

Un “approdo” per le concessioni balneari: l’Adunanza plenaria nega la proroga automatica delle concessioni

Andrea Circolo (Dottore di ricerca in diritto dell’Unione europea) – 2 dicembre 2021

1. Con due pronunce gemelle, del 9 novembre 2021 (nn. [17](#) e [18](#)), l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pare abbia messo un punto fermo sull’annosa questione delle cc.dd. concessioni balneari, delegittimando definitivamente la proroga *ex lege* delle concessioni.

La decisione si inserisce nel solco di un conflitto oramai risalente che coinvolge l’ordinamento italiano e l’ordinamento dell’Unione e che ha contribuito a definire un quadro giuridico in materia incerto (sul tema, v., da ultimo, C. BURELLI, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli “comunitari” e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *DUE*, n. 2, 2021, p. 247 ss.; per un lavoro monografico, F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, 2021).

Da un lato, la giurisprudenza di legittimità ha da tempo aderito alla lettura dell’art. 37 del codice della navigazione che privilegia l’esperienza di una procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento delle concessioni demaniali marittime. Procedure di selezione pubblica si rendono necessarie alla luce dei principi generali del diritto dell’Unione in materia di libertà di stabilimento (art. 49 ss. TFUE) e di libera circolazione dei servizi (art. 56 ss. TFUE), quali la *par condicio*, l’imparzialità e la trasparenza, così come richiamati dalla [direttiva 2006/123/CE](#) (c.d. “direttiva Bolkestein” o “direttiva servizi”) e confermati dalla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (Corte giust. 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, [Promoimpresa e Mario Melis](#)).

Dall’altro, nel 2019, il legislatore, anziché consentire l’espletamento delle gare per l’assegnazione delle concessioni in scadenza, ha disposto l’ennesima proroga automatica (fino al 1° gennaio 2034), nell’ottica del mantenimento dello *status quo* e in evidente contrasto con quanto stabilito dal diritto dell’Unione (v. l’art. 1, comma 682, della Legge di bilancio 2019, del 30 dicembre 2018, [n. 145](#); ma v. già la legge n. 221/2012).

La questione è tornata sotto i riflettori dopo una discutibile pronuncia della sez. I del TAR Puglia – Lecce, che aveva ritenuto legittima la proroga delle concessioni sul presupposto che il potere di disapplicare le norme interne in contrasto col diritto dell’Unione spetterebbe soltanto al giudice e mai all’amministrazione, che sarebbe costretta ad applicare ugualmente la norma

nazionale anche se incompatibile ([sez. I, n. 895, 27 novembre 2020](#); per un commento alla sentenza, G. VITALE, [Considerazioni a margine della pronuncia del TAR Puglia sulla disapplicazione da parte dell'Amministrazione di una norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione](#), in [dirittounioneuropea.eu](#), 11 febbraio 2021).

La stessa sezione del TAR Lecce ha poi confermato la sua tesi, nella fattispecie in esame, ritenendo legittima l'istanza di proroga presentata dal concessionario e precedentemente respinta dall'amministrazione; così ponendosi in contrasto con la sentenza [Fratelli Costanzo](#) (Corte giust. 22 giugno 1989, 103/88, spec. punti 28-33), che da tempo ha riconosciuto anche all'amministrazione il dovere/potere di disapplicazione. Peraltro, esso ha ritenuto che, in ogni caso, la disapplicazione non fosse possibile nel caso di specie, dal momento che l'art. 12 della direttiva Bolkestein non costituirebbe una disposizione *self-executing* e che, anche ove lo fosse, ciò non legittimerebbe l'organo amministrativo a disapplicare la legge interna, essendo l'accertamento della natura della direttiva riservato solo al giudice e precluso all'amministrazione.

Viceversa, nel secondo ricorso, il ricorrente era un concessionario che appellava dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana la sentenza del TAR Catania che, rifacendosi alla giurisprudenza della Corte di giustizia e riconoscendo la primazia del diritto dell'Unione, aveva confermato il rigetto dell'istanza per la estensione della validità della concessione demaniale marittima operato dall'Autorità di Sistema portuale dello Stretto.

