of Article 3 Constitution and the principle of reasonableness, in order to highlight the risks in using this review and exposing the Constitutional Court to political assessments..

Keywords: obscure law, Constitutional Court, law interpretation, reasonableness assessment, legal certainty.

Giuseppe Mobilio, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche, Via delle Pandette 35, 50127 Firenze, giuseppe.mobilio@unifi.it

SENTENZA 6 giugno 2023, n. 112 – Pres. Sciarra – Rel. San Giorgio – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Russo) c. Regione Veneto (avv.ti Minnei e Stivali) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Concorso pubblico – Art. 21, commi 1 e 2, l. Veneto 12/2022 – Reclutamento di dirigenti medici anche senza il possesso del requisito della specializzazione – Asserita violazione degli artt. 3 e 117, comma 2, lett. l), e 3, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15, comma 7, d.l.gs. 502/1992 – Illegittimità costituzionale.

Lavoro pubblico – Art. 21, comma 3, l. Veneto 12/2022 – Attività professionale di supporto presso i servizi ospedalieri del servizio sanitario regionale in parallelo alla formazione specialistica – Asserita violazione degli

⁹⁹ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica* cit.

artt. 3 e 117, comma 2, lett. a) e l), e comma 3, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 40 d.lgs. 368/1999 – Inammissibilità in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. a), Cost., e infondatezza in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. l), e comma 3, Cost.

Lavoro pubblico – Art. 12, comma 2, l. Veneto 12/2022 – Incarichi temporanei di assistenza sanitaria primaria assegnati a medici in formazione specifica in medicina generale – Asserita violazione degli artt. 3 e 117, comma 3, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 1, d.l. 135/2018 – Infondatezza.

SENTENZA 8 giugno 2023, n. 114 – Pres. Sciarra – Rel. D'Alberti – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Urbani) c. Regione Molise (avv. Iacovelli e Angiolini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Bilancio pubblico – Artt. 1 e 2 l. Molise 14/2022 – Principi contabili stabiliti dalla legge statale nel procedimento di riconoscimento di un debito fuori bilancio – Asserita violazione degli artt. 81, comma 3, e 117, comma 2, lett. e), Cost. – Illegittimità costituzionale.

SENTENZA 8 giugno 2023, n. 115 – Pres. Sciarra – Rel. De Pretis – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Caselli) c. Regione Liguria (avv. Masuelli) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Paesaggio – Art. 18, comma 1, l. Liguria 7/2022 – Ri-perimetrazione dell'area di parchi regionali e ri-valutazione dell'interesse paesaggistico – Asserita violazione degli artt. 9, comma 2, e 117, comma 2, lett. l), Cost. in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145, cod. beni culturali – Infondatezza.

ORDINANZA 13 giugno 2023, n. 117 – Pres. Sciarra – Rel. Prosperetti – Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Siciliana – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale/rinuncia al ricorso – L. Regione Siciliana n. 6 del 2022 – Bilancio e contabilità pubblica – Rinuncia al ricorso, accettata dal Presidente della Regione Siciliana – Estinzione del processo.

SENTENZA 15 giugno 2023, n. 118 – *Pres. Sciarra – Rel. Antonini* – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Peluso) c. Regione Molise (avv. Angiolini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale/interesse a ricorrere – Artt. 1 e 2, l. Regione Molise n. 15 del 2022 – Mancata impugnazione di precedenti leggi regionali – Esclusione della formazione dell’acquiescenza.

Bilancio e contabilità pubblica – Artt. 1 e 2, l. Regione Molise n. 15 del 2022 – Riconoscimento di debiti fuori bilancio – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost. – Illegittimità costituzionale.

SENTENZA 15 giugno 2023, n. 121 – *Pres. Sciarra – Rel. Viganò* – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Noviello) c. Regione Siciliana – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Sanzioni amministrative – Art. 34, comma 1, l. Regione Siciliana n. 15 del 2022 – Previsione di sanzioni amministrative introdotte dalla legge regionale su fatti disciplinati dalla legge penale – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. h), Cost. – Illegittimità costituzionale.

Ne bis in idem, tutela degli animali e riforma dell’articolo 9 della Costituzione. Considerazioni sul rapporto fra competenza esclusiva statale e riserva di legge a partire dalla sentenza n. 121 del 2023 della Corte costituzionale

di LUCA MARIANTONI

Sommario: 1. Premessa. - 2. La legge della Regione Sicilia n. 15 del 2022 e l’invasione della competenza esclusiva dello Stato. - 3. Il valore decisivo della clausola di riserva nella prevenzione del *bis in idem*. - 4. La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la riserva di legge statale in materia di protezione degli animali. - 5. Le implicazioni della riforma dell’art. 9 della Costituzione e il rapporto fra riserva di legge statale e competenza esclusiva dello Stato. Una clausola di riserva può ancora bastare? - 6. Quale futuro per la tutela degli animali?

1. *Premessa*

Con ricorso depositato il 7 ottobre 2022, il Presidente del Consiglio dei Ministri impugnava gli articoli 12, comma 5, e 34 della legge n. 15 del 2022 della Regione Sicilia poiché eccedenti la competenza legislativa regionale. In particolare, veniva lamentata la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera *l*), e del comma 1, in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. Ad avviso del ricorrente, infatti, la legge regionale, nell'intento di porre norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo, invadeva la competenza statale in materia di ordinamento penale poiché le varie condotte indicate all'articolo 12, comma 5, si sovrapponevano, sostanzialmente, ad analoghe condotte previste come reato dalla legge nazionale, senza che di quest'ultima venisse preservata l'applicazione attraverso una clausola di riserva. La previsione dell'articolo 34 della legge regionale, infatti, appariva al ricorrente non sufficiente ad evitare una parziale sovrapposizione delle fattispecie previste dall'articolo 12 con quelle previste dalla legislazione penale, dal momento che sembrava presupporre una applicazione congiunta di entrambe le sanzioni. Per questa ragione, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, lo stesso articolo 34 della legge regionale avrebbe dovuto essere dichiarato incostituzionale per uno sconfinamento della Regione in materia di ordinamento penale, in quanto mancava in esso una clausola di salvezza che affermasse chiaramente che le sanzioni previste dalla legge regionale non avrebbero avuto applicazione laddove lo stesso fatto fosse previsto come reato o illecito amministrativo dalla legge statale. Ciò, inoltre, avrebbe determinato anche la violazione dell'articolo 117, primo comma, in relazione all'articolo 4 del Protocollo 7, CEDU, poiché la possibile irrogazione di entrambe le sanzioni avrebbe chiaramente determinato la violazione del divieto di *bis in idem*.

La Corte, con la sentenza n. 121 del 2023 in commento, ha parzialmente accolto il ricorso del Governo e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 5, lettera *a*)¹, della legge della Regione Siciliana n. 15 del 2022 e dell'articolo 34 della stessa legge limitatamente alle parole «Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale». La questione relativa alla violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 4 Prot. n. 7 CEDU è invece dichiarata non fondata dal momento che, con l'ablazione dell'inciso dell'articolo 34, il meccanismo di cui all'articolo 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 è in grado di ricomporre il conflitto fra le diverse discipline ed evitare la duplicazione delle sanzioni.

¹ Ad avviso della Corte, gli illeciti previsti dalle lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *k*) e *l*) riguardano fatti diversi da quelli previsti dalla disciplina nazionale mentre quelli di cui alle lettere *g*), *h*), *i*) e *j*), con l'ablazione dell'inciso dell'articolo 34, non generano di per sé risultati incompatibili con la Costituzione.

2. *La legge della Regione Sicilia n. 15 del 2022 e l'invasione della competenza esclusiva dello Stato*

Con la legge n. 15 del 2022, la Regione Sicilia, in attuazione dei principi di cui alla legge n. 281 del 1990 e dell'articolo 13 del TFUE, ha dettato le norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo. All'articolo 1 della legge si afferma espressamente che la Regione «tutela gli animali in quanto esseri senzienti, al fine di assicurare loro un'esistenza compatibile con le proprie caratteristiche biologiche ed etologiche e condanna gli atti di crudeltà verso gli animali e il loro abbandono». Per perseguire tali finalità, all'articolo 12, vengono previsti gli obblighi e i divieti dei proprietari e detentori di animali. Per quanto in questa sede interessa, al comma 5 del citato articolo viene previsto un lungo elenco di specifici divieti concernenti cani, gatti e altri animali domestici o di affezione². Varie condotte fra quelle indicate dalla legge regionale, come anche sostenuto nel ricorso statale, risultano sovrapponibili ad analoghi divieti previsti dalla legislazione penale. Ci si riferisce, in particolare ai reati previsti agli articoli 544-ter, 544-quinquies, 672 e 727 del codice penale. Nel ricorso, per il vero, è richiamato anche l'articolo 544-bis c.p., ma non sembra a noi che per il delitto di uccisione degli animali possa esservi una sovrapposizione con la disciplina regionale. È vero che le condotte descritte dall'articolo 12, comma 5, potreb-

² Regione Sicilia, legge regionale 15/2022, articolo 12, comma 5, «È vietato: a) l'abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito; b) vendere o cedere, a qualsiasi titolo ed anche sul web, cani e gatti non identificati e non registrati in anagrafe; c) vendere o cedere, a qualsiasi titolo, o separare dalla madre, per qualsiasi finalità, cani e gatti di età inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari; d) offrire, direttamente o indirettamente, animali d'affezione come premio, vincita, omaggio o regalo per giochi, sottoscrizioni o altre attività che si svolgono in occasione di qualsivoglia evento pubblico o privato e segnatamente di mostre, manifestazioni itineranti, feste, sagre, lotterie, fiere e mercati; e) il commercio ambulante di cani e gatti; f) esercitare la pratica dell'accattonaggio esibendo animali come oggetto delle richieste; g) detenere gli animali in spazi inadeguati, in relazione a specie, razza, età e stato fisiologico, o in condizioni comunque non compatibili con il loro benessere psico-fisico; h) lasciare stabilmente o incustoditi, senza possibilità di accedere all'abitazione, cani e gatti su terrazze e balconi privi di adeguata copertura da agenti atmosferici e protezione con ringhiere; i) privare stabilmente gli animali della quotidiana attività motoria adeguata alla loro indole; j) utilizzare apparecchiature chiuse per lavaggio e asciugatura di animali che non permettano all'animale di essere a contatto con il detentore; k) vendere, esporre e commercializzare animali sottoposti a interventi chirurgici con finalità diverse da quelle sanitarie; l) commercializzare animali in locali privi di idoneo luogo di detenzione degli stessi, anche durante l'orario di chiusura. È altresì vietata l'esposizione degli animali in vetrina o all'esterno del negozio».

bero, in astratto, condurre alla morte dell'animale, ma, in questo caso, la morte sarebbe un evento ulteriore rispetto alle condotte già punite.

È dalla sovrapposizione, invece, che origina il ricorso in via principale.

Anzitutto, è bene chiarire, come ricordato anche dalla Corte costituzionale, che il Governo non ha dedotto l'incompetenza legislativa regionale nella tutela degli animali, ma si è limitato a doglianze relative alla previsione di un apparato sanzionatorio parallelo a quello statale³. Per questa ragione, nella sentenza n. 121 del 2023, la Corte costituzionale ha lasciato impregiudicata la questione relativa alla competenza regionale in materia⁴, ma ha comunque compiuto un richiamo alla precedente sentenza n. 277 del 2019.

La scelta di operare tale richiamo non ci pare sia priva di conseguenze. Va notato, infatti, che la Corte ha rinviato alla propria giurisprudenza non per argomentare una questione – che espressamente lasciava impregiudicata –, quanto (forse) per corroborare un orientamento già espresso, si noti, però, prima della riforma dell'articolo 9 della Costituzione. Nella sentenza del 2019, infatti, si affermava che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore nazionale, «possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale»⁵. Appare quindi quantomeno singolare il fatto che si sia voluto richiamare un passaggio decisivo di un'altra pronuncia in quello che, nella sentenza n. 121 del 2023 non pare qualificabile neanche come un *obiter dictum*. Ciò, più del mancato richiamo all'articolo 9 della Costituzione – che non era un parametro del ricorso – potrebbe manifestare in modo chiaro l'orientamento della Consulta in riferimento alla competenza regionale in materia di tutela degli animali anche dopo la riforma costituzionale.

Nella sentenza in commento, invece, a risultare decisivo, ai fini della dichiarazione di illegittimità, è il fatto che la Regione Sicilia abbia ecceduto nelle proprie competenze non per la materia disciplinata, quanto per le conseguenze che ne ha tratto.

Come detto in precedenza, a fronte di un fitto elenco di divieti, la legge regionale prevedeva una sanzione amministrativa generale, da euro 75 a euro 450, per la violazione delle sue disposizioni, da comminarsi «[f]atte

³ Del resto, è proprio la legge nazionale, la 281/1991, richiamata dalla legge siciliana, a richiedere l'intervento regionale, in particolare, nella prevenzione del randagismo.

⁴ Per D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2023, 62, ciò comporta che il nuovo articolo 9 della Costituzione non sia una norma di riparto di competenza legislativa. Sul punto si tornerà diffusamente più oltre.

⁵ Corte costituzionale, sentenza 277/2019, Considerato in diritto, par. 5.5.

salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale»⁶. Si è utilizzato il passato in ragione del fatto che, dopo la presentazione del ricorso ma prima della pronuncia della Corte, con la legge della Regione Siciliana n. 2 del 2023, sono stati modificati entrambi gli articoli avverso i quali il Governo aveva ricorso. In particolare, è stato abrogato l'articolo 12, comma 5, della legge regionale 15 del 2022 ed è stato inserito all'articolo 34, comma 2-*bis*, ai sensi del quale le sanzioni previste non si sarebbero applicate laddove il fatto fosse già previsto quale reato o illecito amministrativo dalla normativa nazionale. Queste modifiche, però, non hanno determinato la cessazione della materia del contendere poiché la mancata costituzione in giudizio della Regione non ha consentito di avere prova della mancata applicazione, *medio tempore*, della disciplina impugnata⁷.

È stata, quindi, la previsione di sanzioni sovrapponibili a quelle nazionali ad aver determinato l'illegittimità della disciplina regionale per invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione.

3. *Il valore decisivo della clausola di riserva nella prevenzione del bis in idem*

Nella sentenza in commento, come detto, la materia sostanziale disciplinata dalla legge regionale non ha avuto rilievo poiché la Corte si è concentrata sul versante sanzionatorio della disciplina piuttosto che sull'ambito presidiato dalle sanzioni. Tale percorso è stato seguito ribadendo l'orientamento in base al quale la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma accede alle materie sostanziali alle quali le sanzioni si riferiscono, la cui previsione spetta all'ente nella cui competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile⁸. Questo ragionamento, però, vale nel caso in cui vi sia la possibile applicazione dell'articolo 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, il quale consente di evitare la duplicazione delle sanzioni. In caso contrario, invece, come nella questione qui decisa, la generale regola di coordinamento, ad avviso della Corte, non poteva operare e, di conseguenza, si realizzava una violazione del principio del *ne bis in idem*. La Consulta, infatti, come dimostra il fatto che siano stati fatti salvi alcuni divieti, non esclude che le Regioni possano prevedere fattispecie ulteriori poste a presidio della tutela degli animali, ma richiede che tali sanzioni non si risolvano in una illegittima duplicazione di quanto previsto a livello nazionale.

