



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi
Ufficio Contenzioso e per la consulenza giuridica
Servizio Contenzioso costituzionale e rapporti con la Cedu

**RASSEGNA TRIMESTRALE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO DELL'ANNO 2023 DI INTERESSE IN
MATERIA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E DI FONTI, PER I RIFLESSI SULLA
FUTURA LEGISLAZIONE**

**PRIMO QUADRIMESTRE
2023**

Sommario

Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi.....	1
Rassegna delle sentenze della Corte costituzionale primo trimestre 2023	4
Sent. n. 2/2023 in materia di misure di prevenzione personali applicate dal questore	4
Sent. n. 3/2023 in materia di sospensione della esecuzione delle pene detentive	5
Sent. n. 5/2023 in materia di confisca delle armi	6
Sent. n. 6/2023 in materia di principio di leale collaborazione e riforma porti di interesse nazionale.....	7
Sent. n. 8/2023 in materia di ripetizione di indebito previdenziale	8
Sent. n. 10/2023 in materia presunzioni nell'attività di accertamento sulle imposte dei redditi	10
Sent. n. 11/2023 in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti	11
Sent. n. 14/2023 in materia di obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2	12
Sent. n. 15/2023 in materia di obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2	13
Sent. n. 16/2023 in materia di obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2	13
Sent. n. 18/2023 in materia di interpretazione autentica di norme sulla tutela di terzi nella confisca di beni alla criminalità organizzata.....	14
Sent. n. 25/2023 in materia di obbligo vaccinale del personale militare per malattie che devono essere legislativamente specificate (richiamo all'intervento del legislatore)	15
Sent. n. 26/2023 in materia di <i>spoil system</i>	16
Sent. n. 29/2023 in materia di contributi alle Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1 della legge n. 56 del 2014 (invito al legislatore a semplificare la relativa legislazione)	17
Ord. 30 del 2023 in materia di benefici penitenziari	18
Ord. 31 del 2023 in materia di benefici penitenziari	18
Sent. n. 35/2023 in materia di decorrenza del termine di decadenza per la richiesta dell'indennizzo del danno da vaccinazioni obbligatorie	18
Ord. n. 39/2023 in materia di trattamento sanzionatorio per violazione delle misure finalizzate all'espulsione.....	20
Sent. n. 40/2023 in materia di sanzioni a tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (rinvio all'iniziativa del legislatore)	20
Sent. n. 41/2023 in materia di impiego pubblico -Norme della Provincia autonoma di Trento	22
Sent. n. 42/2023 in materia di silenzio diniego	22
Sent. n. 45/2023 in materia di estinzione del processo per inattività delle parti e incompatibilità del giudice	23
Sent. n. 46/2023 in materia di principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative tributarie (interpretazione costituzionalmente adeguata)	24
Sent. n. 47/2023 in materia di diritto al contraddittorio del contribuente sottoposto a verifica (invito al legislatore a colmare la lacuna evidenziata)	26
Sent. n. 48/2023 in materia di energie rinnovabili.....	27
Sent. n. 52/2023 in materia di contratti collettivi di lavoro (contratti aziendali e di prossimità)	27

Sent. n. 60/2023 in materia di elezione dei sindaci	28
Sent. n. 61/2023 in materia di impiego pubblico.....	28
Sent. n. 63/2023 in materia di impiego pubblico.....	29
Sent. n. 65/2023 in materia di procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato.....	30
Sent. n. 66/2023 in materia di libertà vigilata.....	31
Sent. n. 67/2023 in materia di processo del lavoro.....	32
Sent. n. 70/2023 in materia di bilancio e contabilità pubblica	33
Sent. n. 71/2023 in materia di fondo di solidarietà comunale	33
Rassegna delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo primo trimestre 2023	36
Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo del 2 febbraio 2023 - Ricorso n. 50326/10; Sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 2023 – Ricorso n. 50338/10; in materia di interferenze legislative nei procedimenti civili in corso, mediante l'adozione di norme di interpretazione autentica.....	36
Rassegna delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo per il primo quadrimestre 2023	37
Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo del 12 gennaio 2023 - Ricorsi nn. 37301/17 - 44130/17 - 57740/17 - 2524/20; n. 20308/03; nn. 53419/19 - 12111/20; nn. 19989/19 - 26377/19 33736/19 - 39156/19 - 39163/19 - 40009/19 - 60145/19; n. 4592/03 in materia di inesecuzione o tardiva esecuzione di giudicati nazionali	37

Sent. n. 2/2023 in materia di misure di prevenzione personali applicate dal questore

illegittimità costituzionale parziale - inammissibilità

DIVIETO DI POSSEDERE O UTILIZZARE IL TELEFONO CELLULARE QUALE APPARATO DI COMUNICAZIONE RICETRASMETTENTE POSTO DAL QUESTORE AI SOGGETTI DESTINATARI DI AVVISO ORALE

Norme impugnate: artt. 3, comma 4, e 76 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo.

La questione è stata sollevata per contrasto con gli artt. 3, 15, 21 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 8 e 10 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo (CEDU), nella parte in cui prevede la possibilità per il questore di imporre alle persone destinatarie della misura di prevenzione dell'avviso orale il divieto di possedere o di utilizzare qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, compresi i telefoni cellulari, senza prevedere la durata minima e massima dei divieti.

Il Libro I, Titolo I, del decreto legislativo n. 159 del 2011 disciplina, al Capo I, le misure di prevenzione personali applicate dal questore (foglio di via obbligatorio e avviso orale). L'avviso orale consiste nell'avvertimento della sussistenza di indizi a carico di persone che, sulla base di elementi di fatto (condanne riportate per la commissione di reati, pendenza di procedimenti penali a proprio carico, nonché altri comportamenti di natura oggettiva), sono considerate connotate da un profilo di pericolosità sociale, nel presupposto che il soggetto ammonito, laddove non muti condotta, possa incorrere nella commissione di reati. Il questore invita la persona a tenere una condotta conforme alla legge e redige il processo verbale dell'avviso al solo fine di dare allo stesso data certa. La norma penale di cui all'art. 76, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 159 del 2011 prevede che: *“Chiunque violi il divieto di cui all'articolo 3, commi 4 e 5, è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 1.549 a euro 5.164. Gli strumenti, gli apparati, i mezzi e i programmi posseduti o utilizzati sono confiscati ed assegnati alle Forze di polizia, se ne fanno richiesta, per essere impiegati nei compiti di istituto.”*

Tale disciplina, nella parte in cui consente al questore di imporre all'avvisato il *“divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente”*, interferirebbe con la libertà di comunicazione tutelata dall'art. 15 Cost. e dall'art. 8 della CEDU, in quanto la libertà di comunicazione sarebbe limitata da un provvedimento amministrativo e non anche da un atto dell'autorità giudiziaria. E' stata evidenziata, inoltre, la duplice funzione della riserva di giurisdizione: da un lato, la disposizione costituzionale riserva all'autorità giudiziaria la concreta limitazione della libertà e della segretezza delle comunicazioni, escludendo l'intervento di organi e poteri diversi e, dall'altro lato, richiede che il provvedimento sia motivato per assicurare il controllo giurisdizionale nei gradi successivi di giudizio.