Rilevata la necessità di porre fine alle divergenze nell'applicazione del diritto da parte della giurisprudenza e dell'amministrazione, alla luce della rilevanza economico-sociale della questione, il Presidente del Consiglio di Stato ha deferito d'ufficio l'affare all'Adunanza plenaria *ex art. 99, comma 2, c.p.a.* (v. il decreto di rimessione, del 24 maggio 2021, [n. 160](#)).

Il conflitto tra i due Tribunali amministrativi regionali costituisce soltanto l'ultimo episodio di un contrasto applicativo che minaccia da tempo l'uniformità e la certezza del diritto in materia di concessioni. Infatti, sebbene lo stesso Consiglio di Stato fosse recentemente intervenuto a confermare l'illegittimità della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime (Cons. Stato 17 luglio 2020, sez. VI, [n. 4610](#); ma v. già Cons. Stato 25 gennaio 2005, sez. VI, [n. 168](#); Cons. Stato 31 gennaio 2017, sez. VI, [n. 394](#)), non sono mancate in passato decisioni del giudice amministrativo di segno sostanzialmente opposto (nel senso di un riconoscimento dell'intervenuta proroga, v. lo stesso Cons. Stato 24 ottobre 2019, sez. V, da [n. 7251 a n. 7258](#); nonché TAR Calabria – Catanzaro 16 ottobre 2019, sez. II, [n. 1742](#); TAR Toscana – Firenze 9 novembre 2020, sez. III, [n. 1337](#)).

La pronuncia dell'Adunanza plenaria si apprezza sotto numerosi profili che qui si intende brevemente richiamare, prescindendo da quelli di diritto amministrativo puro, su cui pure l'AP si sofferma (uno su tutti, la distinzione tra concessione e autorizzazione di servizi).

a) Anzitutto, nel respingere l'argomento dell'assenza di competenza dell'Unione ad adottare misure di armonizzazione in materia di turismo – che renderebbe inapplicabile la direttiva Bolkestein – il Consiglio di Stato ha evidenziato come la questione riguardasse piuttosto il libero gioco della concorrenza, “materia” trasversale in grado di condizionare anche quei settori in cui l'Unione europea è priva di ogni tipo di competenza o ha solo una competenza di “sostegno” (punto 23). I giudici di Palazzo Spada, sia pure non espressamente, richiamano l'orientamento della Corte di giustizia secondo cui l'esercizio di una competenza riservata agli Stati membri non esclude il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. In tale prospettiva, si colloca una giurisprudenza consolidata e ricchissima che interessa diversi settori (materia penale, espropriazione pubblica, organizzazione della giustizia, organizzazione del sistema fiscale, *etc.*; tra le più recenti, v. Corte giust. 11 dicembre 2017, C-438/05, [Viking](#), punto 40; 13 novembre 2018, C-247/17, [Raugevicius](#), punto 45; 26 febbraio 2019, C-202/18 e C-238/18, [Rimšēvičs](#), punto 57).

b) La pronuncia del giudice amministrativo ha il merito di riaffermare con vigore la giurisprudenza *Costanzo* (sopra citata; punto 32 della pronuncia dell'AP). Come più volte hanno avuto modo di ribadire sia la Corte di giustizia sia la Corte costituzionale, sarebbe contraddittorio consentire che i singoli possano invocare dinanzi al giudice interno le norme del diritto dell'Unione aventi effetto diretto allo scopo di farne censurare la mancata applicazione da parte della PA e, allo stesso tempo, negare che la stessa PA sia obbligata ad applicare quelle norme disapplicando le norme interne confliggenti (nella giurisprudenza italiana, v. Corte cost. sentt. 11 luglio 1989, [n. 389](#); 18 aprile 1991, [n. 168](#); 10 novembre 1994, [n. 384](#); Cass. 9 luglio 2004, n. 12716; Cons. Stato 23 maggio 2006, sez. VI, n. 3072). Invero, qualora l'amministrazione dovesse sempre e comunque attendere la disapplicazione della normativa nazionale contrastante da parte del giudice interno oppure, ove non possibile, un intervento legislativo di modifica o la dichiarazione di illegittimità costituzionale, al diritto dell'Unione sarebbe negato ogni tipo di effetto utile.