⁶ Regione Sicilia, legge regionale 15/2022, articolo 34.

⁷ Corte costituzionale, sentenza 121/2023, Considerato in diritto, par. 2.

⁸ Corte costituzionale, sentenza 121/2023, Considerato in diritto, par. 5.1.

È proprio l'assenza di coordinamento che risulta decisiva nella sentenza in commento e che ha determinato l'incostituzionalità parziale della disciplina regionale. Nella sentenza, infatti, come già detto, non trova spazio alcun riferimento al riformato articolo 9 della Costituzione e, di conseguenza, non vi è un'indagine sulla persistenza, in capo alle Regioni, della competenza a prevedere sanzioni amministrative poste a presidio della tutela degli animali. Sembra, anzi, darsi per scontata tale competenza. Per questa ragione, il fulcro del ragionamento risiede nella possibile violazione della competenza statale in materia di ordinamento penale nel caso in cui una sanzione regionale possa interferire con un reato. Sul punto, il già citato articolo 9 della legge n. 689 del 1981 prevede che, quando uno stesso fatto sia punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle Province autonome di Trento e Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applichi in ogni caso la disposizione penale. Alla luce di tale disposizione, la sanzione amministrativa può essere irrogata solamente nel caso in cui il fatto non integri anche un reato.

Nella legge regionale impugnata, invece, «[l]a clausola «[f]atte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale» con cui si apre il comma 1 dell'art. 34 risulta, in effetti, strettamente affine ad altre formule con le quali il legislatore statale è solito prevedere sanzioni amministrative destinate a cumularsi alle corrispondenti sanzioni penali previste per il «medesimo fatto»⁹ e, di conseguenza, è sembrata derogare al meccanismo previsto dalla legge 689/1981 appena descritto. Per la Corte, in questo modo, si sarebbe creato un doppio binario sanzionatorio, statale e regionale, applicabile ai medesimi fatti illeciti, tale da determinare la paralisi dell'azione penale laddove l'irrogazione della sanzione amministrativa avesse preceduto l'avvio del procedimento penale, con conseguente lesione della competenza statale in materia di ordinamento penale.

L'assenza di una effettiva clausola di riserva – non a caso successivamente introdotta – rendeva impossibile il coordinamento normativo necessario ad evitare la violazione del principio del *bis in idem*, il cui rispetto, almeno dalla nota sentenza *Grande Stevens* e altri contro Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁰, è richiesto anche nel caso di simultanea irrogazione di sanzioni amministrative e penali.

Da ciò derivava che, alla luce dell'articolo 34, la legge n. 15 del 2022 della Regione Sicilia avrebbe violato l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per violazione della CEDU, se, successivamente alla sanzione amministrativa, si fosse comunque consentita l'applicazione della legge penale, o dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione se, invece, al fine di

⁹ Corte costituzionale, sentenza 121/2023, Considerato in diritto, par. 5.2.

¹⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 marzo 2014, Ricorso 18640/10, *Grande Stevens e altri c. Italia*.

evitare la violazione del *bis in idem*, fosse stata preclusa la possibilità di avviare il procedimento penale.

A fronte delle due possibilità, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 121 del 2023, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 34 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto l'assenza della clausola di riserva determinava una violazione delle competenze statali in materia di ordinamento penale ed ha, di conseguenza, dichiarato non fondata la questione in riferimento all'articolo 117, primo comma, poiché, una volta espunto l'articolo 34, il meccanismo della legge n. 689 del 1981 avrebbe costituito una garanzia sufficiente contro il rischio di una duplicazione di procedimenti in relazione al medesimo fatto.

Dalla lettura della sentenza emerge, quindi, il valore decisivo che ha avuto la (mancata previsione della) clausola di riserva nella dichiarazione d'illegittimità costituzionale. A noi sembra però che, pur nel silenzio della pronuncia sul punto, risulti di particolare interesse analizzare l'impatto sulla materia della riforma dell'articolo 9 della Costituzione, anche al fine di valutare se, laddove la disposizione costituzionale venisse presa in considerazione, possa ritenersi che una clausola di riserva sia istituito idoneo a fare salva una eventuale disciplina regionale.

4. *La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la riserva di legge statale in materia di protezione degli animali*

Prima di prendere in considerazione gli effetti su di una clausola di salvaguardia regionale, è necessario chiedersi se quella prevista nel nuovo articolo 9 della Costituzione sia effettivamente una riserva di legge statale e se, nel caso, si tratti o meno di riserva assoluta.

Dalla risposta a questo quesito, infatti, deriva logicamente la possibilità di intendere ancora valide le esistenti discipline regionali che, analogamente a quanto ora previsto nella legge siciliana, facciano salva l'applicazione della legge statale.

Anzitutto, ci pare necessario partire dal dato testuale. L'ultimo periodo del terzo comma del nuovo articolo 9 della Costituzione, espressamente, afferma che sia la legge dello Stato a disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali. Nonostante la (apparente) chiarezza del testo, tale formulazione ha sollevato un vivace dibattito sia sul fatto se con ciò si sia o meno creata una riserva di legge (statale), sia se tale eventuale riserva possa dirsi relativa ovvero assoluta¹¹ o se rappresenti una norma distributiva di competenza legislativa.

¹¹ Per G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2022, 896, tale

Per parte della dottrina, non si potrebbe intendere l'ultimo periodo dell'articolo 9 della Costituzione come una norma sulle fonti distributiva del potere normativo a meno di giungere ad esiti «del tutto incongrui e irragionevoli»¹². Per questa dottrina, infatti, l'istituto della riserva di legge ha senso solamente nel caso in cui riguardi le limitazioni ai diritti, poiché consente che queste provengano dai rappresentanti del popolo, siano sottratte alla discrezionalità della pubblica amministrazione e possano essere soggette al controllo della Corte costituzionale. Nel caso della tutela degli animali, invece, la *ratio* democratica e garantista della riserva di legge sarebbe del tutto assente poiché si vieterebbe a fonti secondarie non già di limitare, bensì di tutelare. Questa stessa dottrina, però, nega anche che la disposizione in commento possa essere intesa come una norma sul riparto di competenza fra Stato e Regioni poiché, se così venisse intesa, si precluderebbe ogni intervento normativo regionale, fosse anche più favorevole, con la conseguenza che il fine perseguito sarebbe totalmente antitetico rispetto alle ragioni che hanno ispirato la riforma nonché in violazione dei limiti impliciti posti alla revisione costituzionale¹³. Per questo motivo si ritiene che l'unico modo attraverso il quale attribuire senso alla riforma sia quello di utilizzare un metodo interpretativo *pro voluntate legislatoris contra verba legis* e, di conseguenza, ritenere che si sia voluto indicare al legislatore statale «la strada da percorrere, senza con questo escludere che i legislatori regionali o gli organi della pubblica amministrazione seguano la medesima direzione»¹⁴.

A riprova di quanto un testo che potrebbe sembrare chiaro, in realtà, sia più complesso di quanto appaia, per altra dottrina il novellato articolo 9 della Costituzione non solo introduce una riserva assoluta di legge che può essere svolta solo dal legislatore statale con esclusione di un intervento regionale, ma individua anche una ulteriore materia di competenza statale, che, peraltro, avrebbe potuto essere collocata, più coerentemente, all'interno dell'articolo 117 della Carta¹⁵.

riserva sarebbe addirittura rinforzata in quanto «al legislatore ordinario statale non viene affidato il compito di disciplinare liberamente la materia “animali” ma quello di porre norme “a tutela degli animali”», con la conseguenza che il Parlamento non potrebbe adottare una disciplina sugli animali che li consideri alla stregua di cose.

¹² Per D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali* cit., 58.

¹³ *Ibid.*, 60.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in DPCE *online*, n. 2/2022, 1117-1118. Di analogo tenore anche M. DEL SIGNORE, A. MARRA-M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2022.

Ad avviso di altra dottrina, invece¹⁶, nell'ultimo periodo dell'articolo 9 è possibile individuare una diretta attribuzione di competenza alla legge dello Stato. A ciò, però, non ci sembra venga collegata una riserva di legge statale, tantomeno assoluta, in quanto si afferma che il nuovo principio non determini *ex se* l'incostituzionalità sopravvenuta di tutte le discipline regionali in quanto esse andrebbero ora interpretate alla luce della nuova disposizione e, in futuro, ben potrebbero prevedere forme maggiori di tutela degli animali. Sulla base di ciò, sembra che venga offerto un giudizio in definitiva positivo sulla riforma giacché, tra le altre, non consentirebbe più «mercanteggiamenti regionali»¹⁷.

In riferimento alla introduzione di una riserva di legge, ci sembra che una sfumatura diversa venga colta da chi, sulla base dell'utilizzo dei lemmi «modi e forme» al posto di «casi e modi», ipotizzi, per poi negarlo, che la riserva sia eventualmente di tipo relativo¹⁸.

In ogni caso, più diffusa è l'interpretazione la quale ritiene che nell'ultimo periodo del novellato articolo 9 della Costituzione sia rinvenibile una riserva di legge statale¹⁹, peraltro di tipo assoluto.

Diffusa, inoltre, è la critica potremmo dire «topografica» per la quale la sede in cui inserire il riferimento ai modi e alle forme della tutela degli animali avrebbe dovuto essere, più propriamente, l'articolo 117 della Costituzione. La riserva di legge inserita nell'articolo 9, infatti, «non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge (...) esprimendo bensì, nella sua *ratio* reale, la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale»²⁰. Intendere l'inciso come semplice attribuzione di com-

¹⁶ D. GRANARA, *Il principio animalista in Costituzione*, in *DPCE online*, n. 2/2023, 867-869.

¹⁷ *Ibid.*, 869.

¹⁸ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 12-13, il quale, in ogni caso, afferma che ad una lettura che voglia intendere relativa la riserva sia opponibile un argomento logico volto a sostenere «l'insensatezza di un rimedio che veda le modalità di tutela degli animali affidate alla legge e l'individuazione dei casi per i quali quella tutela debba essere apprestata rimessa indifferentemente alla legge o a fonti regolamentari».

¹⁹ Fra gli altri, M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022; D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. Fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2023; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022; M. LOTTINI, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3/2022; A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2022; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione* cit.

²⁰ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41* cit., 135.

petenza esclusiva e non come riserva di legge, peraltro, alla luce del testo in concreto adottato, non sarebbe neanche opportuno in quanto escluderebbe ogni forma di intervento della legislazione regionale, la quale, sin ora, ha avuto numerosi pregi nella tutela degli animali²¹. È stato infatti notato che la nuova potestà legislativa statale assume termini potenzialmente onnicomprensivi, tali da escludere, in modo paradossale, un qualsivoglia intervento delle Regioni, fosse anche di maggior tutela²².

Di nuovo, poiché da esso si è partiti, risulta dirimente il testo che in concreto si è scelto di utilizzare nel riformare l'articolo 9 della Costituzione.

Non ci sembra, quindi, di poter condividere le posizioni assunte pur da autorevole dottrina in base alle quali, alla luce dell'assenza della *ratio* democratica e garantista, il terzo comma dell'articolo 9 non potrebbe essere inteso come una riserva di legge bensì come un pressante invito²³. Sulla base dell'assenza della citata *ratio*, nel caso, potrebbe argomentarsi la scarsa opportunità della previsione della riserva, non già l'inesistenza della stessa. Se anche, come suggerito, si attribuisse maggiore rilevanza alla volontà del legislatore, infatti, non si potrebbe giungere sino al punto di ignorare quanto effettivamente è stato scritto. Può parlarsi di atipicità²⁴ o di inopportunità ed incongruità²⁵ della riserva, non già di una sua inesistenza.

5. *Le implicazioni della riforma dell'art. 9 della Costituzione e il rapporto fra riserva di legge statale e competenza esclusiva dello Stato. Una clausola di riserva può ancora bastare?*

Alla luce di quanto appena detto, può essere ora valutato l'impatto della riforma costituzionale sulle leggi regionali in materia di tutela degli animali. Come già detto in precedenza, infatti, proprio la sentenza qui in commento – o meglio, l'assenza in asse di un qualsivoglia riferimento all'articolo 9 – è stata utilizzata al fine di negare che, oltre ad una riserva di legge, il nuovo testo preveda un riparto di competenza, il quale, nel caso, avrebbe potuto determinare l'incostituzionalità sopravvenuta della legge regionale²⁶. Ciò, però, potrebbe in realtà trovare giustificazione nell'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 2022, il quale stabilisce che «La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle Regioni a statuto speciale e alle

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali* cit., 59-61.

²⁴ D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale* cit., 23.

²⁵ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41* cit., 135.

²⁶ D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali* cit., 62.

Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». In ragione del fatto che lo Statuto della Regione Sicilia, all'articolo 14, comma 1, lettera l), indichi la pesca e la caccia fra le materie di competenza legislativa della Regione e che l'ammissibilità di un intervento legislativo regionale in tema di tutela degli animali sia stata ritenuta ammissibile dalla stessa Corte costituzionale già dalla sentenza n. 1002 del 1988 proprio attraverso la legislazione in tema di attività venatoria²⁷, ci sembra si possa affermare che, prescindendo da altre eventuali motivazioni, il mancato riferimento al riformato articolo 9 possa essere stato determinato da una consolidata giurisprudenza sul punto che, almeno per le Regioni a statuto speciale, può ritenersi ancora pienamente valida.

Nella molteplicità delle interpretazioni offerte che sono state sopra riportate, ci sembra di conseguenza maggiormente persuasiva la lettura che vede nell'ultimo periodo dell'articolo 9 della Costituzione una riserva di legge assoluta. In ragione di ciò, allora, si può rispondere alla domanda riportata nel titolo del presente paragrafo. Anticipando le conclusioni, per chi scrive, almeno per le Regioni a statuto ordinario, una clausola di riserva effettiva, analoga a quella introdotta all'articolo 45 della legge n. 2 del 2023 della Regione Sicilia, non potrebbe, alla luce della riserva assoluta di legge statale, essere più sufficiente ad evitare l'incostituzionalità della legge regionale.

Quando la più autorevole dottrina si è occupata del rapporto fra riserva di legge e legge regionale, infatti, non aveva riguardo a riserve che, espressamente, facessero riferimento alla legge dello Stato. Così, al netto di «alcune incrostazioni ideologiche e (...) impostazioni tratlative sulla natura di riserva di legge, che hanno indotto la dottrina e la prima giurisprudenza della Corte a negare in modo assoluto qualsiasi possibilità di legislazione regionale nelle materie riservate»²⁸, il problema veniva posto nei termini di valutare l'intreccio fra la norma che poneva la riserva e quella che attribuiva la competenza alla Regione, senza che vi fosse alcun motivo per negare che la legge regionale potesse integrare le riserve previste in Costituzione²⁹.

Ciò non significa, però, che la riserva di legge si risolva in una riserva di competenza, la quale, anzi, «nulla ha a che fare»³⁰ con le specifiche esigenze della prima. In forza di una riserva di competenza, infatti, un'altra fonte non può intervenire a disciplinare una materia. Nel caso di una riserva di

²⁷ Alla quale è riconosciuta la possibilità di rafforzare il fine protezionistico affermato dalle leggi statali e, per l'effetto, innalzare il grado di tutela degli animali.

²⁸ F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, 1220.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988, 4.

legge, invece, vi è un vincolo negativo per le fonti diverse dalla (*rectius* inferiori alla) legge, ma anche uno positivo di intervento, un obbligo «di disporre in modo sostanziale negli ambiti ad esso affidati, astenendosi da generiche attribuzioni di competenza a favore di altre fonti»³¹. Tale obbligo di intervento, peraltro, risulta coerente con l'utilizzo del verbo all'indicativo, «sempre da intendere in senso prescrittivo»³².

