

**RASSEGNA TRIMESTRALE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO DELL'ANNO 2022 DI INTERESSE IN
MATERIA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E DI FONTI, PER I RIFLESSI SULLA
FUTURA LEGISLAZIONE**

PRIMO TRIMESTRE

Rassegna delle sentenze della Corte costituzionale per il primo trimestre dell'anno 2022

Sommario

Rassegna delle sentenze della Corte costituzionale primo trimestre 2022	5
Sent. n. 1/2022 in materia di discriminazione di genere.....	5
Sent. n. 2/2022 in materia di competenza funzionale del tribunale dei minori.	5
Sent. n. 7/2022 in materia di incompatibilità dei giudici.....	6
Sent. n. 16/2022 in materia di incompatibilità del giudice.	6
Sent. n. 8/2022 modifiche del reato di abuso di ufficio.....	7
Sent. n. 10/2022 in materia di gratuito patrocinio nei procedimenti di mediazione obbligatoria.....	8
Sent. n. 13/2022 in materia di controversie per riconoscimento della protezione internazionale.	9
Ord. n. 15/2022 in materia di obbligo di certificazione verde per l'accesso sui mezzi di trasporto pubblico.	10
Sent. n. 18/2022 in materia di censura della corrispondenza tra detenuti in regime speciale <i>ex art. 41-bis</i> della legge n. 354 del 1975 e difensori.	11
Sent. n. 19/2022 in materia di requisiti per ottenere reddito di cittadinanza per i cittadini extracomunitari.....	12
Sent. n. 20/2022 in materia di permessi premio per detenuti in regime speciale la cui collaborazione con la giustizia è impossibile o inesigibile.....	13
Sent. n. 22/2022 in materia di esecuzione della misura di sicurezza del ricovero nelle REMS.	15
Sent. n. 28/2022 - quantificazione della pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva.	17
Sent. n. 30/2022 in materia di detenzione domiciliare speciale.....	18
Sent. n. 40/2022 in materia di interventi statali e principio di leale collaborazione.....	19
Sent. n. 43/2022 in materia di tutela degli acquirenti di immobili da costruire.....	20
Sent. n. 49/2022 – inammissibilità del referendum abrogativo denominato “ <i>Responsabilità civile diretta dei magistrati: abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie</i> ”.	21
Sent. n. 50/2022 - inammissibilità referendum denominato “ <i>Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)</i> ”.	22
Sent. n. 51/2022 - inammissibilità del referendum denominato “ <i>Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope</i> ”	23
Sent. n. 56/2022 ammissibilità del referendum denominato “ <i>Abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi</i> ” (decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235).....	23
Sent. n. 57/2022 – ammissibilità del referendum denominato “ <i>Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell'ultimo inciso dell'art. 274, comma 1, lett. c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale</i> ”	24

Sent. n.58/2022 – ammissibilità del referendum denominato “ <i>Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati</i> ”.	25
Sent. n. 59/2022 - ammissibilità del referendum denominato “ <i>Partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari. Abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte</i> ”.	25
Sent. n. 60/2022 – ammissibilità del referendum denominato “ <i>Abrogazione di norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura</i> ”.	26
Sent. n. 54/2022 in materia di discriminazioni nei confronti di cittadini extracomunitari nella concessione di provvidenze a tutela di maternità e infanzia.	26
Sent. n. 62/2022 in materia di parità di genere nelle liste elettorali.	27
Sent. n. 63/2022 in materia di trattamento sanzionatorio del reato di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina.	29
Sent. n. 65/2022 in materia di procedura di ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio.	30
Sent. n. 66/2022 in materia di procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo affidate all’agente della riscossione dal 2000 al 2010.	31
Sent. n. 67/2022 in materia di disapplicazione di norme interne dichiarate dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo.	32
Sent. n. 72/2022 in materia di contributi statali alle organizzazioni di volontariato.	34
Sent. n. 79/2022 in materia di adozione di minore in casi particolari.	34
Rassegna delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo per il primo trimestre 2022	37
Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 17 febbraio 2022 - Ricorso n. 46586/14 - <i>D'Amico c. Italia</i> in materia effetti sui processi in corso delle norme di interpretazione autentica.	38
Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 24 gennaio 2022 - Ricorso n. 11791/20 - <i>SY c. Italia</i> in materia di applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una residenza esterna al carcere per infermità psichica.	39
Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 20 gennaio 2022 - Ricorso n. 60083/19 - <i>D.M. e N. c. Italia</i> in materia di accertamento dello stato di adottabilità di minore.	40

RASSEGNA DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE PRIMO TRIMESTRE 2022

Sent. n. 1/2022 in materia di discriminazione di genere.

inammissibilità

DISPARITÀ DI GENERE NELL'INDIVIDUAZIONE DEL PERSONALE EDUCATIVO MASCHILE E FEMMINILE DA ASSEGNARE RISPETTIVAMENTE AGLI ALUNNI CONVITTORI E ALLE ALUNNE CONVITTRICI.

Norme impugnate: art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 333.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 255 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 333 del 2001, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., nella parte in cui prevede che il personale educativo da assegnare alle attività convittuali deve essere rispettivamente maschile e femminile in relazione alla distinzione tra alunni convittori e alunne convittrici, peraltro in contrasto con la normativa nazionale che sancisce in modo univoco l'illegittimità di qualsivoglia discriminazione basata sul genere, anche in relazione all'accesso al lavoro.

La Corte ha dapprima evidenziato che la funzione educativa dei convitti maschili e femminili si evince dal CCNL relativo al personale del Comparto scuola del 2007, laddove afferma le finalità di tali istituti volti *“promozione dei processi di crescita umana, civile e culturale, nonché di socializzazione degli allievi, convittori e semiconvittori, i quali sono così assistiti e guidati nella loro partecipazione ai vari momenti della vita comune nel convitto od istituzione educativa”* (art. 128). Per tale finalità, il legislatore ha inteso preservare la realtà dei convitti in cui la *“distinzione tra educatori ed educatrici è speculare e funzionale alla separazione tra gli allievi convittori e le allieve convittrici”*. Pertanto, l'ablazione della disposizione censurata inciderebbe sulla funzionalità dell'assetto così congegnato, generando, di conseguenza, disarmonie nel sistema complessivamente considerato.

Da ciò consegue l'inammissibilità della questione, poiché rientra nella discrezionalità del legislatore verificare la *“perdurante rispondenza della finalità presidiata dall'art. 4-ter, comma 3, del d.l. n. 255 del 2001, come convertito, agli orientamenti e ai valori radicati nella coscienza sociale richiederebbe una rimediazione della disciplina delle istituzioni educative nella sua globalità, che spetta alla discrezionalità del legislatore. Ad esso solo compete di rimodulare il sistema normativo in esame, apprezzando, «quale interprete della volontà della collettività» (sentenza n. 84 del 2016), la persistente opportunità del filtro selettivo prescritto dalla disposizione in scrutinio attraverso una rivalutazione delle ragioni che sorreggono la distinta configurazione delle istituzioni convittuali per allieve e per allievi”*.

Sent. n. 2/2022 in materia di competenza funzionale del tribunale dei minori.

non fondatezza

LIMITI ALLA RILEVABILITÀ DA PARTE DEL GIUDICE DELL'ESECUZIONE DELLA NULLITÀ DELLA SENTENZA PASSATA IN GIUDICATO DERIVANTE DALLA VIOLAZIONE DELLA COMPETENZA FUNZIONALE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI.

Norme impugnate: art. 670 del codice di procedura penale

La questione riguarda la legittimità costituzionale dell'art. 670 c.p.p., in riferimento agli artt. 3, 10, 13, 25, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera a), e 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nella parte in cui non consente al giudice

dell'esecuzione di rilevare la nullità della sentenza di merito, passata in giudicato, derivante dalla competenza funzionale del tribunale dei minorenni. Nonostante la particolarità del sistema processuale minorile, il rimettente evidenzia come nel caso al suo esame, l'interessato rimarrebbe privo di qualsiasi tutela, poiché la dedotta nullità non può essere oggetto di esame in sede di esecuzione. L'art. 670 c.p.p. consente, infatti, una cognizione del giudice dell'esecuzione limitata sul titolo esecutivo.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, pur richiamando la costante giurisprudenza sulla peculiarità della speciale *disciplina del processo minorile, finalizzata alla tutela del minore*, che implica anche la necessaria composizione collegiale del giudice specializzato, che, arricchita dalla dialettica interna tra la componente togata e quella esperta, consente di meglio individuare l'adozione di particolari trattamenti penali che consentano il completo recupero del minore (Sent. n. 139 del 2020).

Tuttavia, la Corte ha evidenziato che la dichiarazione di nullità della sentenza, nel quadro di un incidente di esecuzione, non solo non è costituzionalmente imposta, ma la sua introduzione risulterebbe foriera di gravi squilibri nel sistema della rilevazione delle nullità, imperniato attorno al principio di tassatività delle nullità *ex art. 177 c.p.p.*, finalizzato a tutelare in maniera effettiva i diritti processuali dell'imputato e l'esigenza di assicurare la capacità del processo medesimo di pervenire, entro un termine ragionevole, ad accertamenti in linea di principio definitivi, anche relativamente alla sussistenza di eventuali *errores in procedendo* nelle fasi e gradi precedenti; per cui la formazione della cosa giudicata preclude qualsiasi ulteriore rilevazione delle nullità, anche di quelle definite assolute e insanabili.

[Sent. n. 7/2022 in materia di incompatibilità dei giudici.](#)

illegittimità costituzionale parziale

INCOMPATIBILITÀ DEL GIUDICE DETERMINATA DA ATTI COMPIUTI NEL PROCEDIMENTO.

Norme impugnate: articoli 34, comma 1, e 623, comma 1, lett. a), del codice di procedura penale.

La Corte costituzionale ha dichiarato confliggenti con gli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost. artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), c.p.p., nella parte in cui non prevedono che il giudice dell'esecuzione deve essere diverso da quello che ha pronunciato l'ordinanza sulla richiesta di rideterminazione della pena, a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio, annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

La Corte ha affermato che la valutazione complessiva del fatto illecito, che compete al giudice dell'esecuzione nell'attività di commisurazione della pena, a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale - nella specie, la sentenza n. 40 del 2019 - presenta tutte le caratteristiche del "giudizio" delineate dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della incompatibilità di cui all'art. 34 c.p.p.. In tale evenienza, infatti, il giudice del rinvio, al pari del giudice dell'ordinanza impugnata, è investito della decisione sulla "misura" della responsabilità del condannato ed esercita incisivi poteri di merito, volti alla rivalutazione sanzionatoria del fatto alla stregua degli artt. 132 e 133 c.p., per adeguare, anche ai fini dell'art. 27 Cost., la risposta punitiva al diverso disvalore che esso ha assunto.

[Sent. n. 16/2022 in materia di incompatibilità del giudice.](#)

illegittimità costituzionale parziale

INCOMPATIBILITÀ DEL GIUDICE.

Norme impugnate: art. 34, comma 2, del codice di procedura penale

la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice per le indagini preliminari, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, sia incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso.

Sulla base del principio della terzietà del giudice, l'art. 34 c.p.p., al comma 2 regola la cosiddetta incompatibilità "orizzontale", attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede.

Per giudizio si intende non soltanto il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato (sentenza n. 401 del 1991), l'applicazione della pena su richiesta delle parti (ordinanza n. 151 del 2004), l'udienza preliminare (almeno nell'attuale configurazione, sentenza n. 224 del 2001) e talora l'incidente di esecuzione (sentenza n. 7 del 2022), nonché – per quanto interessa il caso di specie – il decreto penale di condanna (sentenza n. 346 del 1997).

Il procedimento per decreto è un rito speciale a carattere "premiale", con contraddittorio eventuale e differito, con il quale il giudice per le indagini preliminari, per determinati reati, può accogliere o meno la richiesta di condanna proposta dal pubblico ministero.

Ne consegue che il rigetto della richiesta di decreto penale per mancata contestazione di una circostanza aggravante comporta anch'esso una valutazione di merito sulla *res iudicanda*, a cui consegue una nuova fase di giudizio per la quale il giudice per le indagini preliminari, che aveva rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, è incompatibile a pronunciarsi su una nuova richiesta del pubblico ministero.

In merito all'"attività pregiudicante" la Corte ha indicato le condizioni per le quali è costituzionalmente necessaria l'incompatibilità del giudice: *"In primo luogo, presupposto di ogni incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima res iudicanda. In secondo luogo – benché l'architettura del nuovo rito penale richieda, in linea di principio, che le conoscenze probatorie del giudice si formino nella fase del dibattimento – non basta a generare l'incompatibilità la semplice conoscenza di atti anteriormente compiuti, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione di essi, strumentale all'assunzione di una decisione. In terzo luogo, tale decisione deve avere natura non «formale», ma «di contenuto»: essa deve comportare, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo. Da ultimo, affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento, essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti preservata «l'esigenza di continuità e di globalità»: prospettiva nella quale il giudice chiamato al giudizio di merito non incorre in incompatibilità allorché compia valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva, venendosi altrimenti a determinare una «assurda frammentazione» del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenze n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996)".*

Sent. n. 8/2022 modifiche del reato di abuso di ufficio.

inammissibilità e infondatezza

MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEL REATO DI ABUSO D'UFFICIO.

Norme impugnate: art. 23, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Viene censurato l'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020, in riferimento agli articoli 3, 77 e 97 Cost., nella parte in cui ha modificato la disciplina del reato di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323, primo comma,

c.p., sostituendo le parole “norme di legge o di regolamento” con le parole “specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”.

A seguito delle modifiche introdotte dalla disposizione censurata all'art. 323 c.p., la condotta del pubblico ufficiale che integra la fattispecie del reato di abuso d'ufficio è quella posta in essere, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di “regole di condotta previste dalla legge o da atti aventi forza di legge” aventi contenuto vincolante da cui non residui alcuna discrezionalità amministrativa, cioè da fonti primarie. Non è stato, invece, modificato l'altro segmento di condotta penalmente rilevante del reato di abuso di ufficio, ovvero l'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un proprio congiunto.