La Corte costituzionale ha accolto i dubbi del rimettente, affermando che l'art. 15 Cost. tutela la libertà e la segretezza della corrispondenza anche in relazione al mezzo attraverso cui si esplica il diritto fondamentale: *“È difficile pensare che il divieto di possesso e uso di un telefono mobile – considerata l'universale diffusione attuale di questo strumento, in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale – non si traduca in un limite alla libertà di comunicare, «spazio vitale che circonda la persona» (sentenze n. 81 del 1993 e n. 366 del 1991), in quanto attinente alla sua dimensione sociale e relazionale”*.

Trattandosi di un provvedimento che incide sulla libertà di comunicazione, l'autorità di pubblica sicurezza può farne proposta, ma la decisione spetta all'autorità giudiziaria, come prevede l'art. 15 Cost.

Il principio di inviolabilità della libertà di comunicazione implica che la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione limitative della libertà protetta dall'art. 15 Cost. è *“necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità e alla esistenza della garanzia giurisdizionale (sentenza n. 11 del 1956). Si tratta di due requisiti ugualmente essenziali ed intimamente connessi, perché la mancanza dell'uno vanifica l'altro rendendolo meramente illusorio (sentenza n. 177 del 1980)”*.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 159 del 2011 per violazione dell'art. 15 Cost.

La rimozione del potere di decisione spettante al questore comporta l'assorbimento delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Sent. n. 3/2023 in materia di sospensione della esecuzione delle pene detentive

illegittimità costituzionale parziale

ESCLUSIONE DELLA SOSPENSIONE DELL'ESECUZIONE DELLA PENA PER IL REATO DI INCENDIO BOSCHIVO, ANCHE NELL'IPOTESI COLPOSA

Norme impugnate: art. 656, comma 9, lettera a), c.p.p., come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), c.p.p., nella parte in cui stabilisce che non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei condannati per il delitto di incendio boschivo colposo di cui al secondo comma dell'art. 423-*bis* (Incendio boschivo) c.p.

Ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera a), c.p.p., nei confronti dei condannati per il delitto di cui all'art. 423-*bis* c.p., non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva di cui al comma 5 del medesimo articolo, il quale prevede che il pubblico ministero sospende l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a quattro anni (per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 2018), al fine di consentire di presentare istanza volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 47, 47-*ter* e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

L'art. 423-*bis*, c.p. punisce con la reclusione da 4 a 10 anni chiunque cagioni un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui (primo comma). In caso di incendio colposo, la pena è la reclusione da 1 a 5 anni (secondo comma). Tanto la fattispecie dolosa che la colposa sono aggravate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree protette (pena aumentata fino a un terzo, in base al terzo comma) e se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente (pena aumentata della metà, in base al quarto comma).

Il rimettente ha ritenuto contrastante con gli artt. 3 e 27 Cost. il divieto, sancito dalla disposizione censurata, di sospendere l'ordine di esecuzione della pena detentiva ai sensi dell'art. 656, comma 5, c.p.p. a carico dei condannati per il delitto di incendio boschivo anche nella sua forma meramente colposa, poiché basato su un'aprioristica presunzione di pericolosità che travalica il limite della ragionevolezza.

In via preliminare la Corte ha richiamato la recente sentenza n. 238 del 2021 con la quale ha affermato che *“«[i]l tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale» (sentenza n. 41 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto) dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza”*:

Sulla base di tale principio, la Corte ha condiviso i dubbi del rimettente ritenendo irragionevole sottrarre i condannati per il delitto di incendio boschivo colposo alla regola generale della sospensione dell'ordine di

esecuzione, poiché *“Ferma l’indubbia gravità del reato dal punto di vista oggettivo, è davvero arduo affermare che – dal punto di vista soggettivo – l’autore di una condotta meramente colposa manifesti una speciale pericolosità, tale da giustificare la scelta del legislatore di assicurarne un “passaggio in carcere”, in attesa della valutazione da parte del tribunale di sorveglianza dei presupposti per l’ammissione a una misura alternativa alla detenzione”*.

Sent. n. 5/2023 in materia di confisca delle armi

non fondatezza

CONFISCA OBBLIGATORIA DELLE ARMI ANCHE NEL CASO DI ESTINZIONE DEL REATO PER OBLAZIONE

Norme impuginate: art. 6 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico).

La Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità dell’art. 6 della legge n. 152 del 1975, sollevate dal Tribunale di Milano nella parte in cui:

impone al giudice di disporre la confisca delle armi anche in caso di estinzione del reato per oblazione, in contrasto con gli artt. 27, secondo comma, 42, secondo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU), all’art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima Convenzione e agli artt. 17 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE); prevede come obbligatoria la confisca delle armi anche in relazione alle contravvenzioni di cui all’art. 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), per contrasto con gli artt. 3, 27, 42, 11 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e agli artt. 17 e 49 della CDFUE.

Ai sensi dell’art. 6 della legge n. 152 del 1975 ai reati *“concernenti le armi, ogni altro oggetto atto ad offendere, nonché le munizioni e gli esplosivi”* si applica il primo capoverso dell’art. 240 c.p. ai sensi del quale *“Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose, che ne sono il prodotto o il profitto.”*.

L’art. 38 del regio decreto n. 773 del 1931 prevede che il detentore di armi, munizioni o materie esplodenti di qualsiasi genere, deve farne denuncia, anche per via telematica, all’autorità di pubblica sicurezza entro le 72 ore successive alla acquisizione della loro materiale disponibilità.

A parere del rimettente, la disposizione è censurabile poiché in contrasto con il principio della presunzione di innocenza, laddove consente l’ablazione di beni patrimoniali in conseguenza della commissione di un reato senza che sia stata giudizialmente accertata la relativa responsabilità dell’imputato. Da ciò conseguirebbe un’illegittima ablazione dei beni in favore dello Stato, in violazione delle norme che tutelano – a livello costituzionale, convenzionale e unionale – il diritto di proprietà. Nelle ipotesi di estinzione del reato per oblazione, la natura sanzionatoria della misura e il correlato effetto ablativo sui beni contrasterebbe con i principi elaborati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, secondo cui la natura penale della confisca comporta la necessità che essa sia irrogata solo previo accertamento della sussistenza del reato e della responsabilità dell’imputato (sentenza del 20 gennaio 2009, Sud Fondi e altri c. Italia e sentenza del 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia).

La Corte non ha condiviso la dedotta natura punitiva della confisca prevista dall’art. 6 della legge n. 152 del 1975, riconoscendole invece natura essenzialmente preventiva poiché *“la ratio dell’obbligo di comunicare all’autorità di pubblica sicurezza il trasferimento di armi, in precedenza regolarmente denunciate, risiede nella necessità di garantire che tale autorità abbia in qualsiasi momento contezza del luogo in cui l’arma è detenuta, anche al fine di effettuare i controlli ritenuti opportuni”*.