Quanto ora riportato potrebbe risultare coerente con una integrazione nella tutela degli animali fra la legge statale e le eventuali leggi regionali. Il problema, però, come più volte detto, è che la riforma non si è limitata a prevedere una riserva di legge, ma, anzi, ha anche introdotto una specificazione in base alla quale l'unica legge che può/deve intervenire è quella dello Stato. In questo modo non si è solamente sottratta la materia alle fonti subordinate alla legge ordinaria, ma la si è sottratta a qualsivoglia altra fonte che sia riconducibile ad un diverso livello territoriale.

Alla luce di ciò, la promiscuità fra riserva di legge e attribuzione di competenza potrebbe apparire ancora più marcata, ma il confine si delinea maggiormente nel momento in cui si riporta la questione sulla perdurante idoneità di una clausola di riserva ad evitare un vizio di legittimità costituzionale.

A seguito della modifica dell'articolo 9 della Costituzione, infatti, come già anticipato, non ci sembra che, nell'ottica della introduzione di una riserva assoluta, possa più essere sufficiente una clausola di riserva nella legge regionale che faccia salva l'applicazione della legge statale. Il vizio della legge regionale non sarebbe dettato da un'invasione della competenza statale, bensì dall'aver disciplinato in un ambito espressamente riservato, dalla Costituzione, ad altra fonte, con la conseguenza che a rilevare non sarebbe più il contenuto, ma il fatto stesso di aver disciplinato la materia. Il problema, quindi, si sposterebbe dal divieto di *bis in idem* e diverrebbe di rapporto fra fonti.

A conclusioni solo parzialmente diverse, in ogni caso, si giungerebbe anche se si accedesse – per noi errando – ad una interpretazione volta a rilevare nella riforma una attribuzione di competenza. In questo caso, infatti, l'illegittimità deriverebbe dal fatto che la competenza statale sarebbe di tipo esclusivo e peraltro estesa alla disciplina dei modi e delle forme della tutela. Per questo motivo, una eventuale clausola di riserva dovrebbe sostanzialmente essere tale da fare salva l'applicazione della disciplina statale in ogni ipotesi di appli-

³¹ P. VIPIANA, *Riserva di legge e legge regionale*, in *Quaderni regionali*, n. 1/1988, 582, ma anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976, e L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)* cit.

³² D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali* cit., 61, le quali, però, come già detto, fanno derivare da ciò un «pressante invito» per il legislatore e non già una riserva di legge.

cazione e laddove residuasse un – anche ristretto – margine di applicazione della disciplina regionale, questa sola parte sarebbe illegittima.

Da quanto detto deriva che l'unico modo attraverso cui fare salve le fondamentali discipline regionali sia quello di ritenere che, in realtà, la riforma non abbia innovato nulla. Ritenere, quindi, che, al netto delle ipotesi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, le leggi regionali continuino ad essere valide solo in presenza di una clausola di riserva.

Né più, né meno di quanto avveniva già prima.

In questo modo, però, a nostro avviso, si tradirebbe il testo della disposizione costituzionale e la si priverebbe di ogni conseguenza.

In ogni caso, le perplessità ed i problemi esposti derivano indubbiamente da una redazione di certo non eccelsa del testo che, comunque, non pare neanche innalzi lo *standard* di tutela degli animali.

Dal punto di vista sostanziale, infatti, la riforma si limita a prevedere una riserva assoluta di legge statale per una generica previsione dei modi e delle forme di tutela degli animali, senza che vi sia riferimento alcuno alla dignità o al benessere degli stessi.

La riforma, quindi, non aggiungerebbe nulla al livello di garanzia già raggiunto o, quantomeno, nulla che abbia un preciso contenuto precettivo.

6. *Quale futuro per la tutela degli animali?*

Il giudizio che si è dato della riforma sarebbe ingeneroso, però, se non si tenesse conto del fatto che, comunque, è stato inserito nel testo della Carta uno specifico riferimento alla tutela degli animali e ciò, con tutti i limiti redazionali esposti, costituisce comunque un dato dal quale non si può prescindere. La revisione costituzionale, infatti, anche laddove non aggiungesse alcun contenuto direttamente precettivo³³, introduce, in ogni caso, un parametro di legittimità costituzionale da utilizzare non solo nei confronti delle leggi regionali, ma anche di tutte le altre fonti che – stavolta sì contrastando lo spirito della riforma – non tengano in debito conto le esigenze degli esseri animali.

Per questo motivo, quindi, si vuole provare in conclusione ad offrire una lettura della revisione che non determini l'illegittimità delle discipline esistenti e che, al contempo, costituisca comunque un passo avanti nel perseguimento del benessere degli animali.

Per fare ciò, di nuovo, si deve partire dal testo riformato della Costituzione. Come già notato, non si parla di «casi e modi» bensì di «modi e forme». A meno di ritenere che si tratti di espressioni equivalenti, è ne-

³³ Sempre, sia chiaro, che non finisca addirittura per eliminare fonti di tutela già esistenti.

cessario provare ad offrirne una lettura «autonoma». Per questo motivo, ci pare che, al fine di attribuire rilevanza innovativa alla riforma e, al contempo, fare salve le leggi regionali di tutela già esistenti, l'unica interpretazione possibile sia quella di intendere il lemma «forme», oltre che tipizzazione dei modi della tutela³⁴, anche come «forme giuridiche» e cioè atti, fonti. Se si ragionasse in questi termini, infatti, si potrebbe immaginare che, in forza di una riserva non necessariamente assoluta, la legge dello stato disciplini e tipizzi le modalità di tutela degli animali ed individui le «forme» – cioè le fonti – statali o regionali alle quali demandare la concreta attuazione della tutela, il suo contenuto. Una lettura, questa, che risulterebbe peraltro coerente anche con la concezione della riserva di legge di cui si è dato conto poco sopra³⁵.

In questo modo, peraltro, lo schema non sarebbe dissimile da quello attuale. La già citata legge n. 281 del 1991 in tema di animali di affezione e prevenzione del randagismo, infatti, all'articolo 3, espressamente individua le competenze delle Regioni in materia di tutela degli animali. Secondo questo schema, quindi, si potrebbe immaginare una legge quadro statale, la quale costituisca la base di riferimento per ogni disciplina, anche regionale. La stessa legge della Regione Sicilia giudicata con la sentenza in commento, del resto, ben si inserirebbe in questo schema e, di conseguenza, con ciò si potrebbe anche giustificare l'assenza di qualsivoglia riferimento all'articolo 9 della Costituzione nella sentenza della Corte costituzionale nonché la mancata impugnazione da parte dello Stato dell'articolo 45 della legge n. 2 del 2023 della Regione Sicilia con il quale è stata modificata la clausola di riserva della legge n. 15 del 2022³⁶.

È chiaro che in questo modo, indubbiamente, non si avrebbe a seguito della revisione costituzionale una condizione significativamente diversa da quella riscontrabile prima della riforma, ma questo ci pare l'unico modo per non travolgere decenni di avanzamento della tutela degli animali.

Per quanto riguarda l'innovatività, invece, alla luce del testo in concreto approvato, non ci sembra si possa inferire dal nuovo articolo 9 molto di più della (comunque solenne) affermazione dell'impegno concreto dello Stato nella tutela degli esseri animali che, sebbene non vi sia una specifica indi-

³⁴ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione* cit., 13.

³⁵ L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)* cit., 4.

³⁶ Con il ricorso n. 17 del 2023 lo Stato, infatti, ha impugnato la legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2, art. 116, commi 1 e 4, nonché artt. 1, commi 4 e 5; 5; 10; 60; 61; 62; 63; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 79; 81; 82; 84; 85; 92; 94, comma 3; 95; 101; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110; 111, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 (*recte*: commi 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10); 112; 113; 114; 115.

cazione circa benessere e dignità degli animali, rappresenta comunque un argine di fronte ad eventuali derive speciste marcatamente antropocentriche.

Non molto, certo, ma neanche poca cosa.

Luca Mariantoni, *Ne bis in idem, animal protection and reform of Article 9 of the Constitution. Considerations on the relationship between exclusive state competence and statutory reservation since Constitutional Court ruling No. 121 of 2023*

Beginning with Constitutional Court ruling No. 121/2023, the author addresses the issue of the hypothetical reservation of state law under the new Article 9 Const. in order to assess the compatibility with the new text of regional laws dealing with the ways and forms of animal protection. In order to save regional disciplines, the author proposes a reading of the new Article 9 that would allow regional laws to be included as «forms» as long as they move within a perimeter drawn by a state discipline.

Keywords: animal protection, *ne bis in idem*, statutory reservation, exclusive state competence; Article 9 Const.

Luca Mariantoni, Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici, Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma, luca.mariantoni@uniroma1.it

Le problematiche interazioni tra illeciti amministrativi regionali e legge penale statale nell'ambito della legislazione sulla tutela degli animali

di MARIA CHIARA UBIALI

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della legge della Regione Sicilia 15/2022. - 3. La motivazione della sentenza della Corte costituzionale 121/2023. - 3.1. La censura dell'art. 34, l.r. Sicilia 15/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. f), Cost. - 3.2. La censura dell'art. 12, comma 5, l.r. Sicilia 15/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. f), Cost. - 3.3. La censura dell'art. 34 l.r. Sicilia 15/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU. - 4. Alcuni spunti di riflessione. - 4.1. La competenza delle Regioni a legiferare in materia di tutela degli animali, alla luce della recente riforma dell'art. 9 Cost. - 4.2. L'interazione tra norme penali e illeciti amministrativi regionali alla luce della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in materia di *ne bis in idem*. - 5. Ulteriori considerazioni sul rapporto tra norme penali e illeciti amministrativi regionali alla luce della giurisprudenza convenzionale in tema di «materia penale».

1. *Premessa*

La sentenza 121/2023 della Corte costituzionale, che qui commentiamo brevemente, offre lo spunto per svolgere alcune considerazioni sul rapporto tra sanzioni amministrative regionali e legge penale. In particolare, la decisione in esame approfondisce la tematica di quali siano le modalità di interazione tra gli illeciti amministrativi previsti a tutela di particolari beni giuridici nella legge regionale e le fattispecie penali eventualmente contemplate, a presidio degli stessi beni, dalla legislazione statale. Le argomentazioni della Corte prendono le mosse, come è ovvio, dall'affermazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost. Ma nell'economia della presente questione di costituzionalità svolge inoltre un ruolo fondamentale il principio del *ne bis in idem* (art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU). Nella sentenza in commento la Corte guarda infatti anche alla giurisprudenza convenzionale e costituzionale così come da ultimo sviluppatasi con riguardo a questo principio: essa – lo vedremo – risulterà indispensabile per definire la modalità costituzionalmente legittima di rapporto tra leggi penali statali e illeciti amministrativi regionali che convergano sugli stessi fatti.

L'occasione di riflettere su questi profili è offerta dalle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti di una legge regionale siciliana in materia di tutela degli animali.

2. *Le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della legge della Regione Sicilia 15/2022*

Il presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 12, comma 5, e 34 della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2022 («Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo»).

In particolare, l'art. 12, comma 5, della citata legge regionale prevede una serie di illeciti a danno di cani, gatti e altri animali domestici o di affezione, la cui sanzione è stabilita dall'art. 34, che dispone: «fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, chiunque contravviene alle disposizioni previste dalla presente legge è punito con la sanzione amministrativa da euro 75 a euro 450». Secondo il ricorrente alcune delle condotte elencate nell'art. 12, comma 5, corrispondono alle fattispecie previste a tutela degli animali nel codice penale, tanto da determinare una parziale sovrapposizione degli illeciti contemplati dalla legge regionale con quelli previsti dalla legislazione statale. Questa sovrapposizione non è impedita dall'art. 34 che, attraverso la locuzione «fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale», pare presupporre l'applicazione congiunta delle sanzioni penali e di quelle previste dalla legge regionale.

In virtù di queste considerazioni, il ricorrente chiedeva dunque la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 12, comma 5, l.r. Sicilia 15/2022 «nella parte in cui (...) prevede divieti per condotte che corrispondono a specifiche fattispecie di reato previste dalla legislazione penale», violando in questo modo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.).

Quindi il Governo domandava altresì la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 34 che «determinerebbe il rischio di una indebita commistione con la normativa statale, per la potenziale sovrapposizione dei divieti introdotti dalla legge regionale rispetto alle fattispecie di reato sopramenzionate». Mancando infatti, nell'art. 34, una clausola che chiaramente affermi che le sanzioni previste dalla legge regionale non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla legge statale, esso interferirebbe con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale. Inoltre, tale ultima disposizione, a detta del ricorrente, violerebbe altresì l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU: «l'irrogazione della sanzione amministrativa regionale potrebbe comportare l'impossibilità di applicare legittimamente le norme penali statali, stante la natura sostanzialmente punitiva delle sanzioni amministrative, che si andrebbero a sommare alle pene già previste dal legislatore statale, così incontrando il noto limite del principio del *ne bis in idem*».

Va detto in via preliminare che le norme qui censurate, dopo il deposito del ricorso, sono state oggetto di modifica da parte dell'art. 45 l.r. Sicilia 2/2023 («Legge di stabilità regionale 2023-2025»). Tale disposizione ha, da un lato, soppresso l'art. 12, comma 5; dall'altro lato, modificato l'art. 34, inserendo il nuovo comma 2-*bis*, secondo cui le sanzioni ivi previste «non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale». Per la Corte, le modifiche appena segnalate appaiono soddisfattive delle doglianze prospettate dal Governo. Nondimeno, la Consulta ha voluto soffermarsi sul merito delle censure – e quindi non ha dichiarato cessata la materia del contendere – in ragione del fatto che la Regione Sicilia non ha fornito la prova della mancata applicazione *medio tempore* della disciplina impugnata.

3. *La motivazione della sentenza della Corte costituzionale 121/2023*

3.1. *La censura dell'art. 34, l.r. Sicilia 15/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.*

La Corte ha ritenuto le censure appena illustrate fondate, nei termini che precisiamo di seguito. La sentenza svolge, innanzitutto, alcune importanti premesse, indispensabili per porre correttamente il tema dell'interazione tra legge statale e legge regionale, quando queste approntano le rispettive sanzioni sugli stessi fatti.

a) Viene richiamata e ribadita la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui la previsione di sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé stante, ma accede alla specifica materia cui la sanzione si riferisce. Di conseguenza, dice la Corte, la previsione di sanzioni amministrative spetta all'ente «nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile¹».

b) Quindi, la decisione in commento riafferma il principio secondo cui l'eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali e delle relative sanzioni con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale².

c) Lo schema di rapporto tra legge penale statale e legge regionale ritenuto costituzionalmente legittimo è quello definito nell'art. 9, comma 2, l. 689/1981 («Modifiche al sistema penale»), che stabilisce: «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle Province autonome di Trento e Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali». La modalità corretta di atteggiarsi dei rapporti tra sanzioni penali statali e sanzioni amministrative regionali è dunque la seguente: se la legge penale statale e quella amministrativa regionale convergono sul medesimo fatto, la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale impone – come prescrive l'art. 9, comma 2, l. 689/1981 – di dare prevalenza alla legge penale statale. Troverà invece legittimamente applicazione la sanzione amministrativa regionale quando il fatto non integri anche un reato. In questo modo si esclude che «la disciplina regionale possa invadere o erodere la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate».