La novella legislativa viene censurata per violazione dell'art. 77 Cost. poiché l'intervento di depenalizzazione parziale sarebbe del tutto estraneo ai presupposti di necessità e urgenza posti a fondamento del decreto-legge n. 76 del 2020, e degli artt. 3 e 97 Cost., a causa dell'irragionevolezza della scelta di sottrarre al giudizio penale le condotte poste in essere dai pubblici funzionari in violazione dei principi generali di imparzialità e di buon andamento garantiti dalla Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione poiché il rimettente ha chiesto “*una pronuncia ablativa della modifica operata dalla norma censurata, che avrebbe come effetto la reviviscenza della precedente norma incriminatrice dell'abuso d'ufficio, dal perimetro applicativo più vasto. Si tratta, dunque, inequivocabilmente, della richiesta di una sentenza in malam partem in materia penale*”, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Con specifico riferimento alla dedotta violazione dell'art. 77 Cost. la questione è stata dichiarata infondata poiché il decreto-legge n. 76 del 2020 reca un complesso di norme eterogenee accomunate dall'obiettivo di promuovere la ripresa economica del Paese dopo il blocco delle attività produttive che ha caratterizzato la prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19. Al riguardo, la Corte ha affermato che “*Per i decreti-legge ab origine a contenuto plurimo, quel che rileva è dunque il profilo teleologico, ossia l'osservanza della ratio dominante l'intervento normativo d'urgenza (sentenze n. 213 del 2021, n. 170 e n. 16 del 2017, e n. 287 del 2016). Anche su tale fronte, il sindacato di questa Corte resta, peraltro, circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità ed urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest'ultima come «totalmente “estranea”» o addirittura «intrusa», analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione (sentenza n. 213 del 2021)*”.

In quest'ottica, la modifica del reato di abuso d'ufficio appare legittima, poiché finalizzata alla ripresa del Paese dopo il prolungato blocco imposto dalla pandemia da Covid-19 attraverso una più puntuale delimitazione delle responsabilità. “*Paura della firma*” e “*burocrazia difensiva*”, indotte dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio, si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente”.

[Sent. n. 10/2022 in materia di gratuito patrocinio nei procedimenti di mediazione obbligatoria.](#)

illegittimità costituzionale parziale

MANCATO RICONOSCIMENTO DEL GRATUITO PATROCINIO PER I PROCEDIMENTI DI MEDIAZIONE OBBLIGATORIA NON SEGUITI DA GIUDIZI.

Norme impugnate: artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 83, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia).

la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, del d.P.R. n.115 del 2002, nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione di cui all'art. 5, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 28 del 2010 (*mediazione obbligatoria quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale*) quando nel corso degli stessi è stato raggiunto un accordo, nonché dell'art. 83, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che, in tali fattispecie, alla liquidazione in favore del difensore provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a decidere la controversia.

A fondamento delle questioni, l'impossibilità di dare una diversa interpretazioni delle disposizioni censurate, alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione secondo la quale il patrocinio a spese dello Stato è ammesso solo per l'attività giudiziale e non anche per quella stragiudiziale (*ex plurimis* sentenza n. 24723 del 2011).

La Corte ha ritenuto irragionevole l'esclusione del patrocinio a carico dello Stato nei casi in cui, in virtù del suo esito positivo, alla mediazione obbligatoria non abbia fatto seguito l'instaurazione del giudizio, poiché *"In tal modo [...] il suddetto patrocinio risulta contraddittoriamente escluso proprio nei casi in cui il procedimento de quo ha raggiunto – in ipotesi anche grazie all'impegno dei difensori – lo scopo deflattivo prefissato dal legislatore"*.

Sarebbe, quindi, precluso il diritto di difesa dei meno abbienti *"poiché, data l'espressa previsione dell'assistenza dell'avvocato in sede di mediazione obbligatoria (art. 5, comma 1-bis, del d.lgs. n. 28 del 2010), è evidente che privare i non abbienti del patrocinio a spese dello Stato significa destinarli di fatto, precludendo loro la possibilità della difesa tecnica, a subire l'asimmetria rispetto alla controparte abbiente in relazione a un procedimento che, come si è chiarito, in determinate materie è direttamente imposto dalla legge e rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria giacché condiziona l'esercizio del diritto di azione"*.

La Corte ha affermato che rimane ferma la facoltà del legislatore di valutare, nella sua discrezionalità, l'opportunità di introdurre, nel rispetto dei suddetti principi costituzionali, una più compiuta e specifica disciplina della fattispecie.

[Sent. n. 13/2022 in materia di controversie per riconoscimento della protezione internazionale.](#)

non fondatezza

CERTIFICAZIONE DA PARTE DEL DIFENSORE DELLA DATA DELLA PROCURA ALLE LITI PER LA PROPOSIZIONE DEL RICORSO PER CASSAZIONE NELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE.

Norme impugnate: art. 35-bis, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 35-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008, come introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge, n. 13 del 2017, sollevata dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 18, 19 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e agli artt. 6, 7, 13 e 14 della Convenzione europea dei diritti europei per la salvaguardia diritti dell'uomo (CEDU), nella parte in cui, secondo il diritto vivente (Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 15771 del 2021), nelle controversie concernenti il riconoscimento della protezione internazionale dello straniero la mancanza della certificazione

di autenticità della data di rilascio della procura da parte del difensore determina la inammissibilità del ricorso per cassazione.

In via preliminare la Corte ha richiamato l'art. 10, terzo comma, Cost. che riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, allo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio, nel suo Paese, delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, nonché l'art. 1, lettera a), numero 2), della Convenzione di Ginevra che definisce rifugiato "*chiunque [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato*", nonché "*chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio [...], non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*". Tale definizione di rifugiato è stata ripresa dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

Tra le regole processuali, con le quali il diritto a tale *status* può essere fatto valere nel nostro sistema nazionale, l'art. 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 stabilisce quella della necessaria posteriorità della procura speciale alle liti a ricorrere per cassazione rispetto alla pubblicazione del provvedimento impugnato - che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, è già estraibile dalla regola generale posta dagli artt. 365 e 83 c.p.c. in base alla quale è posto un onere a carico del difensore a prescindere dalla posizione del ricorrente (straniero o meno).

La sua *ratio* è quella, in un settore peculiare per l'esorbitante numero di ricorsi, di solito seriali e caratterizzati dall'ammissione delle parti private al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di rendere effettivo il rispetto della relativa prescrizione presidiandola con la certificazione dell'avvocato sulla "verità" della data, in modo da evitare il rilascio di procure c.d. in bianco. Si tratta di un onere strumentale che si iscrive, come prescrizione questa sì speciale, ma non irragionevole, nel più ampio obbligo di lealtà del difensore (art. 88, primo comma, c.p.c.).

Ord. n. 15/2022 in materia di obbligo di certificazione verde per l'accesso sui mezzi di trasporto pubblico.

giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – inammissibilità

la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato promosso da alcuni parlamentari in riferimento all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria), nella parte in cui subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e per il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19 (c.d. super green pass), chiedendo, altresì, in via cautelare, la sospensione delle disposizione oggetto di conflitto.

A parere dei ricorrenti la disposizione oggetto di conflitto impedirebbe loro di raggiungere il Parlamento, mediante i mezzi di trasporto pubblico aereo o marittimo, dai rispettivi luoghi di residenza, con conseguente limitazione dell'esercizio dell'attività parlamentare con specifico riguardo alla partecipazione all'attività legislativa (compresa quella inerente alla conversione in legge dello stesso decreto oggetto di conflitto) e all'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali sono stati convocati il 24 gennaio 2022.

La Corte costituzionale ha escluso la sussistenza di *una manifesta lesione delle proprie prerogative costituzionali dei singoli parlamentari ricorrenti, che è condizione necessaria per l'ammissibilità del conflitto*, poiché la "*la disposizione oggetto di conflitto, contenuta nel d.l. n. 229 del 2021, regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei*

parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente”.

Sent. n. 18/2022 in materia di censura della corrispondenza tra detenuti in regime speciale ex art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 e difensori.

illegittimità costituzionale parziale

SOTTOPOSIZIONE A VISTO DI CENSURA DELLA CORRISPONDENZA INDIRIZZATA AI DIFENSORI DEI DETENUTI IN REGIME CARCERARIO SPECIALE DI CUI ALL'ART. 41-BIS DELLA LEGGE N. 354 DEL 1975.

Norme impugnate: art. 41-bis, comma 2-quater, lettera e), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. e), della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui, per i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale di detenzione, non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori.

In materia di limitazioni e controlli alla corrispondenza dei detenuti e degli internati, l'art. 103, comma 6, c.p.p. dispone, a garanzia dei difensori, il divieto di sequestro e di ogni forma di controllo della corrispondenza tra gli imputati, anche se detenuti o internati – e i propri difensori, salvo che nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria abbia fondato motivo di ritenere che si tratti di corpo del reato.

A seguito della modifica dell'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975, operata dalla legge n. 279 del 2002 è stato introdotto il comma 2-quater con il quale è stato previsto il visto di censura della corrispondenza tra i detenuti in regime speciale di detenzione e i propri difensori, senza che fosse chiarito il rapporto di tale disposizione con l'art. 103 c.p.p.

L'art. 18-ter della legge n. 354 del 1975, introdotto dalla legge n. 95 del 2004, al comma 1, prevede la possibilità per l'autorità giudiziaria di disporre nei confronti di singoli detenuti o internati, per periodi non superiori a sei mesi, prorogabili per successivi periodi non superiori a tre mesi, tre distinte misure, di impatto decrescente rispetto al diritto alla libertà e segretezza della corrispondenza: a) limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa; b) la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo; c) il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima; al comma 2 viene esclusa l'applicazione di tali misure per la corrispondenza epistolare o telegrafica indirizzata, tra gli altri, “ai soggetti indicati nel comma 5 dell'articolo 103 del codice di procedura penale”, e cioè ai difensori.

Ricostruito il quadro normativo, la Corte ha constatato come il legislatore non abbia mai espressamente chiarito quale rapporto intercorre tra quanto previsto dall'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. e), per i detenuti e internati in regime speciale e la disciplina sui controlli della corrispondenza applicabile alla generalità dei detenuti contenuta nell'art. 18 ter della medesima legge n. 354 del 1975.

In tale ottica, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità dell'art. 41-bis comma 2-quater, lett. e), della legge n. 354 del 1975, posto che sottoposizione del visto di censura prevista per i detenuti in regime speciale limita il loro diritto di difesa che “*comprende il diritto, ad esso strumentale, di conferire con il difensore (sentenza n. 216 del 1996), «allo scopo di predisporre le difese e decidere le strategie difensive, ed ancor prima allo scopo di poter conoscere i propri diritti e le possibilità offerte dall'ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti» (sentenza n. 212 del 1997); ed ha altresì evidenziato come tale diritto «assuma una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, le quali, in quanto fruienti solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti*

con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive» (sentenza n. 143 del 2013)».

La Corte evidenzia che tali principi trovano corrispondenza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la quale *“l'esercizio del diritto alla riservatezza delle proprie comunicazioni – di per sé tutelato dall'art. 8 CEDU (sentenze 25 marzo 1992, Campbell contro Regno Unito, paragrafo 54, nonché, recentemente, 24 maggio 2018, Laurent contro Francia, paragrafo 49) – è funzionale anche a esercitare il diritto alla difesa tecnica sancito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU in capo ad ogni persona accusata di un reato; diritto il cui esercizio implica la possibilità di comunicare liberamente con il proprio avvocato (sentenze 20 giugno 1988, Schönenberger e Durmaz contro Svizzera, paragrafo 29 e, ancor prima, 21 febbraio 1975, Golder contro Regno Unito, paragrafo 45), come del resto espressamente riconosce, in altro contesto regionale di tutela dei diritti umani, l'art. 8, paragrafo 2, lettera d), della Convenzione americana sui diritti umani”*.

La Corte evidenzia, infine, che *“il vulnus al diritto di difesa risulta particolarmente evidente nei confronti dei detenuti meno abbienti. Qualora infatti il detenuto sia stato trasferito in una struttura penitenziaria distante dalla città in cui ha sede il proprio difensore di fiducia, la corrispondenza epistolare potrebbe divenire il principale mezzo a disposizione per comunicare con lo stesso difensore; mentre i detenuti provvisti – anche in ragione della propria posizione apicale nell'organizzazione criminale – di maggiori disponibilità economiche potrebbero assai più agevolmente sostenere i costi e gli onorari connessi ai viaggi del proprio avvocato finalizzati allo svolgimento dei colloqui”*.

[Sent. n. 19/2022 in materia di requisiti per ottenere reddito di cittadinanza per i cittadini extracomunitari.](#)

non fondatezza – manifesta inammissibilità

TITOLARITÀ DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO QUALE CONDIZIONE PER IL RICONOSCIMENTO AI CITTADINI DI STATI EXTRACOMUNITARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA.

Norme impugnate: art. 2, comma 1, lett. a) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.

A decorrere dal 1° aprile 2019 è stato istituito il reddito di cittadinanza quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Esso costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.

L'art. 2, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, viene sottoposto al giudizio della Corte costituzionale per violazione degli artt. 2, 3, 31, 38 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo (Cedu), nella parte in cui richiede ai cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione del reddito di cittadinanza, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, escludendo gli stranieri legalmente soggiornanti in Italia in possesso del permesso unico di lavoro di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

L'art. 2, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 4 del 2019, tra i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno per il riconoscimento del reddito di cittadinanza, prevede cumulativamente: *“1) in possesso della cittadinanza*

italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo”.

Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998, il permesso di soggiorno di lungo periodo può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno in corso di validità di almeno 5 anni; deve essere, inoltre, dimostrata la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'importo annuo lordo dell'assegno sociale (che nel 2018 doveva essere non inferiore all'assegno sociale pari ad euro 5.824,00) e che il cittadino straniero non sia pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

Il giudice *a quo* evidenzia l'irragionevolezza dell'art. 2, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 4 del 2019, laddove impedirebbe l'accesso ad una misura di contrasto alla povertà ai cittadini extracomunitari più bisognosi, che molto spesso non riescono a richiedere il permesso di lungo periodo, in quanto titolari di un reddito inferiore a quello prescritto a tal fine dall'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Al riguardo, la Corte costituzionale evidenzia come il reddito di cittadinanza, rispetto al previgente reddito d'inclusione, abbia accentuato la finalizzazione all'inserimento lavorativo attraverso una maggiore assunzione di impegni da parte dei beneficiari. In tale ottica il reddito di cittadinanza è una misura che va al di là della pura assistenza economica, essendo finalizzata a favorire il reinserimento nel mondo del lavoro di coloro che lo hanno perso o che non lo trovano.

Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità; *“Così, ad esempio, per quelle prestazioni che si configurano quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile [...] diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona [...]”* (sentenze n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020).

Ne consegue l'infondatezza della questione posta che *“il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019)”*.

La sentenza è stata richiamata nella successiva **n. 34** resa sulla questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo n. 147 del 2017, censurato nella parte in cui, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione, richiedeva agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, con la quale la Corte ha confermato la medesima conclusione, non senza sottolineare nuovamente che *“[l]a conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”* (sentenza n. 137 del 2021)”.

Sent. n. 20/2022 in materia di permessi premio per detenuti in regime speciale la cui collaborazione con la giustizia è impossibile o inesigibile.

non fondatezza

CONCESSIONE DEI PERMESSI PREMIO AI CONDANNATI PER UNO DEI DELITTI INDICATI DALL'ART. 4-BIS, COMMA 1, DELLA LEGGE N. 354 DEL 1975 LA CUI COLLABORAZIONE CON LA GIUSTIZIA RISULTI IMPOSSIBILE O INESIGIBILE, OVE ACCERTATA DELL'ASSENZA DI COLLEGAMENTI CON LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.

Norme impugnate: art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

L'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti, che si presumono socialmente pericolosi in relazione al tipo di reato commesso, suddivisi sulla base di un giudizio di pericolosità decrescente, cui corrispondono diversi gradi di inaccessibilità dei benefici. I commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* prevedono che l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, possono essere concessi ai detenuti e internati per delitti specificamente elencati - tra i quali sono ricompresi l'associazione di tipo mafioso e i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo 416-*bis* c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste - solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* della medesima legge; il comma 1-*bis* estende la possibilità di accesso ai benefici ai casi in cui un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, per la limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso accertata nella sentenza di condanna, ovvero impossibile, per l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con la sentenza irrevocabile, nonché ai casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli oggettivamente irrilevante.

L'art. 58-*ter* della legge n. 354 del 1975 definisce quali persone che collaborano con la giustizia coloro che “anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati”.

Ai sensi dell'art. 30-*ter* della legge n. 354 del 1974, ai condannati che hanno tenuto regolare condotta che non risultano socialmente pericolose, - nei confronti dei condannati alla reclusione per taluno dei delitti indicati nel comma 1 dell'articolo 4-*bis*, dopo l'espiazione di almeno metà della pena e, comunque, di non oltre dieci anni - il magistrato di sorveglianza, sentito il direttore dell'istituto, può concedere permessi premio di durata non superiore ogni volta a quindici giorni per consentire di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. La durata dei permessi non può superare complessivamente quarantacinque giorni in ciascun anno di espiazione.

Il rimettente censura il diritto vivente nell'interpretazione della Corte di cassazione (sentenze n. 36887 n. 31025, n. 29140, n. 29141, n. 29151, n. 10551 e n. 5553 del 2020), applicato anche nel caso di specie (ordinanza Corte di cassazione n. 17496 del 2020), che avrebbe introdotto differenti regole dimostrative dell'assenza di pericolosità rispetto alle ipotesi di condannati non collaboranti con la giustizia a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019, sulla base di un regime probatorio differenziato per coloro che non possono collaborare con la giustizia e coloro che non vogliono collaborare, imponendo di applicare il regime probatorio rafforzato di cui al primo comma dell'art. 4-*bis* ai soli condannati che, pur potendo collaborare, scelgono di non farlo.

Con la sentenza n. 253 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevedeva che, ai detenuti per i delitti ivi contemplati e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* della medesima legge, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti. La Corte ha ritenuto la condizione collaborativa una presunzione di pericolosità assoluta incompatibile col dettato costituzionale sostituendola con una presunzione relativa superabile dal magistrato di sorveglianza, con l'onere di specifica allegazione degli elementi di prova che grava sul condannato, qualora le informazioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica

depongano in senso negativo. Al fine di evitare una paradossale disparità di trattamento, la Corte ha esteso l'intervento parzialmente ablatorio sui reati di criminalità organizzata di matrice mafiosa - oggetto specifico delle ordinanze di remissione - all'identica disciplina dettata dallo stesso art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 per i detenuti per gli altri delitti in esso contemplati.

Nel dichiarare la presente questione infondata, la Corte costituzionale ha chiarito che la sentenza n. 253 del 2019 ha rilevato come, in mancanza di collaborazione con la giustizia, la presunzione di pericolosità per mancata rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata si basa su precisi dati di esperienza, riassunti nella formula *dell'id quod plerumque accidit*, poiché l'appartenenza ad una associazione di stampo mafioso si realizza *“con un'adesione stabile ad un sodalizio criminoso, di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo”*. Sulla base di tali caratteristiche appare ragionevole presumere che il condannato che non collabora con la giustizia abbia rapporti con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, purché tale presunzione sia relativa e non già assoluta e quindi possa essere vinta da prova contraria.

Tuttavia, spetta al giudice, che deve autorizzare il permesso premio, valutare se sussiste oggettivamente la possibilità che il detenuto possa collaborare, ma si rifiuta a farlo, oppure se la collaborazione sia oggettivamente impossibile o inesigibile.

In tale ottica appare legittima ai fini dell'ammissibilità della richiesta di permessi premio, la scelta del legislatore di ancorare la valutazione della pericolosità alla volontà oggettiva di collaborare con la giustizia, poiché il carattere volontario della scelta di non collaborare costituisce – secondo dati di esperienza – un oggettivo sintomo di allarme.

“Tutto questo non significa, naturalmente, che le motivazioni e le convinzioni soggettive di tutti i detenuti non collaboranti (per scelta o per impossibilità), su cui il giudice rimettente ha appuntato larga parte della sua attenzione, siano irrilevanti. Tuttavia, come già accennato, la loro valutazione potrà sempre avvenire, ed essere opportunamente valorizzata, nella fase dell'esame concernente la valutazione della “meritevolezza” del permesso premio richiesto”.

Sent. n. 22/2022 in materia di esecuzione della misura di sicurezza del ricovero nelle REMS.

Inammissibilità con monito al legislatore ad intervenire per porre rimedio all'incostituzionalità annunciata

ATTRIBUZIONE ALLE REGIONI DELL'ESECUZIONE DELLA MISURA DI SICUREZZA DEL RICOVERO PROVVISORIO IN RESIDENZA PER L'ESECUZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA (REMS).

Norme impugnate: artt- 206 e 222 c.p. e art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81.

Gli artt. 206 e 222 c.p. e l'art. 3-ter del decreto-legge n. 211 del 2011 sono stati censurati per contrasto con gli artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 Cost., nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio dell'imputato infermo di mente presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle regioni, escludono la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, nonché nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza.

La questione pone il problema dell'insufficienza dei posti nelle REMS, in mancanza di strumenti coercitivi per procedere all'esecuzione della particolare misura di sicurezza nei confronti di un soggetto non imputabile

a causa di infermità psichica, che abbia commesso un reato e sia ritenuto socialmente pericoloso. In generale il problema riguarda sia persone in stato di libertà, come nel caso all'esame del rimettente, sia malati psichiatrici che, anche se scarcerate, restano in carcere per un tempo indefinito.

Le REMS sono le strutture sanitarie gestite esclusivamente dai dipartimenti di salute mentale dell'Amministrazione sanitaria dove, a partire dal 31 marzo 2015, trovano esecuzione le misure di sicurezza del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario e del ricovero in una casa di cura e di custodia (art. 3-ter del decreto-legge n. 211 del 2011) disposte nei confronti di persone non imputabili a causa di infermità psichica, intossicazione cronica da alcool o da sostanze stupefacenti, sordomutismo, persone sottoposte ad altra misura di sicurezza detentiva colpite da un'infermità psichica tale da richiederne il ricovero, di cui sia stata accertata la pericolosità sociale, connessa al rischio di recidiva.

Il giudice rimettente rileva che il ricovero in REMS rientra tra le misure di sicurezza che costituiscono, ai sensi degli artt. 2 e 25 Cost., una forma di tutela da parte dello Stato dei diritti inviolabili dell'uomo alla vita e all'incolumità, per proteggere i terzi dalle condotte violente che possono essere poste in essere dagli autori di reato non imputabili per incapacità di intendere e di volere, con l'espressa previsione della riserva di legge per la disciplina dei casi in cui è possibile sottoporre a misura di sicurezza una persona. Tuttavia, nel caso al suo esame, non essendovi disponibilità di posti nelle REMS della Regione Lazio ed avendo il DAP dichiarato di non essere competente in ordine al ricovero presso la REMS, da oltre un anno non è possibile dare esecuzione alla misura di sicurezza provvisoria sebbene permangano le condizioni patologiche del destinatario.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile per *aberratio ictus* la questione di legittimità degli articoli 206 e 222 c.p. poiché, disciplinando rispettivamente l'applicazione provvisoria e definitiva, della misura di sicurezza del ricovero in un OPG, nulla dispongono né in merito alle competenze del Ministro della giustizia, né in merito alla più precisa disciplina delle REMS. Anche la questione di legittimità dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2012, è stata dichiarata inammissibile.

A seguito dell'istruttoria effettuata dalla Corte ha condiviso le criticità denunciate dal rimettente in ordine al grave malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS: un rilevante numero di persone è in attesa di ricovero nelle REMS (più in particolare un numero compreso tra le circa 670 (secondo i calcoli del Ministero della salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) e le 750 persone (secondo i calcoli del Ministero della giustizia), con una permanenza media nelle liste di attesa pari a 10 mesi.

Al riguardo, la Corte ha rilevato la problematicità di tale realtà posto che l'esecuzione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nei confronti di autori di reato, sul presupposto della loro pericolosità sociale, dovrebbero essere immediatamente eseguiti, così come destinate a essere immediatamente eseguite sono le misure cautelari previste dal codice di procedura penale che si fondano sulla necessità di prevenire rischi quale – in particolare – il pericolo di commissione di gravi reati da parte dell'imputato (art. 274, comma 1, lettera c, del codice di procedura penale).

“Il problema delle liste d'attesa esige, piuttosto, di essere affrontato senza indugio – sulla base di adeguati finanziamenti da parte dello Stato e delle autonomie territoriali – attraverso le differenti strategie prospettate nella loro relazione dagli stessi Ministeri della giustizia e della salute e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (Ritenuto in fatto, punto 5.12.); strategie miranti a ridurre gradatamente, sino ad azzerare, l'attuale divario tra il numero di posti disponibili e il numero dei provvedimenti di assegnazione. E ciò mediante l'articolata gamma di interventi già indicati dai diversi attori istituzionali: dalla valorizzazione e potenziamento delle alternative terapeutiche per la salute mentale esistenti sul territorio, sì da contenere il più possibile la necessità di ricorrere ai provvedimenti custodiali nelle REMS; ad iniziative dirette alla definizione di standard condivisi nella scelta della misura più appropriata in relazione alla situazione clinica e alla pericolosità sociale dei singoli interessati; sino eventualmente alla realizzazione di nuove REMS, laddove se ne evidenzia l'imprescindibilità per far fronte a una domanda che si rivelasse non ulteriormente riducibile”.

Tuttavia, la Corte ha riscontrato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, comporterebbe *“l'integrale caducazione del sistema delle REMS, che costituisce il risultato di un faticoso ma ineludibile processo di superamento dei vecchi OPG; e produrrebbe non solo un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, ma anche un risultato diametralmente opposto a quello auspicato dal rimettente, che mira invece a rendere più efficiente il sistema esistente, mediante il superamento delle difficoltà che impediscono la tempestiva collocazione degli interessati in una struttura idonea (sulla inammissibilità di questioni il cui accoglimento produrrebbe un risultato incongruo rispetto all'obiettivo perseguito, sentenze n. 21 del 2020, n. 239 del 2019 e n. 280 del 2016)”*.

Da qui consegue l'inammissibilità della questione, fermo restando il monito per il quale *“questa Corte non può peraltro non sottolineare – come in altre analoghe occasioni (segnatamente, sentenza n. 279 del 2013; nonché recentemente, in diverso contesto, sentenza n. 32 del 2021) – che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia”*.

Sent. n. 28/2022 - quantificazione della pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva.

illegittimità costituzionale parziale

CRITERI DI RAGGUAGLIO NEL CASO DI IRROGAZIONE DI UNA PENA PECUNIARIA IN SOSTITUZIONE DI UNA PENA DETENTIVA.

Norme impugnate: art. 53, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

L'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981 è censurato nella parte in cui prevede che, nel determinare la pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva di durata fino a sei mesi, il valore minimo giornaliero è individuato nella misura indicata dall'art. 135 c.p., calcolando euro 250 o frazione di euro 250 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva, anziché il coefficiente di ragguglio di euro 75 previsto dall'art. 459, comma 1-bis c.p.p., in caso di procedimento per decreto, oppure, in via subordinata, dei meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133-bis c.p..