Al riguardo, ha richiamato la direttiva europea 2021/555/UE secondo cui ogni Stato membro deve avere un archivio computerizzato nel quale registrare, tra l'altro, i nomi e gli indirizzi dei detentori di ciascuna arma da fuoco soggetta ad autorizzazione, al fine di garantirne la completa tracciabilità (art. 4, paragrafo 5, lettera c).

Pertanto, la *“mancata denuncia del luogo in cui l'arma si trova crea, dunque, una situazione di pericolo, particolarmente allarmante in relazione alle gravissime conseguenze per la vita umana e per l'ordine pubblico che il suo uso illecito può provocare; pericolo che la misura ablativa in esame mira per l'appunto a neutralizzare”*.

Sent. n. 6/2023 in materia di principio di leale collaborazione e riforma porti di interesse nazionale

illegittimità costituzionale parziale - non fondatezza - inammissibilità

RIORDINO DEL SISTEMA PORTUALE

Norme impugnate: art. 4, comma 1-*septies*, lettere a), b) ed e), 1-*octies* e 1-*novies*, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

Le disposizioni censurate novellano l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 (Riordino della legislazione in materia portuale), che regola la programmazione complessiva dei porti inseriti nella circoscrizione di un'Autorità di sistema portuale e la pianificazione dei singoli porti (art. 4, comma 1-*septies*, lettere a, b, c ed e); delimitano l'efficacia temporale della novella, che si applica solo ai Documenti di programmazione strategica di sistema (DPSS) approvati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione (art. 4, comma 1-*octies*); prevedono il termine entro cui le regioni, tenute ad attuare la novella, devono adeguare i propri ordinamenti (art. 4, comma 1-*novies*).

Con la finalità di dare attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il decreto-legge n. 121 del 2021 ha soppresso il previgente Piano regolatore di sistema portuale ed è stata attribuita alle Autorità di sistema portuale la competenza di adottare il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) in coerenza con il Piano generale dei trasporti e della logistica e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Quest'ultimo è lo strumento di pianificazione strategica del settore portuale ed è finalizzato al miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci e alla riforma della governance portuale.

Il piano regolatore portuale (PRP) è definito “piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza” (art. 4, comma 1-*septies*, lettera b, del decreto-legge n. 121 del 2021) e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha esclusiva competenza l'Autorità di sistema.

Le questioni sono state sollevate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Toscana per contrasto con gli artt. 3, 5, 9, 77 e 117, terzo e quarto comma, 119 e 120 Cost., nonché con le previsioni statutarie, che garantiscono loro competenze legislative e amministrative in materia di porti.

A parere delle ricorrenti, le modifiche apportate all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 dalle disposizioni censurate avrebbero radicalmente mutato l'attività di pianificazione dei porti di interesse nazionale, attribuendo alle Autorità portuali la competenza dell'adozione del documento di programmazione strategica di sistema e del documento di programmazione strategica di sistema, relegando il ruolo delle Regioni a un'attività meramente consultiva in sede di conferenza dei servizi e, quindi, soggetta alle regole del silenzio-assenso di cui all'art.

14-bis della legge n. 241 del 1990. Deducono, inoltre, la lesione delle competenze delle proprie competenze riconosciute alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di "porti civili", di "governo del territorio" e di "urbanistica", posto che le attività di pianificazione delle attività dei porti nazionali sarebbero state attratte nella competenza esclusiva dello Stato senza prevedere alcuna forma di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.

La Corte ha ritenuto fondate le censure relative all'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e ha dichiarato: l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1-*septies*, lettere a), del decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito dalla legge n. 156 del 2021 nella parte in cui:

sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;

- a) sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS "è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge, a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili";
- b) sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole "che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale";
- c) inserisce il comma 1-*septies* nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 (Il nuovo comma 1-*septies* dell'art. 5 precisa che gli ambiti portuali di interesse statale sono equiparati da un punto di vista urbanistico alle zone territoriali omogenee di tipo B, con conseguente loro estromissione dalle zone di interesse paesaggistico e dalla disciplina della tutela dei beni paesaggistici).

Le altre questioni sono state dichiarate inammissibili o infondate.

La Corte costituzionale ha dapprima evidenziato che le disposizioni impugnate trovano il loro presupposto legittimante nelle esigenze unitarie (*ex multis* sentenze n. 170 del 2017 e n. 142 del 2016), posto che le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale sono finalizzate ad accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori (DPSS e PRP) e a razionalizzarne il contenuto, per consentire il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale e ciò in linea con gli obiettivi degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del Paese previsti nel PNRR.

Tuttavia, ha accolto le censure delle Regioni ricorrenti in merito alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del decreto-legge n. 121 del 2021 nella parte in cui non prevede il necessario coinvolgimento delle Regioni nell'attività di pianificazione delle aree portuali e retro-portuali per la quale è invece necessario il coinvolgimento dei comuni, regioni e altri enti competenti.

Sent. n. 8/2023 in materia di ripetizione di indebito previdenziale

Infondatezza

DISCIPLINA DELL'INDEBITO PREVIDENZIALE NON PENSIONISTICO E DELL'INDEBITO RETRIBUTIVO EROGATO DA UN ENTE PUBBLICO

Norme impuginate: art. 2033 del codice civile (Indebito oggettivo).

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 2033 c.c. (indebito oggettivo), sollevata dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Lecce, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali (CEDU), nella parte in cui non prevede l'irripetibilità da parte della pubblica amministrazione dell'indebito previdenziale non pensionistico (nella specie, indennità di disoccupazione), laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la loro spettanza.

Ai sensi dell'art. 2033 c.c.: *“Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda.”*

A giudizio dei rimettenti, l'obbligo di restituire l'indebito percepito senza possibilità di considerare il legittimo affidamento contrasterebbe con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali con riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Edu, con riguardo alla proporzionalità tra l'intervento di recupero del creditore pubblico e la tutela del patrimonio dell'*accipiens* in buona fede, che abbia confidato legittimamente nella spettanza delle somme.

In particolare, richiamano la giurisprudenza della Corte Edu che, con specifico riferimento a indebiti retributivi del pubblico dipendente, ha affermato che non è ripetibile ad un lavoratore in buona fede l'emolumento avente carattere retributivo non occasionale corrisposto da una pubblica amministrazione in modo costante e duraturo e senza riserve, ingenerante il legittimo affidamento sulla spettanza delle somme, in quanto tale ripetizione (benché dovuta ai sensi delle disposizioni nazionali, essendo le somme indebitamente corrisposte) comporterebbe la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione (sentenza *Casarin c. Italia*, 4893/13, 11 febbraio 2021).

La Corte costituzionale, nel premettere che il legittimo affidamento non comporta *“per ciò solo l'intangibilità della prestazione percepita dal privato”*, ha evidenziato che la censura della Corte europea si incentra, invece, *“sulla proporzionalità dell'interferenza, in quanto sede del bilanciamento di interessi fra le esigenze sottese al recupero delle prestazioni indebitamente erogate e la tutela dell'affidamento incolpevole”*. Sotto tale aspetto, la Corte Edu individua, fra le circostanze che influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza, le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento quali *“l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria (così nelle sentenze Casarin, paragrafi 72 e 73; Romeva, paragrafo 75; Cakarević, paragrafi da 87 a 89, e Moskal, paragrafi 74 e 75)”*.