La Corte ritiene che la normativa regionale oggetto di censura – e in particolare l'art. 34 – rappresenti, invece, una deroga al meccanismo di prevalenza della legge statale disciplinato dall'art. 9, comma 2, l. 689/1981. La clausola «fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale» introduce, infatti, un regime di «doppio binario», facendo sì che i fatti qui descritti, e che sono analogamente presenti nel codice penale, vadano incontro al cumularsi delle sanzioni sia amministrative, sia penali. Esito questo, sottolinea la motivazione, che «sarebbe stato evitato ove la legge regionale non avesse invece dettato alcuna disposizione circa il possibile concorso tra illecito amministrativo e reato (applicandosi in tal caso la regola generale di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981), ovvero avesse espressamente disposto l'applicabilità della disciplina regionale con la formula “salvo che il fatto costituisca reato” o una equivalente».

¹ Nella motivazione vengono richiamate, *ex multis*, le sentenze: Corte cost. sent. 148/2018; Corte cost. sent. 121/2018; Corte cost. sent. 90/2013; Corte cost. sent. 240/2007; Corte cost. sent. 384/2005; Corte cost. sent. 12/2004.

² Cfr. Corte cost. sent. 121/2018 e Corte cost. sent. 201/2021.

La disciplina apprestata dalla legge della Regione Sicilia introduce dunque uno scostamento dal meccanismo dell'art. 9, comma 2, l. 689/1981: tale disposizione è considerata espressiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale, nonché la regola fondamentale che stabilisce in maniera uniforme per tutto l'ordinamento giuridico le condizioni di applicabilità della legge penale, allorché il suo ambito si intrinsechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi regionali. Secondo la Consulta tale *vulnus* deve quindi essere eliminato mediante l'ablazione, dall'art. 34, l.r. Sicilia 15/2022, della formula «fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale», determinando così la riespansione della regola generale di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981.

3.2. *La censura dell'art. 12, comma 5, l.r. Sicilia 15/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.*

La sentenza si sofferma quindi sulla seconda doglianza prospettata dal ricorrente, che lamentava altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, l.r. Sicilia 15/2022, in quanto anch'esso invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. A questo proposito, la Corte ritiene che, una volta ristabilita la generale applicazione dell'art. 9, comma 2, l. 689/1981, i rapporti tra le fattispecie disciplinate dalla legge regionale in esame e quelle previste a tutela degli animali nel codice penale non diano luogo, nella quasi totalità dei casi, ad interferenze in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. La sentenza in commento delinea in particolare tre diverse possibilità di interazione tra la legge regionale oggetto di censura e i reati del codice penale.

1) Da un lato, gli illeciti previsti dalle lettere b)³, c)⁴, d)⁵, e)⁶, f)⁷, k)⁸ e l)⁹ della legge siciliana concernono fatti diversi da quelli descritti dalle

³ «(...) vendere o cedere, a qualsiasi titolo ed anche sul web, cani e gatti non identificati e non registrati in anagrafe».

⁴ «(...) vendere o cedere, a qualsiasi titolo, o separare dalla madre, per qualsiasi finalità, cani e gatti di età inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari».

⁵ «(...) offrire, direttamente o indirettamente, animali d'affezione come premio, vincita, omaggio o regalo per giochi, sottoscrizioni o altre attività che si svolgono in occasione di qualsivoglia evento pubblico o privato e segnatamente di mostre, manifestazioni itineranti, feste, sagre, lotterie, fiere e mercati».

⁶ «(...) il commercio ambulante di cani e gatti».

⁷ «(...) esercitare la pratica dell'accattonaggio esibendo animali come oggetto delle richieste».

⁸ «(...) vendere, esporre e commercializzare animali sottoposti a interventi chirurgici con finalità diverse da quelle sanitarie».

⁹ «(...) commercializzare animali in locali privi di idoneo luogo di detenzione degli stessi, anche durante l'orario di chiusura. È altresì vietata l'esposizione degli animali in vetrina o all'esterno del negozio».

norme penali statali, non determinandosi così, in queste ipotesi, la possibilità di un concorso tra i due tipi di sanzioni.

2) Interferenze tra legge penale statale e legge regionale sono immaginabili, invece, secondo la Consulta, con riguardo alle condotte descritte dalla lettera g)¹⁰ in relazione all'art. 727, comma 2, c.p. («Abbandono di animali»)¹¹; nonché con riferimento agli illeciti di cui alle lettere b)¹² i)¹³ e j)¹⁴, in relazione al delitto di cui all'art. 544-ter c.p. («Maltrattamento di animali»)¹⁵. Si tratta di norme che presentano in astratto campi d'applicazione che si sovrappongono parzialmente ma non sono totalmente coincidenti: quando accade, allora, che un fatto concreto sia sussumibile in entrambi gli illeciti, in virtù della riespansione dell'art. 9, comma 2, l. 689/1981, potrà trovare applicazione esclusivamente la norma penale. Viceversa, se un fatto concreto dovesse essere sussumibile solo nell'illecito amministrativo, oppure solo nella fattispecie di reato, come è ovvio, non sorgerranno problemi di possibili interferenze tra i diversi illeciti. In questo secondo gruppo di casi, dopo l'intervento riespansivo della regola di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981, tutti gli scenari immaginabili non generano dunque risultati incompatibili con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

3) Problematica è ritenuta, invece, la fattispecie prevista dalla lettera a) dell'art. 12, comma 5, l.r. Sicilia 15/2022 («Abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito»), che risulta integralmente sovrapponibile alla condotta descritta dal reato di abbandono di

¹⁰ «(...) detenere gli animali in spazi inadeguati, in relazione a specie, razza, età e stato fisiologico, o in condizioni comunque non compatibili con il loro benessere psico-fisico».

¹¹ Art. 727 c.p. («Abbandono di animali»): «Chiunque abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 1.000 a 10.000 euro. *Alla stessa pena soggiace chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze.*».

¹² «(...) lasciare stabilmente o incustoditi, senza possibilità di accedere all'abitazione, cani e gatti su terrazze e balconi privi di adeguata copertura da agenti atmosferici e protezione con ringhiere».

¹³ «(...) privare stabilmente gli animali della quotidiana attività motoria adeguata alla loro indole».

¹⁴ «(...) utilizzare apparecchiature chiuse per lavaggio e asciugatura di animali che non permettano all'animale di essere a contatto con il detentore».

¹⁵ Art. 544-ter c.p. («Maltrattamento di animali»): «Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche è punito con la reclusione da tre a diciotto mesi o con la multa da 5.000 a 30.000 euro. La stessa pena si applica a chiunque somministra agli animali sostanze stupefacenti o vietate ovvero li sottopone a trattamenti che procurano un danno alla salute degli stessi. La pena è aumentata della metà se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte dell'animale».

animali, di cui all'art. 727, comma 1, c.p.¹⁶. Secondo la Corte, la riespansione del meccanismo di prevalenza dell'art. 9, comma 2, l. 689/1981 rende in questo caso la norma regionale priva di qualsiasi possibilità di applicazione, alla luce della totale sovrapposibilità in astratto di quest'ultima disposizione con il reato previsto dalla legge statale. Per i giudici costituzionali, quindi, la fattispecie regionale in questione, oltre ad essere sostanzialmente inutile, rischia di «pregiudicare l'effettività della corrispondente disposizione penale, proprio per l'effetto del generale divieto di *ne bis in idem* (...)». In particolare, se le sanzioni amministrative vengono erroneamente applicate per prime – in spregio della regola di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981 – il principio del *ne bis in idem* imporrà l'impossibilità di procedere altresì all'applicazione della fattispecie penale, determinando così una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale.

Da queste argomentazioni deriva l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 5, ma limitatamente all'ipotesi di cui alla lettera *a*) della l.r. Sicilia n. 15 del 2022, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost. La Corte, alla luce della totale sovrapposibilità di quest'ultima fattispecie con la condotta descritta dal reato di abbandono di animali, e constatando dunque la sua sostanziale inutilità, ha preferito espungerla dall'ordinamento, evitando così che la sua presenza – unitamente alla vigenza del principio del *ne bis in idem* – possa far correre il rischio di una «messa nel nulla» della corrispondente norma penale. Esito che, come è evidente, rappresenterebbe appunto una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost.

3.3. *La censura dell'art. 34 l.r. Sicilia 15/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU*

Rimane da considerare, da ultimo, la prospettata censura dell'art. 34 per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU. Tale ultima questione viene tuttavia dichiarata infondata: il meccanismo di prevalenza della legge statale di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981, destinato a trovare di nuovo applicazione in seguito all'ablazione, nell'art. 34, dell'inciso «fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale», rappresenta, a detta della Corte, garanzia sufficiente contro il rischio di una duplicazione dei procedimenti in relazione al medesimo fatto. Sarà dunque l'autorità amministrativa a dover sospendere il procedimento, trasmettendo gli atti al pubblico ministero, tutte le volte in cui un fatto che rientra tra quelli descritti dall'art. 12, comma 5, l.r. 15/2022, sia sussumibile altresì in uno dei reati contemplati nel codice penale.

¹⁶ Cfr. *supra*, nota 11.

4. *Alcuni spunti di riflessione*

4.1. *La competenza delle Regioni a legiferare in materia di tutela degli animali, alla luce della recente riforma dell'art. 9 Cost.*

Come emerso da quanto detto fin qui, oggetto del ricorso del Governo non è stata la supposta mancanza di competenza legislativa della Regione con riguardo alla tutela degli animali, quanto piuttosto, ed esclusivamente, l'introduzione di una disciplina regionale indebitamente invasiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. La Corte costituzionale ha potuto dunque evitare di confrontarsi con il diverso problema dell'esistenza o meno di una competenza regionale a legiferare in materia di tutela degli animali di affezione. Questione che le avrebbe imposto di prendere in considerazione la recente riforma dell'art. 9 Cost.¹⁷, entrata in vigore il 9 marzo 2022, e quindi prima della promulgazione della legge oggetto della presente sentenza. La nuova formulazione dell'ultimo capoverso dell'art. 9, comma 3, Cost. recita infatti: «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

L'interpretazione letterale di questa disposizione insinua il dubbio che possa non residuare più uno spazio di competenza per le Regioni in questa materia¹⁸. A questo proposito, diversi Autori in dottrina hanno già avuto modo di sottolineare le criticità di quest'ultima soluzione: in particolare, si è messa in luce – tra i numerosi aspetti problematici della riforma, sui quali non abbiamo modo di soffermarci oltre in queste sede – l'inopportunità della scelta di sottrarre alle Regioni la competenza legislativa residuale ed esclusiva sugli animali, in ragione del fatto che, dalla riforma costituzionale del 2001, le Regioni hanno fatto buon uso della possibilità, loro attribuita, di dettare norme di tutela in questa materia¹⁹.

Pur non rilevando dunque nel procedimento oggetto della nostra attenzione, non dubitiamo che il tema di quale spazio di competenza residui in

¹⁷ La nuova formulazione dell'art. 9 Cost. afferma ora: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

¹⁸ Paventano il rischio che dall'esegesi dell'ultimo capoverso dell'art. 9 possa trarsi questa conseguenza, proponendo tuttavia una soluzione interpretativa differente, D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4 ottobre 2023, 56 ss.

¹⁹ Così D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione* cit., 50. In senso analogo, M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, 135, nonché P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2/2022, 1118-1119.

capo alle Regioni in materia di tutela degli animali – qui solo sinteticamente illustrato – avrà modo, nel prossimo futuro, di essere oggetto dell'attenzione della Consulta.

4.2. *L'interazione tra norme penali e illeciti amministrativi regionali alla luce della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in materia di ne bis in idem*

Ma veniamo ora ad alcune riflessioni sulla questione principale affrontata dalla sentenza in commento.

L'interazione tra norme penali statali e illeciti amministrativi regionali che disciplinano gli stessi fatti è tematica che trova nella Costituzione diverse disposizioni di riferimento. *In primis*, l'art. 25, comma 2, Cost. – che, invero, non è stato chiamato in causa dal ricorrente – riserva alla legge dello Stato l'utilizzo dello strumento penale. Da ciò discende, da un lato, che le Regioni non possono presidiare i propri precetti con le sanzioni penali; dall'altro lato, che le leggi regionali non possono rendere inoperanti o variare l'ambito di applicazione della legge penale dello Stato tramite l'adozione di illeciti amministrativi. Questi principi, che appunto si ricavano già dall'interpretazione dell'art. 25, comma 2, Cost.²⁰, dopo la riforma del 2001, trovano ora esplicito appiglio anche nella ripartizione di competenze tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost., dove si legge che lo Stato ha legislazione esclusiva, tra le altre materie, anche nella materia dell'ordinamento penale.

La sentenza – lo abbiamo visto – svolge alcune considerazioni preliminari, chiarendo come debba declinarsi il principio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, nell'ipotesi in cui esistano illeciti amministrativi regionali che contemplino condotte previste altresì dalla legge statale come reato. A questo proposito, viene dapprima ribadita l'idea che la previsione di sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé stante, ma accede alla specifica materia cui la sanzione si riferisce. Quindi, si afferma il principio secondo cui l'eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali, e delle relative sanzioni, con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. Il *contenuto minimo della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale* è rappresentato allora dalla necessità che le sanzioni penali previste dalla legislazione statale non vengano poste nel nulla dall'operare di illeciti amministrativi eventualmente contemplati, per gli stessi fatti, dalle leggi delle Regioni.

²⁰ Cfr. E. DOLCINI, sub *art.* 9, in E. DOLCINI, A. GIARDA, F. MUCCIARELLI, C.E. PALIERO, E. RIVA CRUGNOLA (a cura di), *Commentario delle «Modifiche al sistema penale»* (legge 24 novembre 1981, n. 689), Milano 1982, 61-62.

Nell'ottica di garantire per tutto l'ordinamento questa necessaria applicazione della legge penale statale, il legislatore ha introdotto, nella già citata l. n. 689 del 1981, l'art. 9, comma 2, che afferma che: «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale (...) che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali»²¹. Tale disposizione è considerata la regola fondamentale che stabilisce in maniera uniforme per tutto l'ordinamento giuridico le condizioni di applicabilità della legge penale, allorché il suo ambito si intersechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi regionali.

Ebbene, un primo modo di interpretare questa disposizione era rappresentato dal ritenere la formula «si applica in ogni caso la disposizione penale» come espressiva solamente della necessaria applicazione della legge penale statale, lasciando tuttavia libera la legislazione regionale di eventualmente prevedere, per lo stesso fatto, anche l'applicabilità di un illecito amministrativo regionale e della relativa sanzione. Questa esegesi dell'art. 9, comma 2, l. 689/1981 è stata per lungo tempo accolta dalla giurisprudenza maggioritaria, che ammetteva così il cumulo delle due sanzioni²².

Tale regola di interazione tra i due tipi di illeciti – replicata tra l'altro dall'art. 34 oggetto di censura – è divenuta tuttavia inutilizzabile, alla luce dell'evolversi della giurisprudenza convenzionale e costituzionale in materia di *ne bis in idem*, così come da ultimo precisata, rispettivamente, nella sentenza della Corte EDU *A e B contro Norvegia*²³, nonché nella decisione della Corte costituzionale n. 149 del 2022²⁴. L'irrogazione della sanzione amministrativa regionale – che eventualmente trovasse applicazione prima

²¹ Per una ricostruzione dei contenuti dell'art. 9 l. n. 689 del 1981, e in particolare del comma 2, si v. S. CIMINI, F. VALENTINI, *Il principio di specialità*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Milano 2016, 335 ss.