Nel caso di specie, l'Adunanza plenaria ha giustamente rilevato come appaia una contraddizione in termini immaginare che l'amministrazione sia costretta ad adottare un atto illegittimo sull'assunto che solo il giudice possa disapplicare la legge interna in contrasto con una direttiva dell'Unione. Nessuna ragione di certezza del diritto può sussistere se l'atto è destinato ad essere annullato in un secondo momento in sede giurisdizionale. L'obbligo in capo alla p.a. e al giudice di applicare le norme dotate di efficacia diretta contenute in una direttiva non recepita nasce proprio per evitare che gli Stati membri possano decidere di applicare solo le parti del diritto dell'Unione ad essi gradite (*c.d. cherry picking*).

c) Il Consiglio di Stato si è brevemente soffermato anche sulla presunta assenza di efficacia diretta della direttiva Bolkestein (punto 33 e seguenti), limitandosi a ricordare come l'efficacia diretta della direttiva servizi sia stata

formalmente riconosciuta dalla Corte di giustizia nella sentenza *Promoimpresa* (sopra citata, spec. punto 61).

A tal proposito, pare lecito chiedersi perché il TAR Lecce non abbia sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione se, da un lato, considerava la normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione e, dall'altro, riteneva che la direttiva non fosse direttamente efficace.

d) Il giudice amministrativo offre una ricostruzione lineare del rapporto tra giudicato nazionale e ordinamento dell'Unione.

Dopo aver richiamato la giurisprudenza *Kuhne* (Corte giust. 13 gennaio 2004, C-453/00), secondo la quale – è risaputo – non sussiste l'obbligo di autotutela da parte dell'amministrazione nei confronti di un atto adottato in contrasto con il diritto dell'Unione e confermato da un giudicato, se non nei casi in cui l'ordinamento interno preveda appositi rimedi straordinari in grado di superare il principio di stabilità degli atti, il Consiglio di Stato ha rilevato l'impossibilità di applicarla al caso di specie. Infatti, la proroga è direttamente disposta per legge, mentre gli atti dell'amministrazione posseggono un mero valore ricognitivo (così già Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2019, [n. 7874](#)); per questo motivo, dal momento che la norma che prevede la proroga è incompatibile con il diritto dell'Unione, ne deriva che, in caso di disapplicazione della stessa, l'effetto della proroga deve considerarsi *tamquam non esset* («l'effetto autoritativo è prodotto direttamente dalla legge, [ragion per cui] la non applicabilità di quest'ultima impedisce il prodursi dell'effetto autoritativo della proroga» - punto 43).

A nulla vale nemmeno opporre la presenza di un giudicato favorevole al concessionario. Poiché il rilascio o il rinnovo di una concessione dà vita ad un rapporto giuridico di durata, il giudicato copre solamente quella parte del rapporto già prodottasi, mentre non è in grado di incidere su quella che si svolge successivamente, ragion per cui, in conseguenza della disapplicazione della norma in questione, gli effetti della concessione vengono comunque meno *pro futuro*.

2. Non mancano nella pronuncia del giudice amministrativo alcuni passaggi critici che meritano di essere brevemente approfonditi.

Pur riconoscendo il primato del diritto dell'Unione e l'applicabilità della direttiva, l'Adunanza plenaria non ha immediatamente disapplicato la normativa nazionale in contrasto, ma ha deciso di modulare gli effetti della propria decisione, posticipandoli al 31 dicembre 2023. Consapevole del notevole impatto economico e sociale che sarebbe altrimenti derivato dall'improvvisa decadenza dei rapporti concessori in essere, nonché della necessaria tempistica ad espletare le gare, il Consiglio di Stato ha posticipato l'applicazione della pronuncia al termine indicato, salvo puntualizzare che, alla scadenza, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto e che eventuali nuove proroghe dovranno immediatamente

essere disapplicate, senza eccezione di sorta, sia da parte della p.a. sia da parte dei giudici.