Sulla base di tali premesse, la Corte non ha rinvenuto un'interferenza nell'art. 2033 c.c., nella parte in cui prevede che, in ipotesi di buona fede soggettiva dell'*accipiens*, i frutti e gli interessi vanno corrisposti solo a partire dalla domanda di restituzione.

Più in generale, nel nostro ordinamento vige la clausola generale di cui all'art. 1175 c.c. che impone ad ambo le parti del rapporto obbligatorio di comportarsi secondo correttezza o buona fede oggettiva. Tale clausola comporta il *“dovere da parte del creditore di rateizzare la somma richiesta in restituzione, tenendo conto delle condizioni economico-patrimoniali in cui versa l'obbligato, che, ex abrupto, si trova a dover restituire ciò che riteneva di aver legittimamente ricevuto. [...] Inoltre, in presenza di particolari condizioni personali dell'accipiens e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può condurre, a seconda della gravità delle ipotesi, a ravvisare una inesigibilità temporanea o finanche parziale.”*

Non appare dunque fondato il dedotto contrasto della disposizione dell'indebito oggettivo con l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al parametro interposto di cui all'art. 1 Protocollo addizionale CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Edu.

Sent. n. 10/2023 in materia presunzioni nell'attività di accertamento sulle imposte dei redditi

Non fondatezza

ASSUNZIONE DEI PRELEVAMENTI BANCARI COME RICAVI AI FINI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI A SEGUITO DI ACCERTAMENTO DA PARTE DELL'AGENZIA DELL'ENTRATE

Norme impugnate: art. 32, primo comma, n. 2), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi).

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, n. 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, sollevata per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui prevede che, a seguito di accertamento bancario disposto dall'Ufficio delle imposte, i prelevamenti bancari, per importi superiori a 1.000 euro giornalieri e 5.000 euro mensili, se non risultano dalle scritture contabili, sono da considerarsi ricavi dell'imprenditore commerciale, salvo che ne sia indicato il beneficiario; in subordine, nella parte in cui detta presunzione relativa si applica ai prelevamenti non giustificati effettuati dagli imprenditori individuali soggetti a contabilità semplificata.

A giudizio del rimettente la presunzione di cui all'art. 32, primo comma, n. 2), del d.P.R. n. 600 del 1973 sarebbe irragionevole poiché, in mancanza di giustificazione, un prelievo dal conto può essere attribuito ragionevolmente a costi d'impresa quanto a spese personali, specie nell'ipotesi di piccoli imprenditori individuali che abbiano optato per il regime di contabilità semplificata. L'acquisizione di fattori produttivi, in ogni caso, avrà in ipotesi prodotto entrate che sono state contabilizzate, e quindi dichiarate, oppure, in caso contrario, già considerate nell'accertamento quali versamenti ingiustificati, con conseguente effetto di «duplicare la posta» se sono sommati i prelevamenti.

Sarebbero lesi, da un lato, il principio di eguaglianza in danno dei titolari di rapporti bancari, nella misura in cui sono assoggettati all'irragionevole «doppia presunzione» che i prelevamenti non giustificati siano acquisti e che dagli acquisti derivino pari ricavi, e da un altro, il principio di capacità contributiva, atteso che l'equiparazione prelevamenti/ricavi comporta che i primi costituiscano imponibile per l'intero, stante l'impossibilità di dedurre i costi correlati a tali ricavi, meramente presunti.

In subordine, viene censurata la presunzione di equiparazione dei prelievi su conto corrente ai ricavi nella parte in cui essa opera anche nei confronti degli imprenditori assoggettati a contabilità semplificata, poiché tale regime contabile determina, come ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza n. 228 del 2014 quanto a lavoratori autonomi e professionisti, una sorta di promiscuità contabile, con conseguente difficoltà di distinguere tra spese personali e spese professionali.

La Corte costituzionale ha chiarito che la disposizione in esame esprime una presunzione, peraltro non censurata, ritenuta comunemente conforme all'*id quod plerumque accidit*, per la quale i versamenti sul conto corrente, salvo prova contraria del contribuente, ove non dichiarati o risultanti dalle scritture contabili, costituiscono ricavi "occulti" sottratti alla tassazione; presunzione che si iscrive nel più ampio contesto della normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari e sulla regolamentazione limitativa della circolazione del danaro contante al fine di contrastare l'evasione o l'elusione fiscale. Ha ribadito, richiamando la precedente giurisprudenza (sentenze n. 225 del 2005 e 228 del 2014), la non manifesta irragionevolezza della doppia presunzione che dai prelevamenti bancari ingiustificati, eseguiti dall'imprenditore, inferisce costi e ricavi occulti e pertanto reddito imponibile, oggetto di rettifica e di accertamento da parte del fisco. Secondo la Corte la doppia presunzione è tale per cui *"in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori*

abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati” (sentenza n. 228 del 2014).

Si precisa che con la sentenza n. 228 del 2014 è stata dichiarata incostituzionale la presunzione di equiparazione dei prelievi ai compensi con riguardo ai professionisti – la cui attività è caratterizzata dalla preminenza dell’apporto del lavoro proprio rispetto all’apparato organizzativo - rilevando che anche la previsione per i medesimi professionisti, da parte del legislatore, di sistemi di contabilità semplificata rende difficile distinguere l’origine, correlata a spese per la vita personale o per l’attività professionale, delle spese effettuate dal contribuente. Per i lavoratori autonomi è, quindi, venuta meno l’equiparazione dei prelievi bancari ingiustificati ai compensi, ma non vi è un’esigenza costituzionale che richieda di ripristinare, *mutatis mutandis*, l’allineamento della posizione dei lavoratori autonomi e dei professionisti a quella degli imprenditori con l’esclusione anche dell’equiparazione di tali prelievi ai ricavi.

Entrambe le questioni sono state dichiarate infondate per essere possibile un’interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità agli evocati parametri, nel senso che il contribuente imprenditore può sempre articolare la prova contraria presuntiva e, in particolare, eccepire la «incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall’ammontare dei prelievi non giustificati» (sentenza n. 225 del 2005).

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità riconosce la facoltà del contribuente di fornire la prova contraria anche mediante presunzioni semplici, sia in quanto le stesse sono prove e non meri argomenti di prova, sia perché la inammissibilità di uno strumento istruttorio dovrebbe essere prevista per legge (Corte di cassazione n. 24422 del 2018).

Eventuali difficoltà probatorie sono state risolte con il decreto-legge n. 193 del 2016 intervenuto sulla disposizione censurata proprio per risolvere il problema delle eventuali difficoltà probatorie, come quelle dell’imprenditore assoggettato a contabilità semplificata, prevedendo adeguate soglie di movimentazioni giornaliere su conto corrente (sino all’importo di 1.000,00 euro) e mensili (sino all’importo complessivo di 5.000,00 euro), solo dopo il superamento delle quali opera la presunzione in esame.