²² Cfr. i riferimenti giurisprudenziali contenuti in M. COLUCCI, D. DIMA, *Il principio di specialità*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Torino 2011, 374 ss.

²³ Cfr. Corte EDU, Grande Camera, sent. *A e B contro Norvegia*. Cfr., per un primo commento alla sentenza, F. VIGANÒ, *La Grande Camera della Corte di Strasburgo su ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 18 novembre 2016.

²⁴ Cfr. Corte cost., sent. 149/2022. Per un primo commento a questa decisione si v. M. SCOLETTA, *Uno più uno anche a Roma può fare due: la illegittimità costituzionale del doppio binario punitivo in materia di diritto d'autore*, in *Sist. pen.*, 23 giugno 2022. Nonché L. BIN, *Ne bis in idem europeo vs. controllo di razionalità interno di un doppio binario sanzionatorio*, in *Giur. cost.*, n. 5/2022, 1599 ss.; N. RECCHIA, *L'ennesima stagione del ne bis in idem nel costituzionalismo multilivello: la riaffermazione del suo ubi consistam processuale contro ogni riduzionismo sostanziale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4/2022, 1676 ss.

di quella penale – potrebbe infatti comportare l'impossibilità di applicare le norme penali statali, alla luce della natura sostanzialmente punitiva delle sanzioni amministrative, che incontrerebbero dunque il limite del principio del *ne bis in idem*. Una tale eventualità determinerebbe allora la lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale, che prescrive il divieto di rendere inoperante la legge penale dello Stato attraverso l'utilizzo di illeciti amministrativi di fonte regionale.

Alla luce di queste ultime considerazioni, l'art. 9, comma 2, l. 689/1981 non può che essere letto nel senso prospettato dalla Corte, delineando così la regola di rapporto tra legge regionale e legge penale statale secondo le cadenze seguenti: se la legge penale statale e quella amministrativa regionale convergono sul medesimo fatto, la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale impone – anche in virtù del necessario rispetto del principio del *ne bis in idem* – di dare prevalenza alla legge penale statale, applicando solo quest'ultima. Troverà invece legittimamente applicazione la sanzione amministrativa regionale quando il fatto non integri anche un reato. Così facendo, dice la Corte, si esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate.

Ma non basta la riespansione del meccanismo di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981, interpretato restrittivamente alla luce del principio del *ne bis in idem*, per essere certi della legittimità costituzionale degli illeciti previsti dalla legge siciliana. Nella seconda parte della motivazione la Corte passa infatti in rassegna le fattispecie contemplate dall'articolo 12, comma 5, della legge regionale, dichiarando l'illegittimità della sola ipotesi prevista alla lettera a) («abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito»): l'unica integralmente sovrapponibile alla condotta descritta anche da un reato, quello di abbandono di animali, di cui all'art. 727, comma 1, c.p.²⁵. Secondo la Corte, la totale sovrapponibilità tra gli illeciti genera due ordini di conseguenze: da un lato, e alla luce del meccanismo di prevalenza dell'art. 9, comma 2, l. 689/1981, la norma regionale risulta priva di qualsiasi possibilità di applicazione; dall'altro lato, la sua previsione in astratto mette in ogni caso a rischio l'effettività della corrispondente disposizione penale. Per l'effetto del generale divieto di *ne bis in idem* l'erronea irrogazione della sanzione amministrativa regionale prima della sanzione penale potrebbe infatti comportare l'impossibilità di applicare legittimamente le norme penali statali. In questi casi, in verità, l'applicazione della sanzione amministrativa non dovrebbe avvenire, proprio per la presenza del meccanismo di cui all'art. 9, comma 2, l. 689/1981. Ma il rischio che tale eventualità possa verificarsi, unita alla circostanza che la

²⁵ Cfr. *supra*, nota 11.

disposizione regionale non presenta alcuna utilità (alla luce della totale sovrapposibilità del suo campo di applicazione con la norma penale), spinge la Corte ha dichiararne l'incostituzionalità.

Sembra discendere dunque per le Regioni un'ulteriore limitazione alla possibilità di legiferare in materie già oggetto della legislazione penale statale: il divieto di prevedere illeciti amministrativi in tutto e per tutto coincidenti con le fattispecie contemplate dal codice penale. È questa un'ulteriore prescrizione che si aggiunge agli altri principi che disciplinano i rapporti tra legge penale statale e illeciti amministrativi di fonte regionale e che deriva dalla necessità di conformare questa materia al necessario rispetto del divieto di *bis in idem*.

Nonostante la fondatezza delle questioni in esame non sia stata formalmente dichiarata per contrasto con quest'ultimo parametro, il principio del *ne bis in idem* informa oggi la materia dei rapporti tra legge regionale e legge penale statale. Oltre agli artt. 25, comma 2, e 117, comma 2, lett. l), Cost. il decalogo delle regole di interazione tra illeciti amministrativi regionali e norme penali statali va allora ricostruito, come ha fatto correttamente la Corte, anche alla luce dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, così come interpretato dalla citata giurisprudenza convenzionale e costituzionale.

5. *Ulteriori considerazioni sul rapporto tra norme penali e illeciti amministrativi regionali alla luce della giurisprudenza convenzionale in tema di «materia penale»*

Abbiamo fin qui messo in evidenza come la giurisprudenza convenzionale in tema di *ne bis in idem* abbia avuto, e ha, un ruolo da protagonista nell'opera di definizione delle modalità di interazione tra illeciti amministrativi regionali e norme penali statali. Come è a tutti noto, la rilevanza del divieto di *bis in idem* in questa materia trae origine dall'affermazione, sempre da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, del carattere *sostanzialmente punitivo* di alcune sanzioni amministrative, in particolare quelle che rappresentano – alla stregua delle norme penali vere e proprie – strumenti di tutela preventiva di beni giuridici. La Corte di Strasburgo, a partire dalla nota sentenza *Engel*²⁶, ha infatti elaborato una nozione autonoma di «materia penale», che non considera decisiva la formale qualificazione dell'illecito nell'ordinamento del Paese membro, ma dà rilievo alle caratteristiche sostanziali dell'illecito e della relativa sanzione²⁷. Il riscontro del fatto che la sanzione amministrativa persegua uno scopo repressivo (e non solamente

²⁶ Corte EDU, Grande Camera, sent. *Engel c. Paesi Bassi*.

²⁷ Cfr. G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XII ed., Milano 2023, 226.

risarcitorio), che abbia una connotazione afflittiva e che sia rivolta alla generalità dei consociati – da intendersi quali criteri che devono sussistere alternativamente e non cumulativamente – attira l'illecito amministrativo in questione nella c.d. «materia penale»²⁸, comportando così l'estensione nei suoi confronti delle garanzie previste per le pene dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: e tra queste, appunto, quella di non essere giudicato o punito più di una volta per lo stesso fatto (art. 4 Prot. 7 CEDU).

L'elaborazione del concetto di «materia penale» da parte della giurisprudenza di Strasburgo ha quindi posto negli ordinamenti dei Paesi membri la necessità di definire l'ampiezza dell'estensione delle garanzie penalistiche agli illeciti amministrativi punitivi. In altre parole, è emersa – quale ineludibile conseguenza – la questione se fosse necessario estendere a tali illeciti tutte le garanzie penalistiche previste dalla Costituzione oppure, in senso opposto, se tale estensione potesse avvenire secondo cadenze differenziate, o comunque in modo più flessibile. La giurisprudenza della Corte EDU, da parte sua, è apparsa negli anni orientata nel senso dell'applicazione alle sanzioni amministrative punitive dell'intera gamma delle garanzie convenzionali che riguardano la materia penale. Precisando, tuttavia, in alcune importanti sentenze, che nel momento in cui tali garanzie fuoriescono dal diritto penale in senso stretto, esse possono trovare un'applicazione più flessibile²⁹.

La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha adottato, invece, un atteggiamento differente, estendendo alle sanzioni amministrative punitive soltanto alcuni dei principi costituzionali tipici dell'ambito penalistico. In particolare, con riguardo al *nullum crimen* e ai suoi corollari, va sottolineato che, se da un lato, la Consulta – seppur dopo qualche esitazione – ha sancito a chiare lettere l'applicabilità agli illeciti amministrativi punitivi dei principi di irretroattività della disposizione sfavorevole³⁰ e di conoscibilità del precetto³¹, dall'altro lato la Corte ha invece negato – e veniamo all'aspetto che più interessa ai nostri fini – che la riserva di legge statale, di cui all'art. 25, comma 2, Cost., possa estendersi anche agli illeciti amministrativi punitivi, confermando così la competenza delle Regioni a introdurre sanzioni amministrative punitive nelle materie che sono contemplate tra quelle di loro competenza³².

²⁸ Cfr., per un inquadramento generale di tali criteri, S. BUZZELLI, sub art. 6, in G. UBERTIS, F. VIGANÒ (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2022, 171 ss.

²⁹ Cfr. F. VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2020, 1816.

³⁰ A partire da Corte cost. sent. 104/2014.

³¹ Cfr. Corte cost. sent. 121/2018.

³² F. VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative* cit., 1797.

Nella sent. n. 134 del 2019 la Corte ha, infatti, affermato che il principio della riserva (assoluta) di legge statale, che limita l'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario, si applica esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, e non anche alle leggi regionali che prevedano sanzioni amministrative punitive: queste ultime, si legge, rimangono quindi libere – seppur nel rispetto dei meno stringenti limiti dell'art. 23 Cost. – di rinviare, ai fini dell'integrazione, anche ad atti sub-legislativi³³. Ammettendo che gli illeciti amministrativi punitivi di fonte regionale possano essere integrati da fonti sub-legislative, la Corte dà quindi per scontato che le Regioni mantengano la possibilità di presidiare con sanzioni amministrative, anche punitive, i beni giuridici che ricadono nel proprio ambito di competenza.

Tali affermazioni della Corte non suscitano particolari perplessità con riferimento agli illeciti amministrativi punitivi usualmente contemplati nelle leggi regionali e caratterizzati, il più delle volte, da sanzioni pecuniarie di modesta entità. Ne sono un esempio le fattispecie oggetto del presente giudizio di costituzionalità, tutte accomunate da una cornice editale che prevede la sanzione amministrativa da 75 a 450 euro. Più problematico potrebbe risultare, invece, il caso in cui la legge regionale introducesse un illecito punitivo caratterizzato da un corredo sanzionatorio maggiormente afflittivo (sanzione pecuniaria particolarmente elevata o sanzione interdittiva) o, addirittura, dalla previsione di una sanzione limitativa della libertà personale.

Con riguardo ad ipotesi come queste, la scelta di negare l'estensione del principio di riserva di legge statale agli illeciti amministrativi punitivi regionali potrebbe essere sottoposta ad una revisione critica. D'altra parte, nella dottrina penalistica, alcuni autori hanno, in modo opportuno, sostenuto la tesi secondo cui l'estensione della garanzia della riserva di legge statale agli illeciti amministrativi punitivi non possa essere esclusa *tout court*, ma debba dipendere dal rango del diritto sacrificato dall'intervento pubblicistico³⁴. Nell'eventualità, allora, in cui sia sottoposto al vaglio della Consulta un illecito amministrativo punitivo regionale la cui sanzione, ad esempio, incida sulla libertà personale, sarebbe opportuno che la Corte valorizzasse la particolare afflittività della misura, quale criterio dal quale dedurre l'estensibilità della garanzia in esame all'illecito amministrativo in oggetto. Questo modo di ragionare schiude le porte all'adozione di una concezione della «materia penale» a «geometria variabile»³⁵, in cui le garanzie penalistiche non si concedono o ne-

³³ Cfr. Corte cost. sent. 134/2019, § 3.1.

³⁴ Così F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino 2017, 266 ss. Nello stesso senso anche L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino 2018, 243-244.

³⁵ È questo uno dei *fil rouges* del lavoro di F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste* cit., 3 ss.

gano nella loro interezza, secondo un meccanismo binario, ma si trasferiscono all'illecito punitivo anche alla luce dei diritti che quest'ultimo incide.

Non era questo il caso – lo abbiamo detto – che potesse prestarsi ad una riflessione della Corte in questo senso. Non foss'altro perché il parametro dell'art. 25, comma 2, Cost. non è stato chiamato in causa dal ricorrente; ma poi, soprattutto, perché la cornice edittale delle fattispecie amministrative regionali oggetto di censura non si caratterizza per quella afflittività in grado di reclamare la possibile estensione della garanzia della riserva di legge statale. Non è da escludersi, tuttavia, che in futuro possa presentarsi alla Consulta l'occasione di aprire la propria giurisprudenza a quella concezione flessibile della «materia penale» e delle relative garanzie, che la dottrina penalistica più attenta ha già compiutamente elaborato³⁶.

Maria Chiara Ubiali, *The problematic interaction between regional administrative offences and state criminal law in the context of animal protection legislation*

The decision of the Constitutional Court no. 121/2023 provides an opportunity to reflect on the relationship between regional administrative sanctions and national criminal law. In particular, the decision under consideration deals with the question of the constitutionally legitimate ways of interaction between the administrative offences provided for by regional law for the protection of certain legal interests and the criminal offences that may be provided for by national legislation for the protection of the same interests. As is clear, the Court's reasoning is rooted in the affirmation of the State's exclusive competence in the field of criminal law, as laid down in Article 117(2) (l) of the Constitution. The *ne bis in idem* principle will also play a key role in the economy of this question of constitutionality. Indeed, the consideration of conventional and constitutional jurisprudence, as recently developed in this area, will be decisive in defining a legitimate mode of relationship between State criminal legislation and regional sanctioning provisions, which will ensure respect for the exclusive competence of the State in the field of criminal law. The opportunity to reflect on these issues is provided by the government's censures against a Sicilian regional law on animal protection.

Keywords: State's exclusive competence in the field of criminal law, *ne bis in idem* principle, animal protection.

³⁶ Si rimanda ancora ai lavori di F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste* cit., e L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale* cit.

Maria Chiara Ubiali, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze Giuridiche «C. Beccaria», Via Festa del Perdono 3, 20122 Milano, mariachiara.ubiali@unimi.it

SENTENZA 16 giugno 2023, n. 122 – Pres. Sciarra – Rel. Buscema – Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Peluso) c. Regione Molise (avv. Angiolini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Bilancio e contabilità pubblica – Artt. 1 e 2, l. Regione Molise n. 18 del 2022; artt. 1 e 2 l. Regione Molise n. 19 del 2022 – Individuazione delle coperture finanziarie per il riconoscimento di un debito fuori bilancio nel bilancio dell’anno di formazione del debito – Asserita violazione degli artt. 81, comma 3, e 117, comma 2, lett. e), Cost. – Illegittimità costituzionale.

SENTENZA 16 giugno 2023, n. 124 – Pres. Sciarra – Rel. Petitti – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Santini) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Iuri) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Tutela della salute – Art. 126, comma 2, l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 – Riconoscimento di una priorità di scelta da parte delle Aziende sanitarie ai medici che abbiano prestato servizio per almeno quattro anni in zone carenti di personale – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. l), Cost., e dell’art. 4, comma 1, Statuto Regione Friuli-Venezia Giulia – Non fondatezza.