Si tratta di una tecnica non nuova alla giurisprudenza amministrativa che l'ha mutuata proprio dalla Corte di giustizia, il cui potere di limitare gli effetti delle sentenze è sancito, come noto, all'art. 264, comma 2, TFUE (cfr. Cons. Stato, Adunanza plenaria, 22 dicembre 2017, [n. 13](#), punto 6; in dottrina, cfr. A. DI MARTINO, *Modulazione nel tempo degli effetti caducatori e promessa di annullamento: il caso del piano a.i.b. della Regione Toscana*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3, 2021, pp. 860 e 862).

Nondimeno, la modulazione degli effetti di una sentenza, che di per sé si configura come un'operazione eccezionale, appare maggiormente critica quando la sua attuazione determina l'applicazione della norma nazionale illegittima in luogo della norma di diritto dell'Unione (c.d. "disapplicazione del primato"; sia consentito rinviare a A. CIRCOLO, [La "disapplicazione del primato": le eccezioni della Corte di giustizia all'efficacia prevalente del diritto dell'Unione sul diritto interno. Note a margine della pronuncia Inter-Environnement Wallonie II](#), in *dirittounioneeuropa.eu*, 11 novembre 2019).

A tal proposito, è pure noto che la stessa Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale la facoltà di amministrare, caso per caso ed eccezionalmente, gli effetti dell'annullamento di una norma nazionale dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione; vale a dire di sospendere il primato nel rispetto di quattro precise condizioni: 1) la norma interna risulta incompatibile con una direttiva, nella sostanza già correttamente trasposta; 2) una nuova norma interna non può tempestivamente porre rimedio ai pregiudizi che deriverebbero dalla disapplicazione della norma interna contrastante; 3) il vuoto giuridico che seguirebbe alla disapplicazione della norma interna illegittima sarebbe ancor più nocivo per gli obiettivi che la direttiva si propone di raggiungere (cfr. le conclusioni dell'avv. gen. Kokott del 12 aprile 2018 alla causa [Saras Energía SA e a c. Administración del Estado](#), C-561/16, punto 21); 4) l'eccezione deve essere temporanea e breve nel tempo (Corte giust. 8 settembre 2010, C-409/06, [Winner Wetten](#), spec. punti 66 e 67; 28 luglio 2016, C-379/15, [Association France Nature Environnement](#), spec. punto 34; 29 luglio 2019, C-411/17, [Inter-Environnement Wallonie](#), spec. punto 177)

Ma, per evitare che dietro le ragioni imperative di certezza del diritto potesse celarsi un'applicazione generalizzata di tale regime eccezionale, in grado di pregiudicare il primato del diritto dell'Unione, la Corte ha circoscritto la sospensione della disapplicazione della norma interna in contrasto con la norma di diritto dell'Unione a specifici settori del diritto (precisamente, la protezione dell'ambiente e la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico), tra i quali non rientra, al momento, la tutela dei concessionari pubblici.

L'Adunanza plenaria non fa assolutamente riferimento a tale orientamento, concentrandosi invece su quello relativo agli effetti *ex nunc* della sentenza interpretativa, secondo il quale è possibile limitare la facoltà per gli interessati di far valere la norma giuridica come interpretata, qualora vi sia il rischio di «gravi ripercussioni economiche dovute, segnatamente, all'elevato numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della

normativa ritenuta validamente vigente» e quando risulta che «i singoli e le autorità nazionali [sono] stati indotti ad un comportamento non conforme al diritto dell'Unione in ragione di un'oggettiva e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni di diritto dell'Unione», incertezza alla quale avevano eventualmente contribuito gli stessi comportamenti tenuti da altri Stati membri o dalla Commissione (Corte giust. 27 febbraio 2014, C-82/12, [Transportes Jordi Besora](#), punto 42; v. anche 20 settembre 2001, C-184/99, [Grzelczyk](#), punto 53; 15 marzo 2005, C-209/03, [Bidar](#), punto 69; 2 settembre 2016, C-110/15, [Nokia Italia](#), punto 60; 10 novembre 2016, C-477/16 PPU, [Kovalkovas](#), punto 52; 16 settembre 2020, C-339/19, [Romenergo e Aris Capital](#), punto 49).