Sent. n. 11/2023 in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti

non fondatezza

COSTO DA IMPUTARE SUGLI UTENTI FINALI DELLA TARIFFA REGIONALE DI ACCESSO AGLI IMPIANTI DI PROPRIETÀ PRIVATA (C.D. TARIFFA AL CANCELLO)

Norme impuginate: dell’art. 16, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell’ambiente).

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lett. s) ed e), e 119, secondo comma, Cost., dell’art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2011, nella parte in cui, nel computo della c.d. "tariffa al cancello", che, nella fase finale del ciclo integrato dei rifiuti, deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento (come i termovalorizzatori) dai comuni che vi conferiscono i rifiuti urbani, comprende la dizione “e considerando anche gli introiti”, in modo da renderne possibile la riduzione mediante lo scomputo dei finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico.

La Corte ha rilevato che la riduzione, a valle, della "tariffa al cancello", determina un minor peso dei costi sostenuti dai comuni e, di conseguenza, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini, costituendo una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore, determinando il successo dell’economia circolare, che presuppone l’attiva cooperazione della popolazione interessata.

La Corte ha affermato: che *“La descritta logica della ripartizione dei benefici risponde, del resto, alla consapevolezza della complessità della tutela dell’ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, «anche nell’interesse delle future generazioni», nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.”*.

Sent. n. 14/2023 in materia di obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2

non fondatezza - manifesta inammissibilità

INOSSERVANZA DELL’OBBLIGO DI PROFILASSI VACCINALE ANTI SARS-COV-2 PER IL PERSONALE SANITARIO. SOTTOSCRIZIONE CONSENSO INFORMATO NELLE IPOTESI DI TRATTAMENTO SANITARIO OBBLIGATORIO

Norme impugnate: art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e dell’art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

La Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 44 del 2021, nella parte in cui prevede, da un lato, l’obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall’altro lato, per effetto dell’inadempimento stesso, la sospensione dall’esercizio delle professioni sanitarie, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 33, 34 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l’ordinanza n. 38 del 2022 per difetto assoluto di motivazione.

Ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 44 del 2021, sollevata in riferimento all’art. 32 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

In continuità con la propria giurisprudenza in materia di trattamenti sanitari obbligatori, la Corte ha ribadito innanzitutto che l’art. 32 Cost. affida al legislatore il compito di bilanciare, alla luce del principio di solidarietà, il diritto dell’individuo all’autodeterminazione rispetto alla propria salute con il coesistente diritto alla salute degli altri e quindi con l’interesse della collettività.

Secondo la Corte, di fronte alla situazione epidemiologica in atto, il legislatore ha tenuto conto dei dati forniti dalle autorità scientifico-sanitarie, nazionali e sovranazionali, istituzionalmente preposte al settore, quanto a efficacia e sicurezza dei vaccini; e, sulla base di questi dati scientificamente attendibili, ha operato una scelta che non appare inidonea allo scopo, né irragionevole o sproporzionata. Come emerge dall’analisi comparata, del resto, misure simili sono state adottate anche in altri Paesi europei. Nella sua pronuncia, in particolare, la Corte ha chiarito – sempre in linea con la propria giurisprudenza - che il rischio remoto, non eliminabile, che si possano verificare eventi avversi anche gravi sulla salute del singolo, non rende di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un trattamento sanitario obbligatorio, ma costituisce semmai titolo all’indennizzo.

La Corte ha altresì dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l’espressa esclusione della sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell’art. 4 del decreto-legge n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l’onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con la citata ordinanza n. 38.

Secondo la Corte *“L’obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all’obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge. Qualora, invece, il singolo adempia all’obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell’obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell’intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino”*.

Sent. n. 15/2023 in materia di obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2

non fondatezza - inammissibilità

OBBLIGO VACCINALE ANTI SARS-CoV-2 PER IL PERSONALE SANITARIO NON SOSTITUIBILE DALLA MISURA DEL TAMPONE PER LA PREVENZIONE DALL'INFEZIONE

Norme impugnate: Artt. 4, commi 1, 4, 5 e 7, 4-*bis*, comma 1, e 4-*ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, come rispettivamente introdotti e modificati, gli artt. 4-*bis* e 4-*ter*, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2022, n. 18, come successivamente modificato dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52.

La Corte ha ritenuto non irragionevole e sproporzionata la scelta del legislatore che, sulla base dei dati scientifici, per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 ha previsto l'obbligo vaccinale per il personale che svolge la propria attività lavorativa presso strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie piuttosto che l'obbligo di sottoporsi ai relativi test diagnostici (c.d. tampone).

Le disposizioni censurate costituiscono un equo bilanciamento tra il diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività, in una situazione emergenziale che necessitava di assumere iniziative che consentissero di porre le strutture sanitarie al riparo dal rischio di non poter svolgere la propria insostituibile funzione.

Il maggior rischio di contagio “*sia per sé stessi che per la collettività*” giustifica la temporanea sospensione dal servizio per il personale sanitario che sceglie di non vaccinarsi, nonché la mancata erogazione al dipendente sospeso di un assegno alimentare “non essendo comparabile la posizione del lavoratore che non ha inteso vaccinarsi con quella del lavoratore del quale sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, casi questi ultimi in cui l'assegno alimentare può essere invece erogato: “*l'erogazione dell'assegno alimentare rappresenta per il datore di lavoro un costo netto, senza corrispettivo, non è irragionevole che il legislatore ne faccia a lui carico quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando l'evento stesso rifletta invece una scelta – pur legittima – del prestatore d'opera*”.

Sent. n. 16/2023 in materia di obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2

inammissibilità

SOSPENSIONE DALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ PROFESSIONALE DEGLI PSICOLOGI PER INADEMPIMENTO DELL'OBBLIGO VACCINALE ANTI SARS-COV-2 ACCERTATO DALL'ORDINE PROFESSIONALE TERRITORIALMENTE COMPETENTE

Norme impugnate: Art. 4, comma 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), come modificato dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 44 del 2021, come modificato dal decreto-legge n. 172 del 2021, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 4, 32, 35 e 36 Cost., nella parte in cui prevede per gli psicologi, che si sono sottratti all'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, la sospensione dall'esercizio della professione sanitaria e non più, come previsto dalla disciplina previgente, *“la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2”*.

L'inammissibilità è correlata al difetto di giurisdizione del tribunale amministrativo regionale che ha sollevato la questione, posto che la Corte di cassazione, con ordinanza 29 settembre 2022, n. 28429, ha affermato che appartiene alla cognizione del giudice ordinario la controversia in cui viene in rilievo un diritto soggettivo - nel caso, quello ad esercitare la professione sanitaria - non intermediato dall'esercizio del potere amministrativo. La sospensione dall'esercizio della professione sanitaria discende automaticamente dall'accertato inadempimento dell'obbligo vaccinale, imposto come requisito essenziale dalla legge.

Sent. n. 18/2023 in materia di interpretazione autentica di norme sulla tutela di terzi nella confisca di beni alla criminalità organizzata

illegittimità costituzionale parziale

DISCIPLINA TRANSITORIA PER L'APPLICAZIONE DELLA CONFISCA ALLARGATA DI PREVENZIONE ANTIMAFIA ALLE IPOTESI DI CONFISCA ALLARGATA E TUTELA DEI TERZI CREDITORI

Norme impugnate: art. 37 della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate).