Bilancio e contabilità pubblica – Art. 128, comma 7, l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 – Trattamento accessorio del personale sanitario – Destinazione dei risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all’incremento del trattamento accessorio del personale, anche in deroga al limite previsto dalla normativa statale – Asserita violazione degli artt. 81, comma 3, 117, comma 2, lett. l), e 117, comma 3 – Infondatezza.

Tutela della salute – Art. 128, comma 7, l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 – Personale sanitario – Possibilità di svolgere, al di fuori dell’orario di lavoro e in deroga all’esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani anche oltre il limite di quattro ore settimanali – Asserita violazione dell’art. 117, comma 3, lett. l), Cost. – Infondatezza.

Tutela della salute – Art. 128, commi 1, 2, 3, e 4, l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2022 – Personale sanitario – Conferimento di incarichi

individuali di lavoro autonomo a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza – Asserita violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, Cost. – Infondatezza.

SENTENZA 16 giugno 2023, n. 125 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Amoroso – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato De Giovanni) c. Regione Calabria (avv. Gullo) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale/motivazione – Tutela della salute – Art. 2, commi 3, 4 e 6, l. Regione Calabria n. 22 del 2022 – Conferimento di incarichi individuali di lavoro autonomo a medici in possesso di diplomi di specializzazione equipollenti o che ne siano privi – Asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), e comma 3 – Inammissibilità.

SENTENZA 23 giugno 2023, n. 127 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Prosperetti – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Guida) c. Regione Molise – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Professioni – Art. 2, comma 1 e comma 2, e art. 5, comma 1, l. Regione Molise n. 10 del 2022 – Istituzione di nuove figure e dei relativi profili e titoli abilitativi – Asserita violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. – Illegittimità costituzionale.

La potestà legislativa concorrente fra vuoti di principio e attivismo regionale. Un altro caso in tema di «professioni» all'attenzione della Corte costituzionale

di GIUDITTA MATUCCI

Sommario: 1. Il caso in rapporto (di continuità) con la giurisprudenza pregressa. - 2. L'annoso problema delle «professioni» davanti alla Corte costituzionale. - 3. Qualche spunto di riflessione sulla potestà legislativa concorrente a partire dal caso in esame. - 4. (Brevi) considerazioni conclusive intorno all'istituto dell'intesa e al principio di leale collaborazione.

1. *Il caso in rapporto (di continuità) con la giurisprudenza pregressa*

Con la sentenza 23 giugno 2023, n. 127, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul riparto di competenze fra Stato e Regioni in tema di «professioni», materia che, com'è noto, dopo la riforma del Titolo V, è stata annoverata fra quelle a competenza concorrente¹.

Oggetto di ricorso sono gli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10, che istituiscono presso la Giunta regionale l'Albo unico degli assistenti all'autonomia e alla comunicazione (AAC), impegnando gli enti locali ad attingere queste figure professionali esclusivamente da tale registro².

A detta del ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, comma 3, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di «professioni» sanciti dall'art. 1 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30³, per cui: «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale». Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, tale norma rimetterebbe allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, e ciò in ragione del loro carattere necessariamente unitario, residuando in capo alle Regioni la sola regolazione degli aspetti strettamente connessi alla realtà territoriale⁴.

La pretesa obbligatorietà dell'iscrizione all'albo, introdotta dalla legge regionale ai fini dell'esercizio della professione sul territorio, svelerebbe la funzione tutt'altro che ricognitiva dell'esistente, andando a delineare, e a limitare, i modi di accesso ad una professione che a livello nazionale appare riconosciuta ma non ancora compiutamente disciplinata⁵.

Ebbene, muovendosi in linea di continuità con la giurisprudenza pregressa⁶, la Corte costituzionale accoglie la questione, asserendo non solo che

¹ Prima della riforma introdotta nel 2001 le Regioni non avevano alcuna competenza legislativa in materia di professioni: faceva eccezione, tuttavia, la competenza concorrente in tema di «istruzione artigiana e professionale».

² La Giunta regionale è incaricata, altresì, di fissare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, i criteri di accesso alla professione, i requisiti per l'iscrizione all'Albo, le modalità di tenuta ed aggiornamento dello stesso (così, l'art. 2, comma 2, della l.r. Molise 10 giugno 2022, n. 10, «Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali»).

³ D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

⁴ Così il par. 1.2 del *Considerato in diritto*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Si è già rilevato nella dottrina più recente come, in realtà, la giurisprudenza costituzionale possa considerarsi «granitica», sebbene non siano mancate occasioni di precisazione e aggiustamento. Tutte le decisioni pronunciate in tema di «profes-

le norme si pongono in effettivo contrasto con i principi fondamentali in tema di professioni di cui al d.lgs. n. 30 del 2006, ma anche con l'assetto delle competenze fra Stato e Regioni così come delineato in materia⁷.

Il principio di cui all'art. 1 del d.lgs. 30/2006 secondo il quale l'individuazione delle figure professionali spetterebbe allo Stato va interpretato, secondo la Corte, come «limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale», sì che «non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali»⁸, né istituire nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti da leggi statali. «Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle

sioni» si esprimono, infatti, per l'illegittimità delle leggi regionali impugnate: così, secondo la ricostruzione di S. SCAGLIARINI, *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni*, in *Rass. parl.*, n. 4/2020, 959. Nella letteratura precedente, *ex plurimis*, E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, nota a sent. Corte cost. 12 dicembre 2003, n. 353, in *Giur. cost.* 2003, 3673 ss.; ID., *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di «professioni»: profili sostanziali e processuali*, nota a sent. Corte cost. 25 gennaio 2006, n. 40, in *Giur. cost.* 2006, 323 ss.; A. GENTILINI, *La materia concorrente delle professioni e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, nota a sent. Corte cost. 12 dicembre 2003, n. 353, in *Giur. cost.* 2003, 3680 ss.; A. FERRARA, *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in *Federalismi.it*, n. 11/2004, 1 ss.; A. GIANNOTTI, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2004, 123 ss.; G. COLAVITTI, *Gli interessi pubblici connessi all'ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l'assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni*, nota a sent. Corte cost. 16 novembre 2005, n. 424, in *Giur. cost.* 2005, 4417 ss.; L. CUOCOLO, *Le «professioni» tra materia e antimateria*, nota a sent. Corte cost. 16 novembre 2005, n. 424, *ivi*, 4587 ss.; E. BINDI, M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in questa *Rivista* 2006, 1317 ss., e T. PONTELLO, *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione «statalista» della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.* 2006, 1089 ss.

⁷ Così il par. 4 del *Considerato in diritto*.

⁸ Fra le altre, le sentt. Corte cost. 23 maggio 2013, n. 98, in questa *Rivista* 2013, 889 (s.m.), e Corte cost. 9 ottobre 2020, n. 209, *ivi* 2021, 318 (s.m.). Peraltro, va fatta una precisazione: non solo la legge regionale non può creare nuove professioni o introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (così, le sentt. Corte cost. 11 dicembre 2009, n. 328, in questa *Rivista* 2010, 862 ss., con nota di S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, e Corte cost. 22 luglio 2011, n. 230, *ivi* 2012, 310 (s.m.)), ma non può nemmeno assegnare tale compito all'amministrazione regionale e, in particolare, alla Giunta (così, le sentt. Corte cost. 28 dicembre 2006, n. 449, in questa *Rivista* 2007, 601 (s.m.), e Corte cost. 11 aprile 2008, n. 93, *ivi* 2008, 717 (s.m.)).

professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale»⁹. Diverso è il caso in cui gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive, di comunicazione o aggiornamento rispetto a quelli istituiti a livello statale¹⁰, cosa che, tuttavia, non si verifica nel caso di specie¹¹, ove la legge regionale offre un assetto compiuto dell'AAC quale figura professionale, eccedendo il perimetro della sua competenza *ex art.* 117, comma 3, Cost.¹².

Dal raffronto con la relazione di accompagnamento alla proposta di legge avanzata in seno al Consiglio regionale, e dalla stessa Corte richiamata, indubbia appare la «funzione sostanzialmente individuatrice» assolta dall'albo, che limita l'accesso alla professione di AAC, impegnando gli enti locali ad attingervi per il reclutamento del personale da destinare alle scuole¹³.

Alla dichiarazione d'illegittimità delle disposizioni impugnate consegue così la caducazione dell'intera legge regionale, come previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, stante il carattere meramente accessorio e complementare delle disposizioni residue, ad esse inscindibilmente connesse¹⁴.

2. *L'annoso problema delle «professioni» davanti alla Corte costituzionale*

La vicenda in esame non è che l'ultima di una serie portata all'attenzione della Corte costituzionale in tema di «professioni». Sullo sfondo di una legislazione statale che fissa i principi fondamentali, manca tuttora una disciplina che regoli nuovi profili professionali per figure emergenti, ormai entrate nella prassi¹⁵: vuoto normativo, questo, che è stato, e continua ad

⁹ Così, il par. 4.1 del *Considerato in diritto*. Cfr., altresì, le sentt. Corte cost. 30 settembre 2005, n. 355, in questa *Rivista* 2006, 390 ss., con nota di A. POGGI, *Disciplina «necessariamente unitaria» per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso? (in margine alla sentenza 355/2005)*; Corte cost. 2 marzo 2007, n. 57, ivi 2007, 628 (s.m.); Corte cost. 20 luglio 2007, n. 300, ivi 2008, 204 (s.m.); Corte cost. 11 aprile 2008, n. 93, ivi 717 (s.m.); Corte cost. 18 giugno 2014, n. 178, ivi 2014, 1209 (s.m.); Corte cost. 5 novembre 2015, n. 217, ivi 2016, 344 (s.m.).

¹⁰ Cfr. la sent. Corte cost. 19 ottobre 2009, n. 271, 653 (s.m.), in questa *Rivista* 2010, con nota di M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Così, il par. 5 del *Considerato in diritto*.

¹³ Così, il par. 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Cfr. il par. 6 del *Considerato in diritto*, anche per gli opportuni richiami di giurisprudenza.

¹⁵ S. SCAGLIARINI, *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni cit.*, 958. Cfr., più in generale, A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in questa *Rivista* 2009, 359 ss.

essere, all'origine di notevoli disomogeneità nella delineazione dei percorsi abilitanti sul territorio nazionale, con pericolose ricadute, in alcuni casi, sulle garanzie di effettività nel godimento dei diritti fondamentali da parte, anzitutto, di chi fruisce delle prestazioni. È il caso dell'esercizio delle professioni socio-sanitarie ed educative¹⁶, fra cui rientra anche l'AAC, figura, ad oggi, esterna alla scuola¹⁷ che interagisce con il personale docente e non docente della classe dello studente con disabilità, e si colloca in una dimensione intermedia fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale, agendo a promozione dell'autonomia del singolo e delle sue esigenze di socializzazione¹⁸.

Il persistere dell'inerzia del legislatore statale su questioni cruciali quali sono i titoli e i requisiti per accedere alla professione, le modalità di reclutamento e le tipologie dei rapporti di lavoro ha finito col rimettere il problema alle amministrazioni competenti che hanno adottato via via soluzioni diverse, spesso molto eterogenee fra loro¹⁹, creando incertezza e insoddisfazione generale da parte degli operatori e degli utenti. Ciò spiega il perché in questo ambito, come in altri affini, il legislatore regionale abbia avvertito il bisogno di intervenire, spesso forzando i propri spazi di competenza²⁰. In-

¹⁶ Un problema analogo si sta profilando nei riguardi del *disability manager*, figura professionale di origini finlandesi che si è fatta largo nel nostro ordinamento in seguito a una serie di documenti programmatici, per poi essere introdotta, nell'ambito del c.d. *Jobs Act*, dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151. Il *disability manager* accompagna la persona con disabilità nella fase dell'inserimento lavorativo, cercando di rispondere ai suoi bisogni specifici e di ovviare a eventuali problemi che possano interferire con il suo benessere psico-fisico sul luogo di lavoro. La recente legge di delega al Governo in materia di disabilità 22 dicembre 2021, n. 227 ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di dotarsi di questa figura, a prescindere dal numero dei dipendenti. Continua a mancare, tuttavia, una disciplina circa il suo impiego in ambito privato, con particolare riferimento al profilo professionale, alle competenze e ai percorsi formativi abilitanti. In assenza di una normativa omogenea a livello nazionale, alcune Regioni hanno preso a delineare soluzioni diverse: è il caso del decreto dir. Regione Lombardia 1° marzo 2018, n. 2922, che ha delineato la figura del *disability manager* nell'ambito del «quadro regionale degli standard professionali». Il rischio, anche in questo caso, è che col perpetrarsi dell'inerzia del legislatore statale, inizino a registrarsi gravi disomogeneità a livello territoriale, a danno dei professionisti e degli utenti.

¹⁷ Così, il d.m. 29 dicembre 2020, n. 182, adottato in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità».

¹⁸ Cfr. il par. 2.2 del *Considerato in diritto*, che ricostruisce il quadro normativo di riferimento dell'AAC.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In questo senso, S. SCAGLIARINI, *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni* cit., 957-959, rileva una vera e propria ostinazione, o quantomeno una mancanza di ras-

tervento, questo, senz'altro prevedibile nella materia in esame, stante il protrarsi dell'inattuazione del d.lgs. 66/2017 che rinvia a un'intesa in sede di Conferenza unificata l'individuazione dei criteri per una ridefinizione uniforme del profilo professionale dell'AAC, anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi²¹.

Non è dato sapere perché il tema non sia stato portato all'ordine del giorno e fino a che punto la sua mancata trattazione sia imputabile direttamente al Governo²², anche se, si rammenta, la Conferenza è «incardinata» presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui spetta la formale convocazione delle sedute²³. Sembra, dunque, rilevarsi una certa distonia sul piano della politica legislativa di livello statale. Da un lato, si prende atto dell'emergere del bisogno collettivo di vedere uniformata la disciplina, creando, peraltro, occasioni di condivisione con le realtà regionali nel ri-

segnazione, da parte delle Regioni nel legiferare in materia, nonostante la Corte fin dalle prime pronunce abbia mostrato un orientamento sfavorevole al loro intervento.

²¹ Così, l'art. 3, comma 4, del d.lgs. 66/2017, come modificato dal d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96. Previsione, questa, che, per certi versi, s'inserisce ne «l'onda lunga» della sent. Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251 (in questa *Rivista* 2017, 516 ss., con note di A. AMBROSI, «*Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, e M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*), là dove sancisce l'obbligo per il legislatore delegato di fare ricorso all'intesa quando sia chiamato a riformare istituti incidenti su competenze statali e regionali, tra loro inestricabilmente connesse. È indubbio che, in questo caso, non entrino in gioco riforme di vasto respiro, ma la scelta di inserire l'intesa quale passaggio fondamentale nella definizione dei requisiti e dei percorsi formativi abilitanti per questa nuova professione denota l'adesione dello Stato all'esigenza, espressa nella decisione, di una maggiore valorizzazione della leale collaborazione nella sfera del procedimento legislativo (sui possibili sviluppi di questo orientamento giurisprudenziale, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 215/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, 2 ss.; cfr., fra gli altri, E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la Corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda Camera della Regione*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2/2017, 1 ss.).

²² È stato, infatti, osservato come il rafforzamento del ruolo delle Conferenze sia stato accompagnato da un'evoluzione nella prassi che promuove la contrattazione dell'ordine del giorno: così, R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in questa *Rivista* 2007, 394 s. Più di recente, G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Annuario 2018, Atti del XXXIII Convegno annuale (Firenze, 16-17 novembre 2018), Napoli 2019, 311.