La chiarezza del dato normativo, l'attivazione reiterata e la pendenza di numerose procedure di infrazione, nonché l'esistenza di una situazione di inadempimento che non trova conforto nella prassi di altri Stati membri, rappresentano solo tre degli elementi che rendono evidente come la giurisprudenza richiamata non potesse trovare applicazione nel caso di specie (per un'analisi comparatistica sull'attuazione della direttiva nei Paesi dell'Unione, G. CERRINA FERONI, [La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa](#), in *federalismi.it*, n. 4, 2020, p. 21 ss.).

Quantunque non sia dato sapere se la scelta di fondare la ricostruzione su tale indirizzo interpretativo senza alcun riferimento alla giurisprudenza sulla sospensione del primato, rappresenti un errore tecnico o una lacuna ideologica, non sembra azzardato supporre che l'opportunità di estendere la sospensione anche alla tutela dei rapporti giuridici concessori avrebbe sollevato nell'interprete dubbi che soltanto il rinvio alla Corte di giustizia avrebbe potuto sciogliere, con il rischio che la risposta del giudice dell'Unione potesse condurre all'immediata disapplicazione. Si tenga in conto, invero, che, nella più ampia prospettiva delle giustificazioni che lo Stato può sollevare nell'ambito di una procedura di inadempimento, non figurano «disposizioni o prassi del proprio sistema giuridico o altre contingenze nazionali, [né] il semplice timore di difficoltà interne» (G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, III ed., Napoli, 2021, p. 429).

Per inciso, l'Adunanza plenaria aveva pure colto l'occasione per riaffermare la giurisprudenza [CILFIT](#) (Corte giust., 6 ottobre 1982, 283/81), già recentemente rinvigorita dalla Corte di Lussemburgo (Corte giust. 6 ottobre 2021, C-561/19, [Consorzio Italian Management](#), con [commento di P. DE PASQUALE](#) in questo *Blog*). Il riferimento al potere/dovere del giudice nazionale di rivolgersi alla Corte per l'interpretazione del diritto dell'Unione non rappresentava un passaggio cardine della pronuncia (punto 29); ma si rivelava significativo se si tiene in conto che lo stesso giudice amministrativo, nel recente passato, si era sottratto ingiustificatamente all'obbligo di rinvio al giudice dell'Unione (Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 2019, n. 474; in dottrina, per tutti, G. TESAURO, [Sui vincoli \(talvolta ignorati\) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin/Lucentis e non solo](#), in *federalismi.it*, n. 6, 2020, spec. pp. 199 e 200).

3. La pronuncia dell'Adunanza plenaria lascia aperto il tema dell'indennizzo a favore dei concessionari uscenti. La questione si presenta, solamente adesso e in tutta la sua complessità, per una semplice ragione: la lunga durata delle concessioni e l'affidamento nelle relative proroghe – costantemente accordate nel tempo – hanno sinora costituito tacitamente il contraltare degli investimenti del concessionario per la valorizzazione del bene.

Ma, l'assenza della proroga automatica rende il riconoscimento di un indennizzo a tutela degli investimenti effettuati dagli attuali concessionari uno strumento indispensabile per tutelare l'iniziativa economica privata. Soprattutto nell'ipotesi in cui, all'esito delle future gare espletate, questi non riescano ad assicurarsi nuovamente la titolarità della concessione. Al riguardo, si ricorda che, nel nostro ordinamento, persino il possessore in mala fede ha diritto a indennità per i miglioramenti recati alla cosa (art. 1150 c.c.). E che dello stesso avviso è stata la Corte di giustizia che, in un caso analogo, ha ritenuto incompatibile con gli artt. 49 e 56 TFUE una normativa nazionale che impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della scadenza della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà inerenti all'attività (Corte giust. 28 gennaio 2016, C-375/14, [Laezza](#); cfr. anche la sentenza *Promoimpresa*, sopra citata, punti 52-56).