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, primo periodo, della legge n. 161 del 2017, nella parte in cui non esclude che il termine di decadenza di cui all'art. 1, commi 199 e 205, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013) possa decorrere prima dell'entrata in vigore del menzionato art. 37.

La norma, censurata per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., reca interpretazione autentica della disciplina sulla tutela dei terzi titolari di diritti di credito o di prelazione, aventi la loro garanzia patrimoniale sui beni assoggettati a confisca penale divenuta irrevocabile dopo il 1° gennaio 2013. In particolare, precisa che la disciplina introdotta dalla legge n. 228 del 2012 a tutela dei creditori titolari di garanzia reale sui beni confiscati si applica anche ai beni confiscati mediante confisca allargata di cui all'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992 (ora confluito nell'art. 240-*bis* c.p.), all'esito di procedimenti iscritti nel registro delle notizie di reato prima della citata data di entrata in vigore.

L'intervento riguarda le confische penali relative a procedimenti penali maggiormente risalenti per i quali si è resa applicabile l'intera disciplina di cui all'art. 1, commi da 194 a 206, della legge n. 228 del 2012, concernente vari aspetti del procedimento promosso con l'istanza dei creditori che chiedono di soddisfarsi sui beni confiscati, nonché la stessa attività dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che provvede alle relative operazioni. Questa disciplina, originariamente prevista per le confische di prevenzione maggiormente risalenti nel tempo, alle quali *ratione temporis* non si applicava il procedimento previsto dal codice antimafia, per mezzo della disposizione censurata, è stata resa applicabile in blocco anche alle confische penali allargate relative a procedimenti penali maggiormente risalenti.

Il modello procedimentale introdotto dalla legge n. 228 del 2012 prevede un meccanismo di tutela del credito basato su un procedimento incidentale di verifica dei crediti e sulla predisposizione di un piano di pagamento dei creditori ammessi, secondo modalità distinte e semplificate rispetto a quelle delineate dalla normativa a regime. E' prevista la comunicazione ai creditori da parte dell'Agenzia (analogo obbligo è previsto dagli artt. 57 e 58 del Codice antimafia) della facoltà di presentare entro 180 giorni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni - a pena di decadenza sancita dall'art. 1, comma 199, o, secondo le diverse ipotesi, dal comma 205 - domanda di ammissione al passivo dei propri crediti al Giudice della prevenzione, ai sensi degli artt. 666 e segg. c.p.p., al fine di partecipare alla distribuzione del ricavato dalla vendita del bene, in tal guisa ricevendo compensazione, quanto mai parziale, per la perdita della garanzia reale.

Come precisato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, detto termine di decadenza decorre o dal momento dell'entrata in vigore della citata legge (1° gennaio 2013), ovvero – per i beni confiscati in epoca successiva – dal giorno in cui il provvedimento di confisca diventi definitivo (art. 1, comma 205, della legge n. 228 del 2012) (sentenza n. 36626 del 2016).

Evidenzia il rimettente che il termine di decadenza di centottanta giorni, decorrente dal momento in cui la confisca diviene definitiva, viene introdotto per le confische penali allargate dall'art. 37 della legge n. 161 del 2017 e quindi dall'entrata in vigore di quest'ultima (19 novembre 2017), ma con efficacia retroattiva risalente alla data di entrata in vigore della legge n. 228 del 2012 (ossia dal 1° gennaio 2013).

La norma di interpretazione autentica censurata sarebbe quindi irragionevole e renderebbe palese la violazione dei limiti di compatibilità costituzionale delle norme innovative con efficacia retroattiva, attinenti al rispetto del principio generale di ragionevolezza.

La Corte costituzionale ha chiarito che la questione si incentra unicamente sul rispetto, o no, del termine di centottanta giorni (di cui all'art. 1, commi 199 e 205, della legge n. 228 del 2012) per proporre la domanda di ammissione del credito senza che vengano in rilievo altri profili del procedimento attivato con tale domanda e, nel condividere i dubbi del rimettente, ha affermato che *“il legislatore non può – senza violare il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale – introdurre un termine di decadenza per il compimento di un atto processuale nella misura in cui esso finisca per essere già in parte, o finanche interamente, decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo prevede.”*.

Sent. n. 25/2023 in materia di obbligo vaccinale del personale militare per malattie che devono essere legislativamente specificate (richiamo all'intervento del legislatore)

illegittimità costituzionale parziale

OBBLIGO PROFILASSI VACCINALE PER IL PERSONALE MILITARE DA IMPIEGARE IN PARTICOLARI E INDIVIDUATE CONDIZIONI OPERATIVE O DI SERVIZIO SENZA INDICARE LE PATOLOGIE CHE SI INTENDONO CONTRASTARE ATTRAVERSO LA PROFILASSI VACCINALE

Norme impugnate: art. 206-*bis* del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), inserito dall'art. 12, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 aprile 2016, n. 91 (Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 206-*bis* del decreto legislativo n. 66 del 2010, nella parte in cui autorizza la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che esse siano previamente individuate in via legislativa.

“Spetta naturalmente allo stesso legislatore, in ragione della fisiologica evoluzione del dato medico-scientifico e del variare dello stesso rischio epidemiologico che connota i molteplici contesti in cui può essere impiegato il personale militare, l'onere di aggiornare, quando necessario, il catalogo dei vaccini potenzialmente obbligatori.

*Fino a quando il legislatore non avrà provveduto al compito di fornire determinatezza al trattamento sanitario imposto nei termini qui indicati, resta dunque inteso che, all'esito della presente pronuncia, il comma 1 dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare non può fondare un obbligo vaccinale per il militare”*

La questione è stata sollevata dal Tribunale militare di Napoli, che ha censurato la disposizione del Codice militare per contrasto con l'art. 32 Cost., poiché attribuisce alla Sanità militare, organo amministrativo, la competenza di “dichiarare indispensabile” e, quindi, obbligatoria la somministrazione di vaccini al personale militare che deve essere impiegato in particolari missioni, mentre l'imposizione dell'obbligo vaccinale può essere disposto solo con la legge.

La Corte preliminarmente ha precisato che l'art. 32 Cost. al secondo comma stabilisce che solo con legge può essere imposto un “determinato” trattamento sanitario, pertanto, posto che per assicurare “*il bilanciamento, presupposto dall'art. 32, secondo comma, Cost., tra libera determinazione individuale e tutela della salute collettiva*” spetta al legislatore l'individuazione specifica del vaccino e della patologia dalla quale si intende difendere la collettività, ne consegue che la determinazione dell'obbligo di vaccinazione per i militari da impiegare in specifiche missioni non può essere delegata a fonti di rango amministrativo.

Sent. n. 26/2023 in materia di *spoil system*

illegittimità costituzionale

DECADENZA DAGLI INCARICHI DEI DIRIGENTI APICALI DELLE AZIENDE DEL SERVIZIO SANITARIO DELLA REGIONE CALABRIA IN CASO DI CESSAZIONE, PER REVOCA, DECADENZA, DIMISSIONI O QUALSIASI ALTRA CAUSA, DEL DIRETTORE GENERALE

Norme impugnate: art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano Regionale per la Salute 2004/2006).