²³ Fattore che contribuisce tuttora a favorire la supremazia del Governo in tali sedi: v. il documento approvato il 13 ottobre 2016 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, a conclusione dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle Conferenze»* (Doc. XVII-bis, n. 7).

spetto del principio di leale collaborazione, dall'altro sembra proprio mancare lo stimolo a portare a termine questo obiettivo: forse, viene da pensare, per favorire la liberalizzazione della professione. Sensazione che filtra, se si vuole, attraverso le maglie del ricorso statale là dove si accusano le disposizioni impugnate di limitare in modo ingiustificato, con l'istituzione dell'albo e le correlate previsioni, l'esercizio della professione²⁴.

Ci si domanda, tuttavia, fino a che punto tale posizione sia sostenibile nell'area socio-educativa (come in quella sanitaria), posto che tali professioni, e, nello specifico, la figura dell'AAC, concorrono a realizzare quegli obiettivi di equità e giustizia sociale che sono alla base del progetto costituzionale di trasformazione collettiva inscritto negli artt. 2 e 3, comma 2²⁵. Quando entrano in gioco i diritti fondamentali delle persone con disabilità o, più in generale, in condizione di vulnerabilità, lo Stato si assume l'impegno di assicurarne il godimento effettivo non solo attraverso mere enunciazioni di principio, e, dunque, attraverso interventi *in astratto*, ma anche mettendo in atto tutte le misure che ne consentano la realizzazione *in concreto*, scongiurando il rischio di emersione di nuove (e altre) interferenze lungo il cammino di autorealizzazione personale. Rischio che, certamente, può presentarsi ove continuino a persistere quelle condizioni di disomogeneità e d'incertezza che conseguono all'assenza di una disciplina uniforme, dettata *dall'alto*²⁶. Prova ne sono l'aumentare di casi di abbandono della professione per le note condizioni di precarietà in cui versano gli operatori²⁷, con conseguente ricadute sul piano della continuità nell'assicurazione

²⁴ Cfr. il par. 1.2 del *Considerato in diritto*.

²⁵ V., per tutti, M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma 2017, e M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3 Costituzione italiana*, Roma 2017.

²⁶ Premessa, questa, sulla scorta della quale alla Camera dei deputati, nel 2021, è stata avanzata la p.d.l. C. 2887, firmata dall'On. Bucalo e altri, dal titolo «Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, concernenti l'introduzione del profilo professionale dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione nei ruoli del personale scolastico»: proposta di legge che, in estrema sintesi, introduce la figura dell'AAC nell'organico del personale scolastico, con l'attribuzione esclusiva in capo al Ministero dell'Istruzione di tutte le competenze relative. La presentazione di tale proposta di legge si muove in una direzione certamente contraria a quella della liberalizzazione della professione, ma ad oggi non ha avuto alcun seguito.

²⁷ Gran parte di questa insofferenza è imputabile alle incertezze sul piano lavorativo e alle differenze retributive: ogni ente locale prevede il pagamento in favore del soggetto gestore del servizio (spesso cooperative) di una quota oraria del costo della prestazione, diversa da territorio a territorio, che non è corrisposta per intero all'AAC: una parte consistente è trattenuta dal soggetto gestore quale corrispettivo del lavoro di organizzazione/intermediazione, unitamente ai costi di gestione. Ad una retribuzione non adeguata si aggiunge il fatto che, in certe situazioni, l'AAC non percepisce alcun compenso: tipicamente quando lo studente è assente, quando ci sono i periodi di vacanza o i docenti sono in sciopero (cfr. la scheda di lettura del 3 marzo 2022, di accompagnamento alla proposta di legge).

delle prestazioni nei contesti scolastici e dello stesso diritto all'istruzione inclusiva²⁸. Non v'è dubbio che, per questa via, l'omissione del legislatore sia censurabile e, benché la Corte costituzionale si astenga dal rivolgere un monito in tal senso, sulla scorta di premesse che conducono univocamente alla dichiarazione d'illegittimità della normativa regionale, non si può tralasciare l'incisività con cui, in un *obiter dictum*, si sottolinea la persistenza del vuoto di disciplina a fronte dell'incremento delle funzioni dell'AAC e della marcata eterogeneità delle soluzioni adottate²⁹.

Queste riflessioni maturate in riferimento al caso in esame forniscono qualche spunto per considerazioni di carattere più generale. In presenza di professioni che toccano la sfera dei diritti fondamentali ed agiscono in funzione di obiettivi di giustizia sociale, a nulla vale ribadire la competenza regionale su aspetti strettamente connessi alla realtà territoriale, quando mancano ancora le regole a garanzia dell'effettività del loro esercizio: e l'uniformità della disciplina rappresenta una delle premesse fondamentali, giacché favorisce la professionalizzazione di tali forme di impiego. Si auspica, dunque, che, in caso di nuovi e ulteriori ricorsi, la Corte costituzionale si attivi per operare un *distinguo* fra le professioni che attengono ad aree «sensibili», per le quali un intervento da parte del legislatore statale appare prioritario (e indifferibile) rispetto a quello regionale, al punto da giustificare una sentenza-monito, e quelle che, svincolate da obiettivi di sicuro impatto sociale, presentano una spiccata attinenza con le peculiarità del territorio, sì che la mancanza di un intervento compiuto a livello statale non si traduca automaticamente in una preclusione all'intervento regionale.

3. *Qualche spunto di riflessione sulla potestà legislativa concorrente a partire dal caso in esame*

Le «professioni» rappresentano una materia difficile da delimitare nei suoi confini e, se ciò è vero in generale, quale che sia il settore d'interesse, lo è a maggior ragione nel caso in esame, dove la figura intorno alla quale si discute svolge una funzione che si esplica nell'ambito del contesto scolastico a garanzia dei percorsi d'inclusione delle persone con disabilità: qui, infatti, entrano in gioco non solo l'istruzione ma anche la salute intesa nel senso più ampio di benessere psico-fisico dell'individuo. E, se è vero che professioni, istruzione e salute sono tutte materie rimesse alla potestà legislativa concorrente, è, altresì, vero che l'intreccio che si viene a creare moltiplica

²⁸ Cfr. S. NOCERA, *Prefazione*, in P. DI MICHELE, *L'assistenza educativa per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità. Normativa, elementi di progettazione e strumenti operativi per l'inclusione scolastica*, Trento 2023, 9 ss.

²⁹ Così, i parr. 2.2 e 2.3 del *Considerato in diritto*.

i titoli di legittimazione dello Stato ad intervenire (anche solo in punta di principio), col rischio di restringere ulteriormente gli spazi d'intervento per le Regioni³⁰. D'altro canto, ad ampliare la competenza regionale si potrebbero richiamare le sfere dell'assistenza scolastica (e sociale), per cui la Regione vanta, com'è noto, una potestà legislativa residuale³¹.

Ora, ragionando in termini di prevalenza, a favore della materia «assorbente»³², si arriva inevitabilmente a privilegiare la materia delle professioni, con ciò costringendo la questione nei limiti già individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Così è, almeno, nel caso di specie, dove si discute dei lineamenti propri della figura professionale e del relativo percorso

³⁰ Sugli intrecci ed interferenze di materie ed i problemi connessi all'individuazione del legislatore competente, v., per tutti, M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano 2012.

³¹ Se con la riforma del 2001 l'assistenza scolastica è rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni, nella versione originaria del Titolo V la stessa materia figurava fra le materie a competenza concorrente. In argomento, di recente, G.M. NAPOLITANO, *L'assistenza sociale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro 2019*, 389 ss., e ID., *L'assistenza sociale da materia a politica multilevel*, in *Italian Papers on Federalism 2020*, 1 ss. Che la materia dell'assistenza scolastica (e sociale) ricomprenda anche gli interventi a sostegno degli studenti con minorazioni psico-fisiche, e dunque anche le funzioni dell'AAC, è comprovato, come ricorda la decisione in esame, dall'art. 42, comma 2, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 («Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382»), che, com'è noto, ha provveduto al trasferimento in capo alle Regioni di alcune funzioni amministrative esercitate dallo Stato. Per approfondimenti sulla portata dell'assistenza scolastica (e sociale), e opportuni richiami di giurisprudenza, G. POLIZZI, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*, Milano 2019.

³² Il criterio della prevalenza rappresenta, insieme al principio di leale collaborazione, la soluzione adottata dalla Corte costituzionale per risolvere le ipotesi di concorrenza di competenze e l'intreccio che ne deriva. La sua applicazione impone che, quando una disciplina sia imputabile a materie diverse, si segua il regime della materia prevalente «o per una sua consistenza *oggettivo-quantitativa* o per il *fine* che la disciplina persegue». Ad oggi il criterio della prevalenza continua a essere utilizzato per rafforzare la competenza dello Stato, con conseguente recessione della competenza regionale (così, C. MAINARDIS, C. PADULA, S. PARISI, *Le potestà normative*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2018, 247 e 249). Cfr., fra i tanti, E. GIANFRANCESCO, voce *Materie*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano 2006, 3557 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008; G. DI COSIMO, voce *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Torino 2008, 475 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma 2008; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2009, 1185 ss.; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino 2012; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano 2018, e F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2018.

abilitante. Non si può sottacere, tuttavia, quanto possa influire il settore professionale d'interesse e l'impatto eventuale che la professione può esercitare sul godimento dei diritti fondamentali, soprattutto da parte dei soggetti più vulnerabili.

Professioni che insistono in aree tipicamente d'interesse territoriale, come quelle legate all'agricoltura o al turismo, esigono un intervento da parte del legislatore regionale che ben potrebbe istituire anche nuove figure professionali³³, riducendo possibili rivendicazioni di spazio da parte del legislatore statale che vadano oltre la fissazione delle norme di principio e la salvaguardia di esigenze unitarie infrazionabili quali si esprimono, ad esempio, nella tutela dell'ambiente o dell'ecosistema. Eppure la Corte costituzionale continua a mostrare una marcata ritrosia verso l'investimento del legislatore regionale di competenze che vadano oltre la mera normativa di dettaglio, mostrando addirittura un arretramento rispetto all'assetto anteriore alla riforma del Titolo V: è il caso, anzitutto, delle professioni turistiche³⁴.

Professioni come quella in esame, che pur debbono tenere conto delle specificità del territorio, anche in ragione della valorizzazione dei rapporti fra scuola e comunità³⁵, rivestono, tuttavia, delle priorità sul piano del raggiungimento degli obiettivi in termini d'inclusione scolastica e sociale: esigenza, questa, che trascende i rapporti con la dimensione territoriale, impegnando l'ordinamento nel suo insieme e, quindi, lo Stato quale garante delle esigenze di uniformità di trattamento a livello nazionale. Notevoli, infatti, si diceva, sono le ricadute delle disomogeneità riscontrate sotto il profilo della professionalizzazione in termini di realizzazione degli obiettivi di giustizia sociale. Ecco, allora, che il legislatore statale deve intervenire, anzitutto, a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, assicurando percorsi professionalizzanti che assicurino qualità e continuità nello svolgimento delle funzioni, pena il rischio di reintrodurre nuove e altre forme d'interferenza nei

³³ E quindi delineare i rispettivi percorsi formativi ed istituire i relativi registri o albi. Così, S. SCAGLIARINI, *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni* cit., 970, che, tuttavia, giustifica la sua posizione a partire dal riconoscimento della prevalenza dell'ambito materiale sostanziale, rimesso alla competenza residuale della Regione.

³⁴ Di questo parere, M. MALO, *Turismo senza professioni regionali* cit., 654 ss.

³⁵ L'idea di investire sul rapporto fra scuola e comunità è un'esigenza maturata nella letteratura pedagogica fin dal pensiero di J. DEWEY, *Democrazia e educazione. Una introduzione alla filosofia dell'educazione* (1916), trad. it., II ed., Roma 2018: la scuola è «comunità in miniatura» e interagisce continuamente con altre occasioni di esperienza al di fuori di essa, anche nella prospettiva di compensare eventuali disagi ambientali. Sull'apertura della scuola all'esterno e la società intesa come agenzia educativa si veda poi, diffusamente, P. FREIRE, *La pedagogia degli oppressi* (1970), trad. it., Torino 2004: «nessuno educa nessuno, nessuno si educa da solo, gli uomini si educano insieme, con la mediazione del mondo».

processi di crescita e di autorealizzazione personale delle persone vulnerabili³⁶.

L'assenza di una disciplina che delinei la figura dell'AAC nei suoi requisiti fondamentali mette a rischio l'essenza dei percorsi di *empowerment* delle persone con disabilità, che iniziano sì dal momento della scolarizzazione (e socializzazione) e, proprio per questo, debbono essere garantiti nella loro effettività³⁷: ben si comprende, allora, l'attivismo della Regione che null'altro fa che venire incontro all'emergere di un bisogno fortemente avvertito sul territorio, sebbene sia indubbio che, istituendo *ex novo* un albo professionale, abbia esorbitato l'ambito delle proprie competenze invadendo lo spazio riservato al legislatore statale. Nel caso di specie, non si profila, infatti, una enucleazione in via interpretativa dei principi fondamentali, tecnica, com'è noto, ammessa dalla giurisprudenza costituzionale³⁸ e prevista a livello legislativo³⁹, ma una vera e propria surrogazione della Regione nella definizione dei criteri generali che valgono ad ispirare l'intero assetto della professione e, dunque, un'avocazione da parte dell'ente

³⁶ A medesima conclusione giungerebbe, credo, S. SCAGLIARINI, *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni* cit., 970, ancora muovendo dall'asserita prevalenza della materia sostanziale concorrente, che, invero, nel caso di specie, si colloca all'incrocio fra l'istruzione e la salute. Diversamente l'A. si esprime, invece, con riguardo alle professioni che afferiscono, in generale, ai servizi sociali, materia tipicamente rimessa alla potestà legislativa residuale e, come tale, assorbente rispetto a quella delle professioni. Si ritiene, tuttavia, che a giocare un ruolo determinante nello scioglimento della questione non sia tanto la natura assorbente (o meno) dell'ambito materiale sostanziale, quanto, piuttosto, l'impatto della professione sul piano della fruizione dei diritti fondamentali (in specie, da parte dei soggetti che versano in condizioni di maggiore vulnerabilità).

³⁷ Sul ruolo dell'istruzione nei processi di *empowerment* delle persone in condizioni di vulnerabilità, G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano 2021.

³⁸ Questa prassi, avallata dalla Corte costituzionale ben prima della riforma del 2001, ha poi trovato conferma anche nella giurisprudenza successiva. Fra le prime decisioni all'indomani della novella legislativa, le sentt. Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, in questa *Rivista* 2002, 1444 (s.m.), con note di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, e di L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, e Corte cost. 5 giugno 2003, n. 196, ivi 2003, 1252 ss., con nota di A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*.

³⁹ Tale tecnica è oggi così espressa: «[n]elle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, desumibili dalle leggi statali vigenti» (art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131, «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3»).

territoriale del ruolo unificante riconosciuto allo Stato nel dettare norme di principio, tecnica definita in dottrina «cedevolezza a contrario», la cui incostituzionalità pare fuori discussione, vanificando la stessa *ratio* della potestà legislativa concorrente⁴⁰.