Pertanto, è compito preciso del legislatore individuare un meccanismo di ristoro che sia in grado di coordinare il rispetto della *par condicio* e la tutela del concessionario uscente. Come chiarito a più riprese dalla Corte costituzionale, un riconoscimento di tal genere non deve comportare, neppure indirettamente, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale. Così, ad esempio, pur ammettendo la necessità di assicurare un'adeguata remunerazione, la Corte ha giustamente puntualizzato che il rilascio della proroga non può in ogni caso rientrare tra le forme di compensazione (Corte cost. sentt. 12 maggio 2010, [n. 180](#); 17 novembre 2010, [n. 340](#); 4 luglio 2011, [n. 213](#)).

Sulla scorta di tali premesse, è possibile immaginare due soluzioni normative. Nella prima ipotesi, all'amministrazione potrebbe essere riconosciuto il potere di fissare nel bando di gara i criteri sui quali parametrare l'indennizzo alla scadenza della concessione (ad es., l'ammontare dell'indennizzo potrebbe variare a seconda dell'eventualità che il concessionario si riconfermi o meno il titolare della concessione a seguito della nuova gara). L'assenza della fissazione di tali criteri comporterebbe la legittima impossibilità di garantire un indennizzo: l'offerente sarebbe da subito a conoscenza di tale circostanza e, su queste basi, potrebbe liberamente commisurare la propria offerta (ad es., impegnandosi a effettuare pochi investimenti sul presupposto che il profitto calcolato è basso; oppure, offrendo maggiori investimenti per assicurarsi ugualmente la concessione).

Nella seconda ipotesi, l'amministrazione sarebbe obbligata a riconoscere un indennizzo al concessionario uscente, nella misura e nelle modalità fissate nel bando di gara e sulla base degli investimenti realizzati.

In entrambi i casi, l'auspicio è che l'intervento legislativo si occupi di determinare in via astratta le percentuali dell'indennizzo, parametrando alla quantità e alla qualità degli investimenti effettuati (riconoscendo, ad esempio, un indennizzo maggiore in caso di spese "green" o legate all'innovazione).

Sembra superfluo precisare, infine, che debba essere l'amministrazione a sostenere il costo degli indennizzi e non l'eventuale nuovo concessionario, che sarebbe altrimenti scoraggiato dal partecipare alla relativa gara per l'assegnazione della concessione. Gli indennizzi potrebbero essere finanziati dall'aumento dei canoni concessori che, in vista delle gare pubbliche, saranno di certo di rilievo.

4. A bene vedere, luci e ombre caratterizzano la pronuncia dell'Adunanza plenaria, certamente destinata a far discutere studiosi e operatori del diritto, e non solo.

Nell'ottica dell'adattamento al diritto dell'Unione, la pronuncia pare ispirata da un lucido realismo, in grado di porre fine alla "consuetudine" delle proroghe automatiche e di consentire finalmente al legislatore di adeguare l'ordinamento interno al dettato della direttiva – ad es., con la fissazione di un limite massimo alla durata delle concessioni – pur contemplando le istanze di tutela dei concessionari uscenti.

Nondimeno, l'atteggiamento a tratti "costituzionale" del Consiglio di Stato – in ordine sparso: il monito rivolto al Governo e al Parlamento a riformare la materia, la natura «nomofilattica» e la modulazione degli effetti della decisione, la dichiarazione di inefficacia pro futuro di eventuali e ulteriori proroghe stabilite dal legislatore in spregio alla pronuncia – lascia a ragione alquanto perplessi (in questa direzione, M. A. SANDULLI, [*Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza plenaria*](#), in *federalismi.it*, n. 26, 2021, p. 187).

Per questo motivo, occorre forse domandarsi se la necessità di sradicare una diffusa prassi di contrasto con il diritto dell'Unione – che, nella fattispecie, ha coinvolto tutti e tre i poteri costituzionali – non renda in casi eccezionali di questo genere (e soltanto in casi di questo genere) l'intervento della Corte costituzionale un rimedio percorribile.