Evidenzia il rimettente che l'applicazione del coefficiente previsto dall'art. 135 c.p. (da euro 250 a un massimo di euro 2.500) ha determinato il risultato di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena pecuniaria, comprimendo nella prassi il ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 in piena sintonia con il principio umanitario e rieducativo della pena, con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti. La sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981) dà luogo, infatti, a una sanzione non inferiore a 45.000 euro.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981 nella parte in cui prevede che il *“valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare”*, anziché il *“valore giornaliero non può essere inferiore a 75 euro e non può superare di dieci volte la somma indicata dall'art. 135 del codice penale”*. Resta fermo l'attuale limite massimo giornaliero di 2.500 euro

La Corte ha richiamato la propria sentenza n. 15 del 2020, con la quale aveva già rilevato l'irragionevolezza intrinseca del valore minimo del criterio di conversione delle pene detentive brevi stabilito dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, auspicando l'intervento del legislatore per porre rimedio alle criticità della disposizione censurata che ha finito per *“trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti”*.

A distanza di due anni, in assenza di un intervento del legislatore, la Corte è intervenuta a porre rimedio sostituendo il *“minimo di 250 euro con quello di 75 euro per ogni giorno di pena detentiva sostituita, stabilito*

dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in relazione al decreto penale di condanna; soluzione che peraltro poco si discosta, nell'esito pratico, da quella – prospettata attraverso il petitum formulato in via subordinata – di ripristinare la possibilità per il giudice di diminuire sino a un terzo la pena pecuniaria minima, prevista in via generale dall'art. 133-bis, secondo comma, cod. pen. (ciò che condurrebbe a fissare a circa 83 euro il minimo del valore giornaliero). Non è invece necessaria – né è richiesta dal rimettente – alcuna modifica relativa al massimo del valore giornaliero, che deve pertanto rimanere ancorato alla misura – fissata dal legislatore – pari a dieci volte l'ammontare stabilito dall'art. 135 cod. pen., e dunque, oggi, a 2.500 euro”.

Peraltro, poiché il Parlamento ha recentemente delegato il Governo a modificare la disciplina della sostituzione della pena detentiva, la Corte ha sottolineato che il legislatore può, nella sua discrezionalità, individuare soluzioni diverse e, in ipotesi, ancor più aderenti ai principi costituzionali definiti nella sentenza.

Sent. n. 30/2022 in materia di detenzione domiciliare speciale.

illegittimità costituzionale parziale

COMPETENZA DEL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA IN ORDINE ALLA CONCESSIONE PROVVISORIA DELLA DETENZIONE DOMICILIARE SPECIALE.

Norme impugnate: art. 47-*quinquies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

L'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975 è censurato per contrasto con gli artt. 3, 27, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo per violazione della raccomandazione del Consiglio europeo n. 1469, dell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali U.E., nella parte in cui non prevede che il magistrato di sorveglianza possa applicare in via provvisoria e urgente la misura della detenzione domiciliare speciale, analogamente a quanto previsto dall'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, della legge n. 354 del 1975 per la detenzione domiciliare.

L'istituto della detenzione domiciliare speciale si colloca nell'ambito del processo di progressivo ampliamento dei presidi a tutela del rapporto tra condannate madri (e, a certe condizioni, padri, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre) e figli minori. L'art. 47-*quinquies*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 prevede che quando le madri in esecuzione *intra moenia* non possano accedere alla detenzione domiciliare ordinaria ex art. 47-*ter* e vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli di età non superiore a dieci anni, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti, queste possano essere ammesse a espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura assistenza e accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena, ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo. La detenzione domiciliare speciale è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura.

Il giudice rimettente rileva che la disposizione censurata indica la competenza del tribunale di sorveglianza a disporre la detenzione domiciliare speciale, senza nulla prevedere con riferimento alla possibilità di applicazione provvisoria da parte del magistrato di sorveglianza. Tale lacuna caratterizzerebbe negativamente la disciplina della detenzione domiciliare speciale rispetto alle altre misure alternative previste dalla legge n. 354 del 1975. Queste ultime, infatti, contemplano tutte la possibilità di essere applicate in via cautelativa dal giudice monocratico.

Delle due misure che tale meccanismo non prevedevano, la semilibertà surrogatoria dell'affidamento in prova ai servizi sociali di cui all'art.50, comma 2, della legge n. 354 del 1975 è stata oggetto della sentenza n. 74 del 2020 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.50, comma 6, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non consente al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la

semilibertà, ai sensi dell'art. 47, comma 4, della medesima legge (quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi, ma non a quattro anni).

A fronte di un pregiudizio dell'interesse del minore, non avrebbe ragionevole giustificazione la mancata previsione della possibilità da parte del magistrato di sorveglianza di applicare provvisoriamente la detenzione domiciliare speciale.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, commi 1, 3 e 7, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che, ove vi sia un grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore, l'istanza di detenzione domiciliare può essere proposta al magistrato di sorveglianza, che può disporre l'applicazione provvisoria della misura, nel qual caso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 47, comma 4, della medesima legge.

In considerazione dell'identica finalità delle due misure di detenzione domiciliare - quella speciale *ex art. 47-quinquies* e quella ordinaria *ex art. 47-ter* della legge n. 354 del 1975 – “evitare, fin dove possibile, che l'interesse del bambino sia compromesso dalla perdita delle cure parentali, determinata dalla permanenza in carcere del genitore, danno riflesso noto come “carcerizzazione dell'infante” la “mancata previsione di una delibazione urgente nell'interesse del minore, ai fini dell'anticipazione cautelare della detenzione domiciliare speciale, impedisce il vaglio di quell'interesse in comparazione con le esigenze di difesa sociale, ed è suscettibile di determinare l'ingresso del bambino in istituti per minori nella non breve attesa della decisione collegiale, esito che viceversa può essere evitato quando lo consenta una prognosi favorevole riveniente dal buon pregresso carcerario del genitore. L'astrattezza del diniego normativo, rapportata alla sola entità della pena in espiatione, vulnera il favor per gli istituti di protezione del figlio in tenera età, assicurato dall'art. 31, secondo comma, Cost., «da leggersi anche alla luce delle disposizioni internazionali e sovranazionali che ne arricchiscono e completano il significato» (sentenza n. 187 del 2019)”.

[Sent. n. 40/2022 in materia di interventi statali e principio di leale collaborazione.](#)

illegittimità costituzionale parziale - non fondatezza - inammissibilità

BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA, SPORT, MISURE URGENTI IN MATERIA DI SOSTEGNO AI LAVORATORI E ALLE IMPRESE CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

Norme impugnate: Artt. 3, c. 2°; 6 *bis*, c. 16°; 19 *septies*, c. 4°, e 19 *octies*, c. 2°, del decreto-legge 28/10/2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18/12/2020, n. 176.

Con ricorso depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 11 del 2021), la Regione Campania ha impugnato gli artt. 3, comma 2; 6-*bis*, comma 16; 19-*septies*, comma 4, e 19-*octies*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato: l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-*octies*, comma 2, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-*bis*, comma 16, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, nonché

al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.; non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19-septies, comma 4.

Più dettagliatamente.

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. in quanto *la suddetta disposizione afferisce alla materia "ordinamento sportivo", rientrando nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Il fondo istituito dalla normativa in esame, infatti, è destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento, in relazione alle ripercussioni sulla "propria attività istituzionale" conseguenti ai "provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive". Inoltre, la Corte ha rilevato che "non vengono in rilievo, nel caso di specie, altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni".*

Come più volte ribadito dalla Corte, *"il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost. preclude allo Stato la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati, salvo che nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà."* La Corte ha evidenziato al riguardo che *"i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente all'autonomia di spesa degli enti territoriali."* In difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., continua la Corte, *il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene nella "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.", il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, previa intesa, a livello centrale per esigenze di carattere unitario"*.

Mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) *"si sarebbero infatti contemperate le ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni"*; la mancata previsione di tale concertazione, secondo la Corte, *"ha determinato invece la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'evocato art. 120 Cost."*

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Campania in relazione all'art. 19-octies, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto gli interventi previsti afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente tutela della salute e il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni.

Le altre questioni sono dichiarate infondate o inammissibili.

[Sent. n. 43/2022 in materia di tutela degli acquirenti di immobili da costruire.](#)

illegittimità costituzionale parziale

CONTRATTO, ATTO, NEGOZIO GIURIDICO - TUTELA DEGLI ACQUIRENTI DI IMMOBILI DA COSTRUIRE - PREVISIONE CHE PER IMMOBILI DA COSTRUIRE SI INTENDONO QUELLI PER I QUALI SIA STATO RICHIESTO IL PERMESSO DI COSTRUIRE - RICONOSCIMENTO ALL'ACQUIRENTE DEL DIRITTO DI PRELAZIONE - CONDIZIONI.

Norme impugnate: Artt. 1, comma 1, lett. d), e 9 del decreto legislativo 20/06/2005, n. 122, e art. 1, comma 1, della legge 02/08/2004, n. 210

Il decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 dispone un notevole pacchetto di tutele per chi compra da un'impresa un edificio in corso di costruzione (diritto a ricevere una fideiussione a garanzia di tutti i pagamenti da effettuare ante rogito e a ricevere una polizza assicurativa decennale a copertura dei danni derivanti all'edificio da rovina totale o parziale, da gravi difetti costruttivi o da vizio del suolo). Il decreto legislativo si applica solo per i contratti aventi a oggetto i cosiddetti "immobili da costruire" e cioè, ai sensi dell'art. 1 comma 1°, lettera d), gli edifici per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non sia ancora ultimata, versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità (lett. d). Restano fuori dall'ambito di applicazione di questa normativa i contratti di compravendita di immobili per i quali non sia stata ancora depositata la domanda di rilascio del titolo edilizio occorrente per eseguire la costruzione.

L'art. 9 prevede che, qualora l'immobile sia oggetto di una procedura esecutiva (individuale o fallimentare), all'acquirente, che abbia adibito detto immobile ad abitazione principale per sé o per il proprio coniuge o per un proprio parente in primo grado, è riconosciuto il diritto di prelazione nell'acquisto del bene al prezzo definitivo raggiunto nell'incanto.

Il rimettente deduce l'irragionevolezza del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera d), e 9 del decreto legislativo n. 122 del 2005, nonché dell'art. 1 della legge 2 agosto 2004, n. 210 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire), nella parte in cui, escludono, a seguito di procedura esecutiva promossa nei confronti del costruttore di immobili promessi in vendita, il diritto di prelazione nell'acquisto dell'immobile per l'acquirente che ha stipulato un contratto preliminare prima del rilascio del relativo permesso di costruire.

Le disposizioni censurate, non consentendo di applicare il diritto di prelazione nell'acquisto di un immobile agli acquirenti che hanno stipulato un contratto preliminare o prenotativo prima del rilascio del permesso di costruire, contrasterebbero con la ratio dell'art. 9 del decreto legislativo n. 122 del 2005 volta a tutelare il legittimo affidamento dell'acquirente a non essere sradicato se stesso e il proprio nucleo familiare dall'abitazione principale.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire, non rinvenendo alcuna ragione che possa giustificare un differente trattamento nella tutela offerta dalla prelazione al diritto di abitazione delle due categorie di acquirenti.

Sent. n. 49/2022 – inammissibilità del referendum abrogativo denominato “Responsabilità civile diretta dei magistrati: abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie”.

Il quesito referendario propone l'abrogazione di diverse disposizioni della legge n. 117 del 1988 ((Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati, c.d. legge Vassalli), come modificata dalla legge n. 18 del 2015, che disciplina il regime della responsabilità civile dei magistrati per danni arrecati dagli stessi nell'esercizio delle loro funzioni. Secondo le norme ora vigenti, l'azione risarcitoria è indirizzata nei confronti dello Stato e, solo all'esito di un'eventuale soccombenza, quest'ultimo può rivalersi sul magistrato. La proposta, mediante la tecnica del ritaglio abrogativo, mira a ricavare dalla normativa di risulta un'autonoma azione risarcitoria nei confronti del magistrato, per consentire al soggetto danneggiato di chiamarlo direttamente in giudizio.

La Corte ha ritenuto inammissibile il quesito per il suo carattere manipolativo e creativo, non ammesso dalla costante giurisprudenza costituzionale: esso, infatti, attraverso l'abrogazione parziale della legislazione

vigente, avrebbe introdotto una disciplina giuridica nuova, non voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione non consentita. Il quesito è inoltre inammissibile per mancanza di chiarezza: la normativa di risulta, infatti, non avrebbe consentito di configurare un'autonoma azione risarcitoria, esperibile direttamente verso il magistrato, poiché ne sarebbero rimasti oscuri i termini e le condizioni di procedibilità. Oscuro è anche il rapporto tra la stessa azione diretta e quella verso lo Stato, che sarebbe rimasta in vigore anche dopo l'abrogazione proposta dalle Regioni promotrici. Pertanto, la normativa di risulta – per come formulato il quesito referendario – non sarebbe stata idonea a definire i tratti e le caratteristiche della nuova azione processuale, che il quesito intendeva introdurre.

Sent. n. 50/2022 - inammissibilità referendum denominato “Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)”

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il referendum, per la natura costituzionalmente necessaria della normativa oggetto del quesito, che rendendo lecito l'omicidio di chiunque abbia prestato a tal fine un valido consenso, priva la vita della tutela minima richiesta dalla Costituzione.

La richiesta non è formulata in termini puramente ablativi, ma con la tecnica del c.d. ritaglio ovvero l'eliminazione di parti del testo della disposizione che, non producendo la sostituzione della norma da abrogare con un'altra del tutto nuova e diversa, tende ad abrogare il delitto di omicidio del consenziente (per il quale è ora prevista la pena della reclusione da sei a quindici anni), fatta eccezione per i particolari casi indicati all'attuale comma 3 dell'art. 579 c.p. (fatto commesso nei confronti di persona minore degli anni diciotto, di persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti casi e fatto commesso una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpite con inganno) per i quali si applicano le disposizioni sull'omicidio.

Nel giudizio sull'ammissibilità della richiesta, la Corte ha ricordato come la stessa sia atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum* va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori, ma esclusivamente dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento, senza alcuna rilevanza della futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata.

Oltre ai limiti previsti dall'art. 75 Cost., occorre esaminare se la domanda abrogativa abbia un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione.

Nel caso in esame il quesito referendario ad incidere su normativa costituzionalmente necessaria, quale il diritto alla vita riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 CEDU, che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona.