La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 15, comma 5, della legge della Regione Calabria nella parte in cui stabilisce che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali “*hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale*”.

La questione è stata sollevata dalla Corte di cassazione che ha censurato la disposizione regionale per contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., poiché la decadenza automatica (c.d. *spoil system*) degli incarichi dirigenziali del servizio sanitario calabrese, ancorata alla cessazione del direttore generale, pregiudicherebbe l'esigenza di assicurare con continuità l'espletamento delle funzioni loro affidate, prescindendo dalla sussistenza di valide ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi.

La Corte, nel richiamare la precedente giurisprudenza in materia di *spoil system* (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010), ha ribadito che decadenza automatica degli incarichi dirigenziali apicali del servizio sanitario calabro espone l'ente al “*al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, in cui il vacuum finisce addirittura per riguardare tutti i tre i direttori preposti, secondo le loro rispettive competenze, al governo dell'ente stesso*”, e ciò in assenza di alcuna attività di valutazione qualitativa dell'operato di tali dirigenti.

Sent. n. 29/2023 in materia di contributi alle Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1 della legge n. 56 del 2014 (invito al legislatore a semplificare la relativa legislazione)

Inammissibilità

ATTRIBUZIONE DEI CONTRIBUTI ALLE PROVINCE E ALLE CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO, PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DI CUI ALL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE N. 56 DEL 2014

Norme impugnate: art. 1, comma 838, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, primo e quarto comma, Cost., nella parte in cui prevede che la ripartizione dei contributi attribuiti alle province per l'esercizio delle funzioni fondamentali, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, o in mancanza di alcuna proposta, avvenga in proporzione alla differenza per ciascuno degli enti interessati, ove positiva, tra l'ammontare della riduzione della spesa corrente al netto della riduzione della spesa di personale e l'ammontare dei contributi di cui al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 e al d.P.C.M. 10 marzo 2017.

L'art. 1, comma 838, della legge n. 205 del 2017 attribuisce alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario un contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge n. 56 del 2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) pari a 428 milioni di euro per l'anno 2018 - di cui 317 milioni di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane, mentre per gli anni 2019 e 2020, il contributo è assegnato alle sole province per un importo pari a 110 milioni di euro e a 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Le risorse sono ripartite con decreto del Ministero dell'interno su proposta dell'ANCI e dell'UPI, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali. In mancanza dell'intesa, il decreto ministeriale ripartisce il contributo in proporzione alla differenza per ciascuno degli enti interessati, ove positiva, tra l'ammontare della riduzione della spesa corrente al netto della riduzione della spesa di personale e l'ammontare dei contributi di cui al decreto-legge n. 50 del 2017.

Nel giudizio *a quo*, poiché in sede di Conferenza non è stata raggiunta l'intesa per gli anni 2019 e 2020, il Ministero dell'interno, con il d.m. 19 febbraio 2018 ha applicato, per il riparto del contributo di euro 110 milioni relativo sia al 2019 che al 2020, il criterio indicato dalla disposizione censurata. La Provincia ricorrente, non avendo ricevuto contributi per gli anni 2019 e 2020, ha impugnato il citato decreto ministeriale, deducendo che fosse stato adottato, per detti anni, un criterio di ripartizione delle risorse destinate a finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali lesivo della propria autonomia finanziaria e organizzativa.

A parere del rimettente, il criterio di riparto per l'assegnazione delle risorse censurato comporterebbe l'inevitabile esclusione di alcuni enti ai quali sarebbe stata sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti finanziari necessari allo svolgimento delle funzioni fondamentali, in violazione dell'autonomia finanziaria delle province, garantita dall'art. 119 Cost..

L'inammissibilità della questione è conseguenza della non chiara formulazione del *petitum* (*ex multis*, sentenza n. 177 e ordinanza n. 107 del 2022), nonché dell'insufficiente ricostruzione del quadro normativo da parte del giudice rimettente, che ha omesso una completa e adeguata ricostruzione della disciplina legislativa in tema di finanziamenti alle province.

Tuttavia, la Corte ha rilevato che *“la fattispecie in esame pone in evidenza l'intricata e farraginoso situazione legislativa da cui dipendono le risorse statali destinate alle province, che, si ricorda, sono indicate nella Costituzione come enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.), con conseguente necessità che esse siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell'ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l'esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere (ex multis, sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015)”*.

Ord. 30 del 2023 in materia di benefici penitenziari

Ord. 31 del 2023 in materia di benefici penitenziari

restituzione atti - *jus superveniens*

DIVIETO DI CONCESSIONE DEI BENEFICI PENITENZIARI AI CONDANNATI PER TALUNI DELITTI IN CASO DI ASSENZA DI COLLABORAZIONE CON LA GIUSTIZIA

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

La Corte ha ordinato la restituzione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Perugia e al Magistrato di sorveglianza di Avellino, che avevano sollevato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui non prevede che ai detenuti condannati per i delitti ivi indicati, diversi da quelli di cui all'art. 416-*bis* c.p. (Associazioni di tipo mafioso anche straniero) e da quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi dei benefici penitenziari (rispettivamente, la semilibertà e l'affidamento in prova al servizio sociale) in assenza di collaborazione con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* della medesima legge.

La Corte ha evidenziato che nelle more del giudizio costituzionale, è intervenuto il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, con il quale è stata trasformata da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo. Al riguardo, ha affermato che: *“«la giurisprudenza costituzionale – quando le modifiche apportate incidono così “profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate” (ordinanze n. 97 del 2022 e n. 60 del 2021), oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente (ordinanza n. 55 del 2020) – è costante nel ricavarne la necessità di restituire gli atti al giudice a quo, spettando a quest'ultimo, sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. 243 del 2021), sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative (ordinanze n. 97 del 2022, n. 60 del 2021 e n. 185 del 2020)» (ordinanza n. 227 del 2022)”*.

Sent. n. 35/2023 in materia di decorrenza del termine di decadenza per la richiesta dell'indennizzo del danno da vaccinazioni obbligatorie

illegittimità costituzionale parziale

DECADENZA DELLA DOMANDA DI INDENNIZZO A FAVORE DI SOGGETTI DANNEGGIATI DA COMPLICANZE DI TIPO IRREVERSIBILE A CAUSA DI VACCINAZIONI OBBLIGATORIE

Norme impugnate: art. 3, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui fa decorrere il termine triennale di decadenza per la richiesta di indennizzo del danno vaccinale da quando l'avente diritto ha avuto conoscenza del danno e non da quando ha saputo anche della sua indennizzabilità.

Il dispositivo della sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui, al secondo periodo, dopo le parole "conoscenza del danno", non prevede "e della sua indennizzabilità".

La questione è stata sollevata dalla Corte di cassazione che ha censurato la disposizione in esame, nella parte in cui non prevede che la decadenza triennale del diritto all'indennizzo per danni vaccinali abbia effetto limitato ai ratei interni al triennio.

L'art. 1 della legge n. 210 del 1992 prevede: "*Chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge.*".