Se la Regione Molise abbia agito con il reale intento di stimolare la Corte costituzionale a pronunciare un monito al legislatore statale, stante il persistere della sua inerzia, è difficile a dirsi: certo è che la mancata costituzione in sede di giudizio denota la consapevolezza dell'ineluttabilità di una pronuncia di accoglimento e, prima ancora, di un eccesso di interventismo, che è andato oltre i confini della propria sfera di competenza.

Il fatto che casi come questo tendano a ripetersi porta inevitabilmente a sollevare qualche interrogativo, da un lato, circa i reali obiettivi di *policy* dello Stato in materia di professioni e, dall'altro, circa l'effettività degli strumenti di leale collaborazione previsti in generale dal nostro ordinamento e, in particolare, nel caso di specie. Indubbio è, infatti, che le Regioni facciano fatica a farsi portatrici delle proprie istanze, almeno su questi temi, e questo nonostante il sistema delle Conferenze funzioni in modo regolare. Che prevedere accordi ed intese non basti è evidente: ci si chiede, allora, se a garanzia di una maggiore rappresentatività dei bisogni espressi sul territorio non sia forse più congeniale l'istituzione di una Camera delle Regioni⁴¹.

Non è certo questa la sede per approfondire una questione sì cruciale e di vasta portata, ma è indubbio che la vicenda in esame concorra ad alimentare lo storico dibattito sulla rappresentanza degli interessi territoriali nel nostro ordinamento, riproponendo questioni mai sopite⁴².

⁴⁰ Cfr. C. MAINARDIS, C. PADULA, S. PARISI, *Le potestà normative* cit., 252. Sulla «cedevolezza rovesciata», L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le norme statali cedevoli? Intorno a una lacuna «trascurata» nel nuovo Titolo V* (15 aprile 2002), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, consultato il 24 dicembre 2023.

⁴¹ Cfr., a margine della sent. Corte cost., 26 aprile 2012, n. 108, le riflessioni di C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»?*, in questa *Rivista* 2012, 1044 ss. Secondo l'A., la perdurante distinzione fra normativa di principio e normativa di dettaglio richiederebbe, a rafforzamento dell'autonomia delle Regioni affermatasi con la riforma, una maggiore collaborazione da parte dei due legislatori, anche per scongiurare il rischio di compressione da parte del legislatore statale della competenza del legislatore regionale. Del resto, anche negli ordinamenti federali si è assistito alla progressiva affermazione di un'impostazione collaborativa dei rapporti fra Stato federale e Stati membri. Altra questione è, poi, quali strumenti utilizzare. Per un confronto con altre esperienze di tipo federale, v., anzitutto, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova 1995. Cfr., ancora, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007.

⁴² Per una ricostruzione in chiave critica, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. fed.* 2006, 903

Anche la dottrina più recente, che pur vaglia diverse proposte per ripristinare l'efficacia del sistema delle Conferenze là dove appare carente, giunge alla conclusione che anche un sistema meglio congegnato non potrebbe mai sostituire un'adeguata rappresentanza territoriale in sede parlamentare⁴³.

Altro interrogativo riguarda, poi, l'intervento della Corte costituzionale, nel suo ruolo di arbitro delle controversie fra Stato e Regioni. La decisione in esame si esprime in modo del tutto coerente con la giurisprudenza pregressa e, in tal senso, considerata la vistosità dell'eccesso di competenza da parte della Regione, non ci si poteva attendere un epilogo diverso. D'altro canto, la gravosità delle ricadute del vuoto normativo a livello statale avrebbero forse potuto giustificare un intervento più incisivo da parte del giudice delle leggi, che andasse oltre la mera constatazione del mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Il quadro normativo su cui si è innestato l'intervento legislativo della Regione Molise reca sì dei principi cui attingere per delineare la figura dell'AAC, ma mancano quei criteri che concorrono a forgiarne il percorso attraverso il quale essa si fa professione: prima fra tutte, la scelta se istituire (o meno) un albo cui iscriversi. Scelta, questa, di appannaggio del legislatore statale previa intesa, appunto, con gli enti territoriali.

Che la Corte si sia astenuta dal pronunciare un monito, d'altra parte, poteva considerarsi prevedibile: non v'è dubbio, infatti, che anche l'inerzia del legislatore sia una manifestazione della sua discrezionalità, anzitutto nel valutare se intervenire o conservare l'assetto normativo così com'è⁴⁴. Ciò che desta perplessità è il persistere di tale inerzia a fronte di un bisogno crescente nel sentire collettivo, quello di vedere regolata una professione che impatta direttamente sui percorsi d'inclusione scolastica (e sociale) degli studenti con disabilità. Ne sono testimonianza non solo la legge regionale in esame, ma anche la proposta di legge statale avanzata qualche anno fa allo scopo di promuovere l'inserimento dell'AAC nell'organico delle istituzioni scolastiche⁴⁵.

ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006, e I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010.

⁴³ Così, M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova 2020.

⁴⁴ «[L]a discrezionalità legislativa si esercita non solo nell'espressione di nuove scelte normative, ma anche nella stessa tacita conservazione, nel tempo, delle opzioni normative già affermate nell'ordinamento» (così, N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della «coscienza sociale», interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 10).

⁴⁵ Per gli estremi, v. *supra*, nota 26.

Se non ora, dunque, non è da escludere che un monito possa (e debba) intervenire in futuro, in ragione dell'incedere di quelle esigenze di giustizia sociale che stentano spesso a realizzarsi, come nel caso di specie, per la mancata adozione di misure che ne assicurino l'effettività⁴⁶. La risolutezza con cui la Corte mette in evidenza l'esistenza di questo vuoto normativo potrebbe rappresentare la premessa di un prossimo intervento più incisivo, che ben potrebbe registrarsi così con riferimento anche ad altre professioni nei settori socio-sanitari, educativi e assistenziali. A nulla, infatti, vale salvare le esigenze di carattere unitario sottese all'intervento del legislatore statale se poi, in nome di queste stesse esigenze, tale intervento continua a mancare, con gravi ripercussioni sul piano dei diritti.

4. *(Brevi) considerazioni conclusive intorno all'istituto dell'intesa e al principio di leale collaborazione*

La decisione in esame, nella sua ineluttabilità, ci mette di fronte ad alcune constatazioni che attengono direttamente al ruolo delle Regioni nei processi decisionali dello Stato. Che il d.lgs. 66/2017 abbia previsto il ricorso all'intesa per definire i criteri ispiratori della figura professionale dell'AAC denota una presa d'atto dell'esigenza di attivare i meccanismi della leale collaborazione, (anche) per coniugare le esigenze di uniformità imposte dalla tipologia di professione coinvolta con il bisogno delle autonomie di assecondare le specificità del proprio territorio, sciogliendo i nodi che storicamente si accompagnano alla decifrazione della competenza in materia.

Il raggiungimento dell'intesa avrebbe potuto rappresentare un momento di svolta nella definizione di tale figura professionale, venendo incontro finalmente alle doglianze manifestate da più parti in merito all'assenza di una disciplina organica e alle ripercussioni sul versante dei diritti, ma l'intesa ad oggi continua a mancare. Questo porta ad interrogarsi sulla sufficienza di questo ed altri strumenti a garanzia del coinvolgimento delle Regioni nella produzione di atti normativi da parte dello Stato.

In assenza di un'assemblea rappresentativa degli interessi regionali, il sistema delle Conferenze resta comunque il perno dei raccordi organizzativi⁴⁷, ma casi come questo svelano come non sempre, in realtà, gli obiettivi

⁴⁶ In argomento, di recente, E. COCCHIARA, *L'evoluzione dei moniti della Corte costituzionale al legislatore: un bilancio a settant'anni dalla l. 87 del 1953*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2023, 1 ss.

⁴⁷ In argomento, di recente, fra gli altri, anche con riferimento al ruolo delle Conferenze durante l'emergenza da Covid-19 e il successivo impatto del PNRR: R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova 2018; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emer-*

siano raggiunti a tutto svantaggio degli enti territoriali. Il sistema delle Conferenze non è comunque in grado di assicurare la partecipazione delle Regioni ai procedimenti di formazione delle leggi statali che tocchino aree di loro interesse⁴⁸. Tale sistema continua, dunque, a generare insoddisfazione, una insoddisfazione in buona parte imputabile alla «sostanziale subordinazione delle conferenze all'esecutivo centrale»⁴⁹. Lo dimostrano il difetto di una loro formale investitura quali organi di rappresentanza territoriale e il persistere di una certa tendenza ad inquadrarle, piuttosto, come organi della comunità nazionale⁵⁰, inclini, di fatto, a privilegiare le istanze del Governo. E lo svelano, altresì, le incongruenze che si accompagnano alle modalità organizzative, mancando strumenti capaci di rendere davvero incisiva l'attività svolta, sì che la qualità del lavoro di coordinamento ha finito quasi sempre per dipendere dalla «buona volontà» dei Governi che si sono succeduti di volta in volta⁵¹. Non si può che convenire, allora, che il principio di leale collaborazione non sia ancora assunto a criterio ordinatore fondamentale dei rapporti fra Stato e Regioni: ed, anzi, ancor di più, che gli istituti collaborativi, privi di un chiaro fondamento costituzionale, «finiscano

genza Covid-19? Più forma che sostanza, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 2020, 501 ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC* 2021, 179 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle conferenze*, in *Diritto pubblico* 2021, 667 ss., e L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze. Terza camera o sede di ratifica?*, Bologna 2023. Invero, da un'analisi critica di taglio comparatistico emerge come il sistema italiano delle Conferenze non possa rappresentare una vera alternativa alla Camera delle Regioni: R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in questa *Rivista* 2006, 233 ss.; cfr., fra gli altri, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale* cit., 235 ss.

⁴⁸ Così, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale* cit., 203.

⁴⁹ Così, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni* cit., 918.

⁵⁰ Così, secondo la sent. Corte cost. 31 marzo 1994, n. 116, in questa *Rivista* 1995, 203 (s.m.), con nota di A. MALTONI, *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*.

⁵¹ L'evoluzione tracciata da R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni* cit., 921, dimostra che le Conferenze «devono sperare di trovare Governi sensibili alle istanze territoriali, diversamente il loro ruolo, pur non potendo essere del tutto ignorato, risulta fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo». Del resto, «il difetto è strutturale: la posizione dominante che esercita il Governo centrale, da cui dipende l'impulso, la convocazione e l'agenda della Conferenza, non può che riflettere l'asimmetria di posizione che contrappone il soggetto che è titolare delle funzioni decisionali e il soggetto che, in posizione ausiliare, ad esse concorre solo in funzione consultiva».

per essere risucchiati in alcune tendenze di fondo della storia del regionalismo italiano dalla persistente vitalità; tendenze improntate alla soluzione dei problemi in ultima analisi nel segno della “supremazia” anziché della “collaborazione”»⁵².

A restituire vigore al principio di leale collaborazione potrebbe contribuire (forse) la Corte costituzionale, rilanciando l’esigenza di un coinvolgimento attivo delle Regioni a maggior ragione là dove la normativa già preveda, come in questo caso, canali appositi per promuoverlo. Rimarrebbe, tuttavia, in sospeso ancora la grande questione dei limiti insiti nel sistema delle Conferenze, problema che occorre inevitabilmente riprendere a partire dai tanti spunti emersi nel corso del dibattito attuale⁵³.

Giuditta Matucci, *The concurring legislative power between voids of principle and regional activism. Another case on the subject of «professions» coming to the attention of the Constitutional Court*

The note examines the ruling Constitutional Court, 23 June 2023, n. 127, which censures, for violation of the art. 117, paragraph 3, Constitution, the law of the Molise Region of 10 June 2022, n. 10, establishing the single register of autonomy and communication assistants. In reviewing the jurisprudence of the Court on professions, with respect to which this decision is expressed in an adhesive sense, the comment focuses on some issues that have remained unresolved regarding concurrent legislative power and the principle of loyal collaboration.

Keywords: Constitution, concurrent legislative power, professions, professional books, loyal collaboration, agreement between State and Regions.

Giuditta Matucci, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Pavia, Corso di Strada Nuova 65, 27100 Pavia, giuditta.matucci@unipv.it

⁵² E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni*, in *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale* cit., 280-282. Cfr., altresì, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali* cit., 196 s.

⁵³ Su cui, fra gli ultimi, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali* cit., spec. 203 ss.

SENTENZA 23 giugno 2023, n. 128 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Prosperetti – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Peluso) c. Regione Molise (avv. Angiolini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Bilancio e contabilità pubblica – Artt. 1 e 2, l. Regione Molise n. 16 del 2022 e artt. 1 e 2, l. Regione Molise n. 17 del 2022 – Riconoscimento di debiti fuori bilancio – Individuazione delle coperture finanziarie per il riconoscimento di un debito fuori bilancio nel bilancio dell’anno di riconoscimento del debito – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. e) – Illegittimità costituzionale.

SENTENZA 26 giugno 2023, n. 131 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Buscema – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Feola) c. Regione Abruzzo (avv. Valeri e avv. Orsini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Giudizio costituzionale/soppravvenienze nel giudizio principale – Artt. 1, 10, comma 1, comma 11, comma 13, comma 14 e comma 18, l. Regione Abruzzo n. 18 del 2022; artt. 11, comma 2, e 18 l. Regione Abruzzo n. 20 del 2022; art. 18, comma 3, relazione sulla gestione (A/1) e Allegati collegati, l. Regione Abruzzo n. 19 del 2022 – *Ius superveniens* modificativo della norma impugnata – Cessazione della materia del contendere.

SENTENZA 27 giugno 2023, n. 132 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Navarretta – Ordinanza della Corte d’appello di Bari – *Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.*

Ordinamento civile e penale – Art. 23, comma 2, l. Regione Puglia n. 13 del 2001 – Obbligo per gli appaltatori, laddove pongano riserve sui documenti contabili, l’obbligo di costituire un deposito cauzionale a favore dell’Amministrazione entro un termine decadenziale – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. l) – Illegittimità costituzionale.

SENTENZA 4 luglio 2023, n. 134 – *Pres.* Sciarra – *Rel.* Zanon – Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Fedeli) c. Regione Puglia (avv. Rosato) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Salute (tutela della) Art. 16 l.r. Puglia 14/2022 – Piani di rientro dal disavanzo sanitario – Previsione di spese non obbligatorie rispetto ai LEA (CGO, test molecolari e programmi di sorveglianza clinico-strumentale per

prevenzione del tumore al colon-retto) – Asserita violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica – Illegittimità costituzionale.

Giudizio in via principale/oggetto dell'impugnazione/carenza d'interesse – Piani di rientro dal disavanzo sanitario – Artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, l.r. Puglia 14/2022 – Screening per diagnosi precoce del tumore al colon-retto – Asserita irragionevole assimilazione, sotto il profilo sanzionatorio, tra mancata esecuzione del test oggetto di invito della ASL e mancata comparizione all'appuntamento prenotato dall'assistito, nonché violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, della competenza statale in materia di TSO – Mancata impugnazione della disposizione che assimila le due fattispecie – Conseguente inutilità della declaratoria di illegittimità richiesta in relazione alle altre disposizioni – Inammissibilità.

Salute (tutela della) art. 17, comma 3, lett. *a*) e *b*), l.r. Puglia 14/2022 – Piani di rientro dal disavanzo sanitario – Previsione per cui l'assessore alle politiche della salute può dettare indirizzi alle ASL su assunzioni di personale sanitario e organizzazione di *hub* e *spoke* per colonscopie – Asserita violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica – Non fondatezza.