Eliminando la fattispecie meno severamente punita di omicidio consentito e limitando l'applicabilità delle disposizioni sull'omicidio comune alle sole ipotesi di invalidità del consenso indicate al di fuori dei tre casi di “consenso invalido” previsti dal terzo comma dello stesso articolo 579 nel diventerebbe lecito l'omicidio di chi vi abbia validamente consentito, a prescindere dai motivi per i quali il consenso è prestato, dalle forme in cui è espresso, dalla qualità dell'autore del fatto e dai modi in cui la morte è provocata, oltre i casi nei quali la fine della vita è voluta dal consenziente prigioniero del suo corpo a causa di malattia irreversibile, di dolori e di condizioni psicofisiche non più tollerabili. Il testo risultante dall'approvazione del referendum escluderebbe implicitamente, ma univocamente, la rilevanza penale dell'omicidio del consenziente in tutte le altre ipotesi: sicché la norma verrebbe a sancire, all'inverso di quanto attualmente avviene, la piena disponibilità della vita da parte di chiunque sia in grado di prestare un valido consenso alla propria morte, senza alcun riferimento limitativo.

La Corte non ha condiviso la tesi sostenuta dai promotori del referendum, secondo la quale la normativa di risulta andrebbe reinterpretata nel senso che, ai fini della non punibilità dell'omicidio del consenziente, il consenso dovrebbe essere espresso nelle forme previste dalla legge n. 219 del 2017 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e in presenza delle condizioni alle quali la

sentenza n. 242 del 2019 ha subordinato l'esclusione della punibilità per il reato di aiuto al suicidio, di cui all'art. 580 c.p..

Sent. n. 51/2022 - inammissibilità del referendum denominato “Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope”

La richiesta referendaria riguarda: l'art. 73 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) del d.P.R. n. 309 del 1990, che al comma 1, prevede: “*Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I prevista dall'articolo 14, è punito con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da euro 26.000 a euro 260.000.*” e al comma 41: “*Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 (lire dieci milioni) a euro 77.468 (lire centocinquanta milioni)*”.

Il successivo art. 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), comma 1, stabilisce: “*Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'articolo 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative: (96)*

a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;”;

[...]

Il quesito referendario mira alla depenalizzazione delle c.d. “droghe leggere” ed è articolato in tre parti, riguardanti la depenalizzazione della coltivazione della cannabis, l'eliminazione della sanzione della reclusione da due a sei anni per tutti i reati concernenti le droghe leggere e l'esclusione della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida in caso di uso personale di stupefacenti, sia di tipo pesante sia di tipo leggero.

La Corte ha dichiarato il quesito inammissibile perché secondo la costante giurisprudenza sull'articolo 75 della Costituzione, si pone in contrasto con le Convenzioni internazionali e la disciplina europea in materia, difetta di chiarezza e coerenza intrinseca ed è, infine, inidoneo allo scopo, in quanto l'eliminazione della parola “coltiva” dal primo comma dell'articolo 73 del Testo unico sugli stupefacenti farebbe venir meno la rilevanza penale della coltivazione di tutte le piante da cui si estraggono sostanze stupefacenti, pesanti e leggere.

Inoltre, la Corte ha osservato che il risultato perseguito dalla richiesta referendaria neppure sarebbe stato raggiunto, in quanto sarebbero rimaste nell'ordinamento altre norme, non toccate dalla richiesta referendaria, che sanzionano la coltivazione della pianta di cannabis nonché di ogni altra pianta da cui possono estrarsi sostanze stupefacenti (articoli 26 e 28 del Testo unico sugli stupefacenti).

Sent. n. 56/2022 ammissibilità del referendum denominato “Abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo

¹ Il testo riportato del comma 4 è quello precedente alle modifiche introdotte dall'art. 4-bis, comma 1, lett. f), del decreto-legge n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 del 2006, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 32 del 2014.

conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi” (decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235)

Il decreto legislativo n. 235 del 2012 è stato adottato nell’esercizio della delega disposta all’art. 1, commi 63, 64 e 65, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione).

In considerazione della preoccupazione per il permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, il legislatore delegante ha affidato al delegato il compito di predisporre un corpus organico della normativa concernente le cause ostative all’assunzione e allo svolgimento di tutte le cariche elettive e di governo, riunendo in un unico testo la disciplina già vigente e introducendone nello stesso testo una nuova riguardante le cariche per le quali dette cause ostative non erano previste.

Il testo unico ha, pertanto, un carattere in parte compilativo (in materia di incandidabilità nelle elezioni regionali e degli enti locali) e in parte innovativo (nella previsione di ipotesi di incandidabilità per le elezioni politiche e per quelle del Parlamento europeo).

In questo contesto, legittimamente, “il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva” (Corte costituzionale n. 236 del 2015).

La Corte ha chiarito che il quesito referendario, investendo l’intero decreto legislativo n. 235 del 2012, è volto a rimuovere dall’ordinamento l’insieme delle disposizioni contenute nel testo unico, senza che dall’eventuale approvazione possa desumersi la reviviscenza del quadro normativo preesistente.

La richiesta non rientra in alcuna delle ipotesi per le quali l’indicazione testuale del secondo comma dell’art. 75 Cost. non consente il ricorso all’istituto referendario.

Il quesito referendario è chiaro e univoco nell’obiettivo che intende perseguire, consistente nella rimozione dall’ordinamento di tutte le norme che prevedono cause ostative all’assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di Governo, derivanti da una condanna penale per taluni reati.

Né la normativa sull’incandidabilità non può essere qualificata come legge a contenuto costituzionalmente vincolato o come legge costituzionalmente necessaria, nonostante la stessa Corte costituzionale l’abbia ricondotta ai principi di cui agli artt. 54 e 97 Cost. Tali principi convivono nella Costituzione con altri, di pari rango, quali quelli enunciati agli artt. 48 e 51 Cost., e in particolare con il «principio della rappresentatività democratica» e con essi anche i primi devono essere contemperati.

Da ultimo, l’eventuale abrogazione referendaria del decreto legislativo n. 235 del 2012 non inciderebbe comunque sulla disciplina delle sanzioni penali accessorie e quindi sulle disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici.

Sent. n. 57/2022 – ammissibilità del referendum denominato “Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell’ultimo inciso dell’art. 274, comma 1, lett. c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale”

Le misure cautelari di cui al comma 1, lettera c), dell’art. 274 c.p.p. sono quelle disposte “*quando, per specifiche modalità e circostanze del fatto e per la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell’imputato, desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali, sussiste il concreto e attuale pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l’ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede*”.

L’intervento abrogativo è volto ad escludere l’applicazione di qualsiasi misura cautelare quando il pericolo di reiterazione riguarda la commissione di delitti della stessa specie, con l’effetto che la misura cautelare sarebbe applicabile soltanto nel caso in cui vi sia, oltre al pericolo di fuga e di inquinamento delle prove, il pericolo di commissione di “gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l’ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata”.

Il quesito referendario, sebbene usi la tecnica del ritaglio, investe un frammento normativo dotato di un autonomo contenuto precettivo, consistente nella previsione per cui il giudice può rinvenire una specifica esigenza cautelare nel pericolo che l'imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto della stessa specie di quello per cui si procede. In questo modo, non può dubitarsi che un'obiettivo ratio sorregga la specifica operazione referendaria, consistente nell'eliminazione dell'esigenza cautelare fondata sul pericolo derivante da una prognosi di recidiva specifica.

Per tale ragione il quesito referendario non è manipolativo e surrettiziamente propositivo, poiché l'esito abrogativo si concentra in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del referendum e facilmente percepibile dal corpo elettorale.

Sent. n. 58/2022 – ammissibilità del referendum denominato “Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati”.

Il quesito è volto alla separazione delle carriere dei magistrati tramite l'abrogazione delle disposizioni che consentono, nel corso della carriera dei magistrati, di effettuare il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti e viceversa.

La Corte costituzionale ha confermato il precedente giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum avente ad oggetto disposizioni delle leggi di ordinamento giudiziario relative al passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

Nella sentenza n. 37 del 2000, infatti, è stata affermata l'estraneità della disciplina in questione alle categorie di leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude espressamente il ricorso all'abrogazione referendaria. *“Nella sentenza n. 37 del 2000 questa Corte, infatti, ha chiarito che la Costituzione, pur considerando la magistratura come un unico ordine, soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni”.*

Né è di ostacolo all'ammissibilità del referendum la circostanza che – tra le disposizioni che governano il percorso professionale dei magistrati – possano essere rimaste estranee al quesito referendario alcune di esse, astrattamente compatibili con il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa. *“Rimane del resto ferma la possibilità – rientrando tra i compiti del legislatore – che, a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, si pongano in essere gli interventi legislativi necessari per rivedere organicamente la normativa “di risulta”, e per l'introduzione di discipline transitorie e conseguenziali, onde evitare, in particolare, la immediata “cristallizzazione” delle funzioni attualmente in essere.”.*

Sent. n. 59/2022 - ammissibilità del referendum denominato “Partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari. Abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte”.

La Corte costituzionale ha considerato che i frammenti delle disposizioni degli artt. 8 e 16 del decreto legislativo n. 25 del 2006, di cui si chiede l'abrogazione, sono contraddistinti da un'eadem ratio, quella che preclude la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari – organi accomunati da analoghe funzioni – alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati. Risulta dunque evidente la matrice razionalmente unitaria del quesito.

La proposta referendaria, pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, non contraddice la natura abrogativa dell'istituto, poiché attraverso l'abrogazione delle parole che delimitano la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari, si

produrrebbe l'effetto di estendere la portata applicativa delle previsioni relative al coinvolgimento dei membri laici nelle questioni inerenti all'amministrazione della giurisdizione, previsioni già presenti nel tessuto normativo del decreto legislativo n. 25 del 2006.

Sent. n. 60/2022 – ammissibilità del referendum denominato “Abrogazione di norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura”.

L'art. 25 della legge n. 195 del 1958 regola la presentazione di liste e candidature nel procedimento per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura.

L'intervento abrogativo mira ad eliminare la lista di magistrati presentatori non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta di magistrati presentatori di un candidato alle elezioni dei membri togati del Consiglio superiore della Magistratura al fine di consentire soltanto le candidature individuali.

La Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il referendum, considerato che la richiesta referendaria, oltre ad avere struttura binaria, carattere omogeneo, ed essere semplice e chiara, è volta a eliminare le sottoscrizioni dei presentatori delle candidature individuali per i collegi nazionali, la cui rimozione non ostacolerebbe la procedura per l'elezione dei nuovi componenti togati del Consiglio superiore della magistratura.

La Corte ha richiamato la precedente giurisprudenza sull'ammissibilità di referendum sulla disciplina per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura, che ha ritenuto ammissibili referendum abrogativi di disposizioni di legge relative all'elezione dei componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale ad una essenziale condizione, legata al funzionamento degli organi in parola, tra i quali certamente figura il Consiglio superiore della magistratura (sentenze n. 10 del 2020, n. 13 del 2012, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999, n. 28 e n. 26 del 1997, n. 10 e n. 5 del 1995, n. 33 e n. 32 del 1993, n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987), occorrendo che la disciplina di risulta a seguito dell'abrogazione referendaria consenta il rinnovo dell'organo di rilievo costituzionale, indipendentemente da un ipotetico, successivo intervento del legislatore.

Sent. n. 54/2022 in materia di discriminazioni nei confronti di cittadini extracomunitari nella concessione di provvidenze a tutela di maternità e infanzia.

illegittimità costituzionale parziale e illegittimità costituzionale parziale conseguenziale

TITOLARITÀ DEL PERMESSO UNICO DI SOGGIORNO UE DI LUNGO PERIODO RICHIESTA AI CITTADINI EXTRACOMUNITARI PER FRUIRE DELL'ASSEGNO PER LA INCENTIVAZIONE DELLA NATALITÀ (BONUS BEBÈ) E DELL'ASSEGNO DI MATERNITÀ DI BASE.

Norme impugnate: Art. 1, comma 125, della legge 23/12/2014, n. 190, e art. 74 del decreto legislativo 26/03/2001, n. 151.

L'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014 e l'art. 74 del decreto legislativo n. 151 del 2001, sono stati sottoposti al giudizio della Corte costituzionale per violazione degli artt. 3, 31 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), nella parte in cui richiedono ai soli cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e, dunque, il requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione dell'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998.

Secondo la Corte costituzionale, le disposizioni che escludono da alcune provvidenze (bonus bebè e assegno di maternità) gli stranieri extracomunitari non titolari del permesso per soggiornanti Ue di lungo periodo, che sono stati ammessi nello Stato a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale,

ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002, sono incostituzionali perché *“istituiscono per i soli cittadini di Paesi terzi un sistema irragionevolmente più gravoso, che travalica la pur legittima finalità di accordare i benefici dello stato sociale a coloro che vantano un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della nazione”*, e negano adeguata tutela proprio a chi si trovi in condizioni di più grave bisogno.

La decisione è stata adottata a seguito di rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte costituzionale (ord. n. 182 del 2020) alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che con sentenza del 2 settembre 2021 (C-350/20), ha affermato l'incompatibilità della normativa italiana con l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, che prevede il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, e con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/Ue, sulla parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini degli Stati membri. La Corte costituzionale ha affermato che è suo compito *“assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie”*. La Corte costituzionale ha escluso un ragionevole collegamento tra il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, subordinato al possesso di requisiti reddituali rigorosi, e il riconoscimento di prestazioni che attuano la tutela della maternità e dell'infanzia, sancita dall'articolo 31 della Costituzione, e fronteggiano lo stato di bisogno legato alla nascita di un bambino o alla sua accoglienza nella famiglia adottiva.

Sent. n. 62/2022 in materia di parità di genere nelle liste elettorali.

illegittimità costituzionale parziale

OMESSA PREVISIONE DELLA RAPPRESENTANZA DI CANDIDATI DI ENTRAMBI I SESSI NELLE LISTE PER LE ELEZIONI DEL SINDACO E DEL CONSIGLIO COMUNALE NEI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE AI 5.000 ABITANTI.

Norme impugnate: art. 71, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e art. 30, lettere d-*bis* ed e), del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 4 giugno 2021, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e dell'art. 30, lettere d-*bis* ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, in riferimento agli artt. 51, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 1 del Protocollo n. 12 addizionale alla medesima Convenzione, nella parte in cui, pur prevedendo la rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni fino ai 15.000 abitanti, non assicurano la necessaria rappresentanza di genere per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, né prevedono alcuna sanzione a carico delle liste elettorali che violano la parità di genere.

L'art. 71, del decreto legislativo n. 267 del 2000, nel disciplinare l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni fino a 15.000 abitanti, prevede che nelle liste elettorali deve essere assicurata la parità di genere. Il comma 3-*bis* recita: *“Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi”*.

In caso di violazione della citata disposizione, l'art. 30 del d.P.R. n. 570 del 1960, come modificato dall'art. 2 della legge n. 215 del 2012, prevede che le Commissioni elettorali circondariali possono adottare misure sanzionatorie unicamente per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, e, nello specifico, possono cancellare i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati [lett. d-*bis*]) o ruscare le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto

e la ridurre quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, con cancellazione degli ultimi nomi per assicurare la parità di genere [lett. e)].

A parere del rimettente, le disposizioni censurate, , pur prevedendo la rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni fino ai 15.000 abitanti, non assicurano la necessaria rappresentanza di genere per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, né prevedono alcuna sanzione a carico delle liste elettorali che violano la parità di genere, diversamente da quanto previsto per i comuni più grandi, contrasterebbero con l'art. 51 Cost. che garantisce l'accesso alle cariche elettive a tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso in condizioni di uguaglianza.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto delle disposizioni censurate nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

In mancanza di una soluzione a rime obbligate, *“Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali (ex plurimis, sentenza n. 222 del 2018), nonché l'armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto.”*.

La Corte ha ricordato che il sistema volto a promuovere il riequilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli comunali prevede una graduazione dei vincoli e delle sanzioni per la loro violazione, a seconda del numero di abitanti del comune (con più di 15.000 abitanti, con popolazione fra 5.000 e 15.000 e con meno di 5.000 abitanti). I meccanismi attraverso cui viene promossa la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali sono, oltre all'obbligo generale di assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi, la doppia preferenza di genere e la quota di lista (nei comuni con più di 15.000 abitanti è prevista la riconsiliazione della lista non rispettosa delle quote; nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, la violazione del vincolo della quota è sanzionata con la cancellazione dei nominativi eccedenti, ma senza che possa essere violata la soglia del numero minimo dei candidati).

Poiché per i comuni con meno di 5.000 abitanti non è prevista né la doppia preferenza di genere, né la quota di lista, l'unica norma di promozione del riequilibrio risulta essere quella generale, secondo cui nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi, contenuta nell'art. 71, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

A presidio di tale obbligo non è tuttavia prevista alcuna sanzione, a differenza di quanto avviene invece, per gli altri due meccanismi di promozione della parità di accesso alle cariche.

Nonostante la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore nella disciplina della materia elettorale, non appare coerente alla finalità perseguita, di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive di tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.), la mancata previsione di alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo presenza di candidati di entrambi i sessi, poiché la misura viene privata di effettività.

Accertata la violazione di un diritto fondamentale, la scelta additiva della Corte si pone in linea con la precedente giurisprudenza, secondo la quale la “ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” [...]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso “precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti” [...]» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022).

Da un punto di vista più generale, la soluzione prospettata si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: essa non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei comuni, e conserva per quelli piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, limitandosi a garantirne l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di sua violazione.

Sent. n. 63/2022 in materia di trattamento sanzionatorio del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

illegittimità costituzionale parziale

TRATTAMENTO SANZIONATORIO DEL REATO DI FAVOREGGIAMENTO DELL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA NELL'IPOTESI AGGRAVATA DI FATTO COMMESSO DA PIÙ PERSONE UTILIZZANDO SERVIZI INTERNAZIONALI DI TRASPORTO OVVERO DOCUMENTI ILLEGALMENTE OTTENUTI.

Norme impugnate: art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

La questione nasce nel corso del procedimento penale nei confronti di una straniera, imputata del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (pena base reclusione da uno a cinque anni e multa di 15.000 euro per ogni persona, aggravato ai sensi del comma 3, lettera d) - utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti – sanzionato con la pena detentiva da cinque a quindici anni, oltre alla multa di 15.000 euro per ogni persona. A seguito dell'arresto, all'imputata è stato contestato anche il reato di cui all'art. 497-bis c.p. (Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi), aggravato ai sensi dell'art. 62, n. 2, c.p.

A giudizio del rimettente sarebbero violati i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della pena di cui agli artt. 3 e 27 Cost., poiché l'aggravante in questione determina un aumento della pena detentiva pari al quintuplo del minimo ed al triplo del massimo edittale previsti dal comma 1 dell'art. 12, a cui si aggiunge la medesima pena pecuniaria, prevista per l'ipotesi base, di 15.000 euro per ogni persona favorita.

In ogni caso, un irrigidimento del trattamento sanzionatorio si giustificerebbe unicamente per quelle fattispecie di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare caratterizzate da uno scopo di lucro, circostanza assente nella disposizione censurata e trattato, invece, nel successivo comma 3-ter, con ulteriore aggravamento di pena. Nelle altre ipotesi di circostanze aggravanti lo stesso disvalore è determinato anche dall'incidenza sui diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato, le quali sono esposte a pericolo di vita e di incolumità fisica nonché a trattamenti inumani e degradanti [art. 12, comma 3, lettere b) e c)], o perché vi è l'uso di esplosivi o di armi [lettera e)].

Condividendo i rilievi del rimettente, la Corte costituzionale ha ritenuto la parificazione ai fini sanzionatori delle due condotte - di utilizzo di servizi internazionali di trasporto e di documenti contraffatti, alterati o illecitamente ottenuti - a altre condotte coerenti con la tipologia criminosa del traffico internazionale di migranti una scelta legislativa manifestamente irragionevole, oltre i limiti all'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene.

Le elevatissime pene stabilite per le ipotesi aggravate di favoreggiamento dell'immigrazione si possono ragionevolmente spiegare solo in chiave di contrasto al traffico internazionale di migranti, gestito da organizzazioni criminali che ricavano da questa attività ingenti profitti, ma sono evidentemente sproporzionate rispetto a situazioni diverse, nelle quali non risulta alcun coinvolgimento in tali organizzazioni.

Il vulnus accertato è stato rimosso con l'ablazione dall'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo n. 286 del 1998, per effetto della quale i fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto, ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti, ricadranno naturalmente entro la previsione normativa di cui al comma 1, soggiacendo alla cornice sanzionatoria ivi prevista, salvo che non siano applicabili altre aggravanti previste dall'art. 12. E ciò fermo restando, ovviamente, il possibile concorso con gli eventuali reati di falsità documentale che dovessero eventualmente ravvisarsi nei singoli casi.

Conseguentemente, la disposizione in esame è stata dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole *“o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti”*.

Sent. n. 65/2022 in materia di procedura di ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio.

non fondatezza nei sensi di cui in motivazione

POSSIBILITÀ, PER IL PIANO DEL CONSUMATORE DI CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO DI PREVEDERE ANCHE LA FALCIDIA DEI DEBITI DERIVANTI DA CONTRATTI GARANTITI CON CESSIONE DEL QUINTO DELLO STIPENDIO PER I QUALI IL CREDITORE ABBIA GIÀ OTTENUTO L'ASSEGNAZIONE DELLA QUOTA PARTE.

Norme impugnate: art. 8, comma 1-*bis*, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), introdotto dall'art. 4-*ter*, comma 1, lettera d), del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

La legge n. 3 del 2012 ha introdotto nell'ordinamento l'istituto che consente in via preventiva una composizione della crisi da sovraindebitamento o, in alternativa, una liquidazione del relativo patrimonio, al fine di porre rimedio ad una situazione di perdurante squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà del debitore ad adempiere le proprie obbligazioni, nonché la definitiva incapacità di adempierle regolarmente, situazione che può determinarsi a carico di un singolo consumatore, di famiglie o di imprenditori non soggetti alle procedure fallimentari. Il piano di ristrutturazione dei debiti concordato con i creditori può prevedere che i crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca possano non essere soddisfatti integralmente, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione (art. 7, comma 1).

Al fine di sostenere imprenditori e famiglie in difficoltà economica a causa dell'emergenza da COVID-19, l'art. 4-*ter* del decreto-legge n. 137 del 2020, applicabile anche alle procedure pendenti alla data di entrata in vigore della stessa legge di conversione n. 176 del 2020, modifica l'art. 8, comma 1-*bis*, (Contenuto dell'accordo o del piano del consumatore), della legge n. 3 del 2012 e stabilisce che i debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, della pensione o del trattamento di fine rapporto nonché di quelli derivanti da operazioni di prestito su pegno possono esser risolti con l'omologazione dell'accordo o del piano del consumatore e le relative somme possono così entrare a far parte della massa attiva della procedura. Il debito già oggetto di un soddisfacimento attraverso la cessione, può esser falcidiato nell'ambito del piano o dell'accordo, con conseguente liberazione di risorse a vantaggio di tutti i creditori per soddisfare i crediti derivanti dagli stessi nell'ambito della complessiva sistemazione dei debiti.

A parere del rimettente la disposizione introdotta dall'art. 4-*ter* del decreto-legge n. 137 del 2020 avrebbe limitato la possibilità di falcidia o ristrutturazione ai soli debiti derivanti da cessione volontaria del quinto, non disciplinando l'ipotesi di assegnazione all'esito di procedura esecutiva presso terzi.

La Corte costituzionale ha dichiarato la questione non fondata sulla base di un'interpretazione della disposizione censurata che consente di includere nell'art. 8, comma 1-*bis*, della legge n. 3 del 2012 l'ipotesi in cui la cessione del credito destinata a estinguere il debito costituisca l'effetto di un provvedimento giudiziale, ossia dell'ordinanza di assegnazione. in considerazione della *ratio* stessa della disciplina finalizzata alla protezione di un soggetto contrattualmente e socialmente debole, qual è il consumatore sovraindebitato, nonché al rispetto della *par condicio creditorum*, e del tenore esemplificativo e non certo rigidamente tassativo della disposizione.

L'obiettivo di consentire la ristrutturazione del maggior numero possibile dei debiti spiega la facoltà contemplata dal legislatore di falcidiare e di ristrutturare, pur con i limiti imposti dall'art. 7, finanche i debiti relativi a crediti muniti di garanzie reali (privilegi, ipoteche e pegni).

In primo luogo, sebbene l'art. 8, comma 1-*bis*, evochi una specifica fonte del debito da ristrutturare – ossia il contratto di finanziamento – sarebbe del tutto irrazionale, prima ancora che irragionevole, escludere dal piano

di ristrutturazione debiti, rispetto ai quali abbia avuto luogo la cessione del credito, sol perché abbiano fonte in contratti diversi da quello di finanziamento.

E ancora l'art. 8, comma 1-*bis*, per un verso, nell'evocare la cessione del credito, abbraccia tanto la cessione con funzione solutoria quanto quella con funzione di garanzia, ma, per un altro verso, non può che riferirsi alla sola cessione *pro solvendo*, posto che con una cessione *pro soluto* il debito sarebbe estinto e, dunque, non potrebbe operare alcuna falcidia.

Con riferimento alla violazione il principio di intangibilità degli atti esecutivi già compiuti ex art. 187-*bis* disp. att. c.p.c. che la falcidiabilità e la possibilità di ristrutturazione del credito implicherebbero, la Corte ha considerato che l'effetto traslativo del credito, che deriva dall'assegnazione giudiziale, è il medesimo effetto che discende dalla cessione volontaria del credito in luogo dell'adempimento.

Attribuire all'effetto traslativo derivante dall'assegnazione giudiziale una vincolatività differente rispetto a quella riconosciuta all'effetto della cessione volontaria sarebbe equivalente a ritenere che il trasferimento della proprietà attuato con una vendita forzata sia "più forte e vincolante" dell'effetto traslativo generato da un atto di autonomia privata.

Sent. n. 66/2022 in materia di procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo affidate all'agente della riscossione dal 2000 al 2010.

illegittimità costituzionale parziale – inammissibilità con monito al legislatore

PROCEDURA DI DISCARICO DELLE QUOTE ISCRITTE A RUOLO AFFIDATE AGLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE E CONTROLLO DA PARTE DELL'ENTE CREDITORE SULLA INESIGIBILITÀ DEL CREDITO

Norme impugnate: art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio dello Stato - legge di stabilità 2015)", come interpretati dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (bilancio 2020); dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2019, n. 118 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.) convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio dello Stato - legge di stabilità 2013)

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con tre ordinanze del 31 maggio 2021, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 114, 117, 118 e 119 Cost., ha sollevato questione di legittimità delle disposizioni concernenti la disciplina della procedura di rimborso all'agente della riscossione degli oneri delle procedure esecutive ritenute inesigibili, nella parte in cui non si limitano a prorogare il termine per la presentazione o per l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati alla riscossione nel 2000, ma prevedono anche l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei nuovi termini e, in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote inferiori o pari a 300 euro.

L'articolo 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 stabilisce che il concessionario della riscossione, al fine di essere sollevato dall'obbligo di corrispondere all'ente creditore le somme non riscosse, per causa ad esso non imputabile, trasmette una comunicazione di inesigibilità, entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo. Per le quote contenute nelle comunicazioni di inesigibilità, l'agente della riscossione è automaticamente discaricato decorso il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione, fatte salve quelle per le quali l'ente creditore abbia, entro tale termine, avviato l'attività di controllo ai sensi dell'art. 20. I crediti corrispondenti alle quote discaricate sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

L'articolo 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 conferisce all'ente creditore poteri di controllo sull'attività dell'agente della riscossione relativa al discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo, che

possono condurre ad un provvedimento di ammissione o rifiuto del discarico, o con l'assegnazione all'agente della riscossione di un termine non inferiore a dodici mesi per l'espletamento di nuove azioni.

L'art. 4 (Stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010) del decreto-legge n. 119 del 2018 viene censurato nella parte in cui prevede l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a 1000 euro, stabilendo altresì l'inapplicabilità degli artt. 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativa contabile.

A parere del rimettente le disposizioni censurate, per effetto del rinvio del controllo di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, fino allo spirare del termine finale per l'eventuale integrazione delle comunicazioni di inesigibilità già presentate al momento dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 (2042 per i ruoli del 2000; 2041 per i ruoli del 2001; 2040 per i ruoli del 2002; ecc., mentre per i ruoli del 2016 e 2017 le comunicazioni di inesigibilità possono essere presentate entro il 2021), sarebbero irragionevoli e violerebbero il diritto di difesa delle parti e il principio del giusto processo, impedendo la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione per un tempo considerato abnorme, evidentemente a scapito dell'ente creditore. Inoltre, il differimento dei controlli e la conseguente impossibilità di avere piena e tempestiva cognizione dello stato delle entrate, pregiudicherebbero il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica. Infine, sarebbe illogico sottrarre al controllo dell'ente creditore le quote dichiarate inesigibili di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, risolvendosi nella mancata definitiva riscossione di crediti, come lo stralcio dei debiti di importo residuo fino a 1000 euro affidati alla riscossione dal 2000 al 2010 e la connessa impossibilità di far valere la responsabilità amministrativa e contabile dell'agente.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui prevedono l'estensione retroattiva, alle società private scorporate, di una procedura speciale di riscossione ed esclusione dei controlli, introdotta con lo specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti pubblici della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private scorporate, che erano, invece, scaduti.

Inammissibili sono state dichiarate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012, censurato nella parte in cui prevede l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private scorporate, per il carattere ancipite della questione.

La Corte ha comunque ricordato al legislatore che, nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021, dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge n. 234 del 2021, dovranno essere evitati interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 288 del 2019).

[Sent. n. 67/2022 in materia di disapplicazione di norme interne dichiarate dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo.](#)

inammissibilità

ESCLUSIONE DALLA CONSIDERAZIONE QUALI COMPONENTI DEL NUCLEO FAMILIARE DEL CONIUGE E DEI FIGLI DI CITTADINO STRANIERO NON RESIDENTI IN ITALIA AL FINE DEL RICONOSCIMENTO DELL'ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE. EFFETTO VINCOLANTE DELLE DECISIONI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA QUALE INTERPRETE DEL DIRITTO DELL'UNIONE

Norme impugnate: art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153.

La questione ha oggetto l'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge n. 69 del 1988, censurato per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia europea dell'Unione con le sentenze 25 novembre 2020 (C-303/19 e C – 302/2019) dell'art. 11, paragrafo, 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) e dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (Diritti dei lavoratori di paesi terzi titolari di un permesso unico), nella parte in cui, ai fini del riconoscimento dell'assegno per i nuclei familiari, esclude dal nucleo familiare il coniuge ed i figli ed equiparati del cittadino straniero che non abbiano la residenza in Italia, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia.

In relazione al diritto dei lavoratori di paesi terzi titolari di permesso unico o soggiornanti di lungo periodo di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, l'art. 11 della direttiva europea 2003/109/CE estende al soggiornante di lungo periodo le garanzie previste per i cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale" (lettera d); l'art. 12 della direttiva europea 2011/98/UE assicura al lavoratore straniero, soggiornante in uno Stato membro, lo stesso trattamento riservato ai lavoratori nazionali per quanto concerne a i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004 (lettera e).

Con le due sentenze del 25 novembre 2020, rese in sede di rinvio da parte del giudice rimettente, la Corte di giustizia europea ha affermato che viola il principio di parità di trattamento previsto dalle citate direttive comunitarie la norma dello Stato membro che preclude la corresponsione dell'assegno familiare al soggiornante di lungo periodo o al titolare di un permesso unico, adducendo, come motivazione, che suoi familiari risiedono in un paese terzo, mentre tale beneficio viene accordato ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui i risiedano i loro familiari. La Corte ha altresì chiarito che le eventuali deroghe alla parità di trattamento previste dalle citate direttive europee possono essere invocate dallo Stato membro soltanto qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse.

La Corte costituzionale ha dichiarato le questioni inammissibili per carenza di rilevanza, poiché le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente.

Alla competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati in sede di rinvio pregiudiziale consegue, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio.

La procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra i giudici nazionali e la Corte di giustizia europea per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione, alla cui attuazione i giudici comuni partecipano secondo il meccanismo del controllo diffuso, disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione del diritto nazionale contrastante con il diritto dell'Unione. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenze n. 117 del 2019), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate.

La Corte di giustizia ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché il principio del primato del diritto dell'Unione (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21).

Nella prospettiva del primato del diritto dell'Unione, diversamente da quanto sostenuto dalla Corte rimettente, alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, deve riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle

medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano. Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali l'oggetto delle direttive citate.

Sent. n. 72/2022 in materia di contributi statali alle organizzazioni di volontariato.

non fondatezza – inammissibilità- invito al legislatore

CONTRIBUTI PER L'ACQUISTO DI AUTOAMBLANZE, AUTOVEICOLI PER ATTIVITÀ SANITARIE E BENI STRUMENTALI DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO CON ESCLUSIONE DEGLI ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE.

Norme impugnate: art. 76 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106).

La Corte costituzionale ha escluso la violazione dell'art. 76 Cost., in relazione ai principi e criteri direttivi della legge di delega n. 106 del 2016, poiché il legislatore delegato, limitando, nell'art. 76 del codice del Terzo settore, il "contributo ambulanze" alle sole organizzazioni di volontariato, ha inteso riferirsi alla specificità di questi enti e salvaguardare la previsione di maggior favore a loro comunque riconosciuta dalla omologa misura che era già prevista dall'art. 96, comma 1, della legge n. 342 del 2000.

Il sistema caratterizzato dallo svolgimento di attività di interesse generale senza perseguire finalità lucrative soggettive, è espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà, valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica tramite il necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale. Per questi motivi il codice prevede misure di agevolazioni fiscali per tutti gli enti che svolgono, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

Tuttavia, secondo la Corte, differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico si giustificano in ragione della necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura delle organizzazioni di volontariato. Il che preclude la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell'attività margini positivi da destinare all'incremento dell'attività stessa, con il rischio di non poter finanziare l'acquisto o il rinnovo di beni, come quelli considerati nella norma censurata. Non è così, invece, per le imprese sociali, che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari.

Appare, pertanto, giustificata l'esclusione per le imprese sociali di alcuna forma di contributo statale diretto, riservandola esclusivamente ad altri ETS, in considerazione della connessione tra la specifica condizione che caratterizza tali soggetti e la *ratio* della misura di sostegno.

La Corte ha, tuttavia, rivolto un invito al legislatore affinché intervenga *"a rivedere in termini meno rigidi il filtro selettivo previsto dall'articolo 76 del Codice del terzo settore, in modo da permettere l'accesso alle relative risorse anche a tutti quegli enti sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale (condividono il medesimo requisito della necessaria prevalenza dell'operare volontario delle persone associate), o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – più si riflette la portata generale del vincolo per cui al volontario possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata"*.

Sent. n. 79/2022 in materia di adozione di minore in casi particolari.

illegittimità costituzionale parziale

LEGAME PARENTALE TRA ADOTTATO E PARENTI DELL'ADOTTANTE IN IPOTESI DI ADOZIONE DI MINORI IN CASI PARTICOLARI.

Norme impugnate: art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), in combinato disposto con l'art. 300, secondo comma, del codice civile.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983, famiglia), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

La questione trae origine dal ricorso proposto da un uomo, unito civilmente al genitore biologico di una minore, nata con la modalità di gestazione per altri effettuata all'estero, per ottenerne l'adozione ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 (nella specie, per impossibilità giuridica di affidamento preadottivo) e, quale effetto consequenziale, il legame parentale tra adottato e parenti dell'adottante, escluso dall'art. 300, secondo comma, del codice civile, secondo cui l'adottato conserva tutti i diritti e i doveri verso la sua famiglia di origine, ma l'adozione instaura un legame civilistico soltanto tra adottante e adottato.

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 184 del 1983, l'adozione c.d. legittimante - per effetto della quale l'adottato acquista lo stato di figlio nato nel matrimonio degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome - è consentita soltanto ai coniugi uniti in matrimonio e non separati.

Con la legge n. 76 del 2016, il legislatore, nel regolamentare le unioni civili tra persone dello stesso sesso, ha equiparato i diritti e gli obblighi discendenti dall'unione a quelli previsti per il matrimonio, ad esclusione delle norme del codice civile non richiamate espressamente nella legge e delle disposizioni in materia di adozione di cui alla legge n. 184 del 1983 con l'esplicita previsione che resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti (art. 1, comma 20).

Secondo il giudice rimettente, pur essendo consentito alle coppie omosessuali di ricorrere all'adozione speciale, non sarebbe garantito alle stesse un rapporto di filiazione pienamente equiparabile a quello derivante dalle adozioni legittimanti, così determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra i figli adottivi di coppie unite in matrimonio e figli adottivi di coppie unite civilmente, a causa della preclusione di accertare gli effetti consequenziali della sentenza che dichiara la filiazione, in ordine alla sussistenza del rapporto parentale tra adottante e adottato.

La Corte ha dichiarato illegittimo – con riferimento agli articoli 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della CEDU – l'articolo 55 della legge n. 184 del 1983, là dove imponeva di applicare all'adozione in casi particolari dei minori le regole dettate dall'articolo 300, secondo comma, del codice civile per l'adozione dei maggiorenni.

La Corte ha considerato l'interpretazione evolutiva dell'istituto dell'adozione in casi particolari, secondo il diritto vivente finalizzato a ovviare alle difficoltà o all'impossibilità per taluni minori di accedere all'adozione piena e a valorizzare l'effettività di un rapporto instauratosi con il minore.

La Corte ha citato espressamente l'ipotesi di adozione aperta o mite, di minore non abbandonato, ma i cui genitori biologici versino in condizioni che impediscono in maniera permanente l'effettivo esercizio della responsabilità genitoriale. L'adozione in casi particolari, che non recide i legami con la famiglia d'origine, consente, in questo caso, di non forzare il ricorso all'adozione piena.

L'altra ipotesi considerata riguarda, invece, la situazione di minori che hanno una relazione affettiva con il partner del genitore biologico, quando il primo è giuridicamente impossibilitato ad adottare il minore. Si tratta, per un verso, del convivente di diverso sesso del genitore biologico. Per un altro verso, vengono in considerazione il partner in un'unione civile o il convivente dello stesso sesso del genitore biologico, che hanno spesso condiviso con quest'ultimo un percorso di procreazione medicalmente assistita (PMA) effettuata all'estero, posto che la legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) consente l'accesso alla PMA alle sole coppie di diverso sesso.

Con esplicito riferimento alla maternità surrogata, pratica in ordine alla quale ha ribadito le ragioni del divieto, che *“offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane”* (sentenze n. 33 del 2021 e n. 272 del 2017), la Corte costituzionale ha affermato la necessità di considerare la realtà di minori che vivono di fatto in una relazione affettiva con il partner del genitore biologico.

In questi casi, l'adozione in casi particolari non assicura la creazione di un rapporto di parentela tra l'adottato e la famiglia dell'adottante, che rappresenta un profilo tanto rilevante per la crescita e per la stabilità di un bambino, e il diniego di relazioni parentali tra l'adottato e i parenti dell'adottante determina, in contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost., un trattamento discriminatorio del minore adottato rispetto all'unicità dello status di figlio e alla condizione giuridica del minore.

A tutela del primario interesse del minore, la Corte costituzionale ha quindi inteso adeguare l'istituto dell'adozione di minori in casi particolari ai principi costituzionali e sovranazionali, con il riconoscimento dei nuovi legami familiari, che hanno notevole incidenza sulla crescita e sulla formazione di tali minori e che non possono essere negate, se non a costo di incidere sulla loro identità.

La rimozione della disposizione censurata nel suo rinvio all'art. 300, secondo comma, c.c. non richiede coordinamenti sistematici, poiché, con riferimento alle relazioni parentali, è l'art. 74 c.c. che svolge tale funzione, laddove prevede *“la parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo”*. E' così consentita l'espansione dei legami parentali tra il figlio adottivo e i familiari del genitore adottante che condividono il medesimo stipite, mantenendo la distinzione fra i parenti della linea adottiva e quelli della linea biologica, sicché potranno applicarsi al figlio adottivo tutte le norme che hanno quale presupposto l'esistenza di rapporti civili fra l'adottato e i parenti dell'adottante.

Rassegna delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo per il primo trimestre 2022

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE IN MATERIA DI EQUO PROCESSO, IN RELAZIONE ALL'APPLICAZIONE RETROATTIVA DELLA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA 27 DICEMBRE 2006 N. 296, CON EFFETTI SUI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PENDENTI IN MATERIA PENSIONISTICA.

Dinanzi alla Corte Edu la ricorrente ha lamentato che l'intervento normativo ad opera della legge n. 296/2006, ha violato il suo diritto a un equo processo, previsto dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, poiché tramite esso lo Stato ha compiuto un'ingerenza indebita a favore di una delle parti coinvolte in un procedimento pendente.

La Corte Edu ha ripetutamente riconosciuto che, benché non sia precluso al legislatore di promulgare disposizioni con effetti retroattivi, per disciplinare diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 della Convenzione precludono, salvo che per imperativi motivi di interesse generale, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente.

Il marito della ricorrente era un *ex* dipendente pubblico che dal 1990 percepiva un trattamento pensionistico composto, come per tutti i lavoratori del settore pubblico, da un elemento retributivo fisso e da un'indennità integrativa speciale (IIS), concepita come un adeguamento al costo della vita, distinta e indipendente dal principale pagamento pensionistico.

Nel 2002, alla morte del marito, alla ricorrente è stata riconosciuta una pensione di reversibilità corrispondente al 60% della pensione del *de cuius*, poiché a norma dell'articolo 1, comma 41, della legge n. 335/1995 l'IIS è stata considerata conglobata nella retribuzione.

La ricorrente nel 2005 ha instaurato un procedimento nei confronti dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP) per chiedere la corresponsione nella misura piena dell'IIS, e, con sentenza del 2 aprile 2007, la Corte dei conti della Basilicata ha accolto la domanda della ricorrente ritenendo che il nuovo regime previsto dalla legge n. 335/1995 si applicasse soltanto alle pensioni "dirette" liquidate successivamente al 1° gennaio 1995.

Mentre pendeva dinanzi alla Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti l'appello presentato dall'INPDAP, è entrata in vigore la legge n. 296/2006 che all'articolo 1, comma 774, ha fornito un'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 41, della legge n. 335/1995, stabilendo che, nei casi in cui le pensioni di reversibilità erano sorte successivamente all'entrata in vigore della legge n. 335/1995, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'IIS doveva essere corrisposto in misura percentuale, costituendo parte integrante della pensione principale, in applicazione della quale la Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti accolse l'appello proposto dall'INPDAP.

Dinanzi alla Corte Edu, la ricorrente ha lamentato che l'intervento legislativo, che si discostava dalla giurisprudenza consolidata mentre era ancora pendente il procedimento concernente il suo caso – aveva violato il suo diritto a un equo processo di cui all'articolo 6 § 1 della Convenzione.

Nella sentenza in esame, la Corte europea ha affermato che la promulgazione della legge n. 296/2006 mentre i procedimenti erano ancora in corso ha avuto l'effetto di modificare definitivamente l'esito della lite pendente, nella quale lo Stato era parte, a svantaggio della ricorrente e di quanti si trovassero nella stessa posizione, in assenza di motivi imperativi di interesse generale.

La Corte ha ritenuto, in applicazioni di questo principio, che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e ha condannato lo Stato al pagamento dei danni patrimoniali e non patrimoniali basandosi unicamente sul fatto che la ricorrente non ha beneficiato delle garanzie di cui all'articolo 6 in ordine all'equità dei procedimenti.

Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni di cui all'art. 44 § 2 della Convenzione (tre mesi dopo la data della sentenza, se non è stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera).

A tale proposito, si rileva che mentre nel settore privato opera da tempo risalente il principio di onnicomprensività della retribuzione pensionabile, nel settore pubblico, il sistema originariamente delineato dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza

dei dipendenti civili e militari dello Stato), prevedeva che la pensione del pubblico dipendente fosse calcolata su una determinata base pensionabile e, una volta determinata la prestazione, a questa si aggiungeva l'indennità integrativa speciale.

La diversità di detti sistemi si ripercuoteva sul calcolo della pensione di reversibilità spettante al superstite: nel settore privato, il 60 per cento in favore del coniuge era calcolato sulla pensione del dante causa determinata in base al principio di onnicomprensività; nel settore pubblico, una volta determinata la pensione diretta e calcolata su questa la misura spettante al pensionato come reversibilità, si aggiungeva, in misura piena, l'indennità integrativa speciale.

Al fine di limitare la spesa pubblica e armonizzare il sistema pensionistico pubblico a quello privato, conferendo alle pensioni del settore pubblico il carattere di onnicomprensività già adottato per il settore privato, su tale assetto normativo è intervenuto l'art. 15 della legge n. 724 del 1994, secondo il quale la corresponsione dell'indennità integrativa speciale nella misura piena si sarebbe dovuta fermare, per quanto riguarda le pensioni dirette, al 31 dicembre 1994, ed avrebbe potuto continuare ad essere corrisposta sulle pensioni di reversibilità, purché "riferite" alle pensioni dirette liquidate entro detta data.

L'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 ha poi esteso al settore pubblico la disciplina del trattamento di reversibilità in essere nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria - determinando così la liquidazione della pensione con il conglobamento dell'indennità integrativa speciale - dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e cioè dal 17 agosto 1995).

Sulla successione normativa rappresentata si è innestata la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale con la sentenza n. 74 del 2008 ha posto in rilievo due dati essenziali: "a) l'indipendenza del trattamento pensionistico di reversibilità rispetto alla data di liquidazione della pensione diretta del dante causa; b) la decorrenza della estensione della disciplina della pensione di reversibilità prevista dall'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime dalla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995. La Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge n. 296 del 2006, n. 296 sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, non essendo preclusa al legislatore la possibilità di modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati, senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica.

Tali principi sono stati confermati nelle successive sentenze della Corte costituzionale nn. 228 del 2010, 1 del 2011 e 227 del 2014.

[Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 24 gennaio 2022 - Ricorso n. 11791/20 - SY c. Italia in materia di applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una residenza esterna al carcere per infermità psichica.](#)

VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 3 (DIVIETO DI TORTURA E DI TRATTAMENTI E PENE INUMANI E DEGRADANTI), 5 §§ 1 E 5 (DIRITTO ALLA LIBERTÀ E ALLA SICUREZZA PERSONALE E DIRITTO AD UN'EQUA RIPARAZIONE), 6 § 1 (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO) DELLA CONVENZIONE IN RELAZIONE AL MANTENIMENTO DEL RICORRENTE IN REGIME CARCERARIO ORDINARIO, NONOSTANTE LE DECISIONI DEI GIUDICI AVESSERO PREVISTO IL SUO RICOVERO IN UNA RESIDENZA PER L'ESECUZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA (REMS).

Il ricorrente ha subito due procedimenti penali, il primo conclusosi il 22 novembre 2017 con l'assoluzione per infermità di mente e con l'applicazione della misura di sicurezza personale del ricovero in REMS per sei mesi, poi sostituita dal magistrato di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 14 maggio 2018, con la libertà vigilata, per la durata di un anno, da eseguire presso una comunità specializzata. In precedenza il ricovero in REMS era stato disposto in via cautelare, il 6 ottobre 2017, per la durata di un anno, misura rimasta ineseguita a causa di indisponibilità di posti nelle strutture interessate.

Il secondo procedimento si è concluso con la sentenza della Corte d'appello n. 6998 del 20 maggio 2019, che ha condannato il ricorrente alla pena di undici mesi di reclusione, ordinando la rimessione in libertà del ricorrente. Tuttavia, l'8 giugno 2020 il magistrato di sorveglianza di Roma ha dichiarato che la pericolosità del ricorrente si era aggravata e ha applicato nuovamente la misura di sicurezza della detenzione in REMS per una durata non inferiore a un anno.

Il ricorrente è stato trasferito presso una REMS il 27 luglio 2020, dopo essere rimasto detenuto in un reparto comune del carcere per quasi due anni.

Dinanzi alla Corte Edu il ricorrente ha lamentato che il suo mantenimento in ambiente penitenziario ordinario gli ha impedito di beneficiare di una cura terapeutica adeguata al suo stato di salute mentale, aggravando le sue condizioni di salute, in contrasto col divieto di cui all'articolo 3 della Convenzione.

Il ricorrente ha sostenuto, inoltre, che la sua detenzione è stata illegale e di non aver avuto a disposizione nessun ricorso effettivo che gli avrebbe permesso di ottenere riparazione per il pregiudizio subito, in contrasto con il disposto dell'articolo 5 §§ 1 e 5 della Convenzione.

La Corte ha rammentato che per determinare se la detenzione di una persona malata sia conforme all'articolo 3 della Convenzione, occorre prendere in considerazione le condizioni di salute dell'interessato e l'effetto della detenzione sulla stessa. Poiché i detenuti affetti da disturbi mentali sono più vulnerabili dei comuni detenuti è richiesta una maggiore attenzione nel controllo del rispetto della Convenzione.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione perché lo stato di salute mentale del ricorrente era incompatibile con la detenzione in un reparto carcerario comune come quello in cui l'interessato è rimasto detenuto per quasi due anni. Non avendo il ricorrente potuto beneficiare di alcun programma terapeutico adeguato alla sua patologia, le sue condizioni di salute hanno subito un peggioramento.

Per quanto, in particolare, riguarda la privazione della libertà delle persone affette da disturbi mentali, il rispetto dell'articolo 5 § 1 della Convenzione impone il preliminare parere di un medico esperto e che il disturbo mentale abbia un carattere tale da legittimare l'internamento, o perché la persona interessata ha bisogno di una terapia affinché il suo stato di salute migliori, o perché è necessario sorvegliarla per impedirle, ad esempio, di farsi del male o di fare del male ad altri.

La privazione della libertà di cui all'articolo 5 § 1 può quindi avere una duplice funzione: da una parte una funzione sociale di protezione, e dall'altra una funzione terapeutica legata all'interesse individuale del soggetto privato della libertà a beneficiare di una terapia o di un percorso di cura appropriati e individualizzati. Da questo punto di vista la somministrazione di una terapia adeguata è considerata alla stregua di una condizione di «regolarità» della privazione della libertà.

Sulla base di queste premesse, la Corte ha ritenuto che il ricorrente ha subito un pregiudizio morale certo a causa del suo mantenimento in detenzione senza un programma di cure adeguato al suo stato di salute, in violazione degli articoli 3 e 5 § 1 della Convenzione e ha condannato lo Stato al pagamento di una somma per danno morale.

Nell'esaminare la richiesta del ricorrente di ordinare al Governo di adottare ogni misura generale necessaria per garantire che i detenuti affetti da disturbi mentali, e destinatari della misura di sicurezza del ricovero in REMS, siano rapidamente trasferiti in tali strutture, in particolare aumentando notevolmente il numero di posti disponibili nel sistema delle REMS, la Corte ha ricordato che le sue sentenze hanno essenzialmente un carattere dichiarativo e che, in generale, spetta in primo luogo allo Stato in questione scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi da utilizzare nel suo ordinamento giuridico interno per adempiere al proprio obbligo previsto dall'articolo 46 della Convenzione.

Nello stato attuale, la Corte non ha ritenuto necessario indicare delle misure generali che lo Stato dovrebbe adottare per l'esecuzione della presente sentenza.

[Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 20 gennaio 2022 - Ricorso n. 60083/19 - D.M. e N. c. Italia in materia di accertamento dello stato di adottabilità di minore.](#)

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE IN RELAZIONE ALLA DICHIARAZIONE DI ADOTTABILITÀ DI UNA MINORE DA PARTE DELLE GIURISDIZIONI INTERNE CHE HANNO RITENUTO CHE LA MADRE NON FOSSE IN GRADO DI ESERCITARE IL SUO RUOLO GENITORIALE E NON AVESSE CAPACITÀ GENITORIALI. ASSENZA DI PROPORZIONALITÀ.

Le ricorrenti sono una madre biologica e sua figlia, che il 13 ottobre 2014 sono state collocate in una struttura di accoglienza, per tutelarle dai comportamenti violenti del convivente della madre.

A seguito delle relazioni degli assistenti sociali della struttura il pubblico ministero ha chiesto la sospensione della responsabilità genitoriale della madre, nonché l'avvio di una procedura di adozione e la collocazione della minore presso una famiglia affidataria.

Con una sentenza immediatamente esecutiva del 15 dicembre 2015, il Tribunale ha dichiarato lo stato di adottabilità della seconda ricorrente, sospendendo la responsabilità genitoriale di entrambi i genitori e disponendo l'affidamento pre-adoitivo della minore a una coppia. La decisione è stata confermata dalla Corte di cassazione in data 12 febbraio 2019.

Dinanzi alla Corte Edu le ricorrenti hanno sostenuto che i motivi addotti dai giudici interni per dichiarare lo stato di adottabilità della seconda ricorrente non corrispondessero alle circostanze del tutto eccezionali che possono giustificare una rottura del legame familiare. Inoltre, hanno sostenuto che le autorità italiane non hanno adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere per mantenere i legami tra le due ricorrenti e garantire un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco, tenuto conto, in particolare, del fatto che non è stato disposto l'espletamento di alcuna perizia sullo stato psicologico delle due ricorrenti.

La Corte Edu ha rammentato che, per un genitore e suo figlio, stare insieme costituisce un elemento fondamentale della vita familiare e che le misure interne che lo impediscano costituiscono un'ingerenza nel diritto protetto dall'articolo 8 della Convenzione, considerato che solo "circostanze del tutto eccezionali" possono portare a una rottura del legame familiare. Nel giudizio di ponderazione fra gli interessi in conflitto, quello del minore e quelli dei genitori, le autorità nazionali devono garantire un giusto equilibrio tra tutti questi interessi, attribuendo una particolare importanza all'interesse superiore del minore che, a seconda della sua natura e complessità, può prevalere su quello dei genitori.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto i motivi invocati dai giudici interni insufficienti a giustificare la dichiarazione di adottabilità della minore, poiché basati sulle acquisizioni documentali e testimoniali, senza consentire alla madre di discutere e contestare le conclusioni dei servizi sociali sulla sua capacità genitoriale, sul legame affettivo tra le due ricorrenti e sullo stato psicologico della minore.

Secondo la Corte, nel giudizio sull'accertamento della capacità genitoriale nell'ambito delle giurisdizioni specializzate, composte da magistrati e da esperti, deve essere data la preferenza a un sistema in cui il giudice nomina un perito o in cui le parti possono esse stesse chiamare a far testimoniare dei periti le cui constatazioni e conclusioni possano essere contestate e dibattute tra le parti dinanzi al giudice.

La Corte europea ha dichiarato che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione e ha condannato lo Stato al pagamento del danno non patrimoniale e delle spese legali.

Ritenuto, inoltre, che la forma più appropriata di riparazione per la violazione del diritto al rispetto della vita familiare delle ricorrenti, consista nel fare in modo che le stesse si ritrovino per quanto possibile nella situazione in cui si sarebbero trovate se tale disposizione non fosse stata violata, la Corte ha auspicato che le autorità interne riesaminino, entro breve termine, la situazione delle ricorrenti alla luce della presente sentenza, e che adottino le misure appropriate nell'interesse superiore della minore.