Il successivo art. 3, comma 1, stabilisce: "*I soggetti interessati ad ottenere l'indennizzo di cui all'articolo 1, comma 1, presentano alla USL competente le relative domande, indirizzate al Ministro della sanità, entro il termine perentorio di tre anni nel caso di vaccinazioni o di epatiti post-trasfusionali o di dieci anni nei casi di infezioni da HIV. I termini decorrono dal momento in cui, sulla base delle documentazioni di cui ai commi 2 e 3, l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno. La USL provvede, entro novanta giorni dalla data di presentazione delle domande, all'istruttoria delle domande stesse e all'acquisizione del giudizio di cui all'articolo 4, sulla base di direttive del Ministero della sanità, che garantiscono il diritto alla riservatezza anche mediante opportune modalità organizzative.*"; i termini decorrono, per i danni verificatisi in epoca successiva all'entrata in vigore della legge dal momento della conoscenza del danno e per i danni verificatisi in epoca anteriore, dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 7).

Nel caso all'esame del rimettente, i genitori di una bambina danneggiata dal vaccino contro il morbillo avevano chiesto l'indennizzo oltre il triennio da quando si era manifestato il danno e tuttavia prima che il danno stesso, in quanto causato da vaccinazione all'epoca non obbligatoria, ma solo raccomandata, fosse dichiarato indennizzabile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 107 del 2012.

La Corte costituzionale, nel condividere i dubbi del rimettente, ha affermato che "[l']impossibilità di presentare la domanda volta all'indennizzo dei danni da vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia in un periodo precedente alla pubblicazione della sentenza n. 107 del 2012, così come resa evidente dalla previsione del termine decadenziale di cui al censurato art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992, si pone in contrasto con i richiamati artt. 2 e 32 Cost."

Poiché il danno vaccinale costituisce un pregiudizio individuale sofferto nell'interesse della collettività, la quale deve pertanto farsene carico, il termine per la richiesta dell'indennizzo decorre, ragionevolmente, dal momento in cui l'interessato ha avuto conoscenza non solo del danno, ma anche della sua indennizzabilità, in quanto, prima di tale evento il diritto all'indennizzo non è concretamente esercitabile.

Ord. n. 39/2023 in materia di trattamento sanzionatorio per violazione delle misure finalizzate all'espulsione

manifesta infondatezza

TRATTAMENTO SANZIONATORIO IN CASO DI VIOLAZIONE DI UNA DELLE MISURE ALTERNATIVE AL TRATTENIMENTO, FINALIZZATE ALL'ESPULSIONE DELLO STRANIERO DAL TERRITORIO DELLO STATO

Norme impugnate: art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

La Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, sollevata dal Giudice di pace di Livorno, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la sanzione della multa da 3.000 a 18.000 euro per lo straniero che contravviene anche solo a una delle misure alternative al trattenimento presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, disposte dal questore e convalidate dal giudice, anziché prevedere la sanzione dell'ammenda e nella misura inferiore ritenuta più congrua in relazione a detta violazione.

Ai sensi art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 286 del 1998, nei casi in cui lo straniero è in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e l'espulsione non è stata disposta dal prefetto, per ragioni non legate alla tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza dello Stato, né alla pericolosità sociale dello straniero, né a esigenze di prevenzione e repressione di fenomeni terroristici, il questore, in luogo del trattenimento di cui al comma 1, può disporre una o più delle seguenti misure: a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente. Il contravventore anche solo ad una delle predette misure è punito con la multa da 3.000 a 18.000 euro e la violazione comporta l'esecuzione dell'espulsione con accompagnamento immediato, eventualmente previo trattenimento.

A parere del rimettente, tale trattamento sanzionatorio sarebbe irragionevole e sproporzionato poiché non correlato alla pericolosità sociale del responsabile, specie se paragonato con la più grave fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (violazione dell'ordine del questore di lasciare volontariamente il territorio dello Stato) punita con la multa da euro 6.000 a euro 15.000.

La Corte ha evidenziato che il richiamato art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (la cui sanzione risulterebbe meno gravosa rispetto a quella di cui alla disposizione censurata) commina effettivamente una sanzione meno elevata nel massimo (15.000 euro) rispetto a quella contemplata nella disposizione censurata (18.000 euro), ma stabilisce una sanzione più gravosa nel minimo (6.000 euro) rispetto a quella di 3.000 euro, prevista dal comma 1-*bis*, con la conseguenza che *“un eventuale accoglimento della questione [...] condurrebbe all'assurdo risultato di vincolarlo, nel giudizio a quo, all'irrogazione di una pena pari al doppio a quella minima oggi prevista dalla disposizione censurata, con conseguente aggravamento del vizio di manifesta sproporzionalità prospettato”*.

Da qui la manifesta infondatezza della questione.

Sent. n. 40/2023 in materia di sanzioni a tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (rinvio all'iniziativa del legislatore)

illegittimità costituzionale parziale

PROTEZIONE DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE DEI PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI – SANZIONE FISSA PER LA STRUTTURA DI CONTROLLO CHE NON ADEMPIE ALLE PRESCRIZIONI O AGLI OBBLIGHI IMPARTITI DALLE COMPETENTI AUTORITÀ PUBBLICHE

Norme impugnate: art. 4 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297 (Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari).

La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 del decreto legislativo n. 297 del 2004, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa pecuniaria "di euro cinquantamila", anziché "da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro".

La Corte ha accolto i motivi di censura sollevati dalla Corte di cassazione, che ha dubitato della legittimità della disposizione *de qua*, in riferimento agli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 euro per la struttura di controllo che non adempie alle prescrizioni o agli obblighi impartiti dalle competenti autorità pubbliche per contrastare l'illecito uso commerciale della denominazione d'origine di prodotti agricoli o alimentari tra loro comparabili.

Il decreto legislativo n. 297 del 2004 ha dato attuazione al regolamento CEE n. 2081 del 1992, con il quale è stata introdotta in Europa la tutela giuridica delle "indicazioni geografiche" (IGP) e delle "denominazioni di origine" (DOP) dei prodotti agricoli ed alimentari, stabilendo le sanzioni amministrative in caso di abuso della denominazione protetta.

Nello specifico, l'art. 1, comma 1, lettera a), punto 1), del citato decreto legislativo prevede la sanzione amministrativa da 3.000 a 20.000 euro per coloro che utilizzano una denominazione d'origine per prodotti comparabili, in quanto appartenenti allo stesso tipo, che non hanno diritto a tale denominazione perché non sono stati controllati dalle strutture autorizzate alle apposite verifiche. L'art. 4 sanziona con una pena pecuniaria di 50.000 euro la struttura di controllo che "*non adempie alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta*".

Il rimettente ha evidenziato che l'art. 4 del decreto legislativo n. 297 del 2004, a fronte di un obbligo generico di adempiere a "prescrizioni o agli obblighi impartiti dalle competenti autorità pubbliche" imposto agli organismi di controllo, fa corrispondere un trattamento sanzionatorio fisso e, quindi, non correlato alla gravità della singola infrazione commessa.

La Corte, nel condividere i dubbi del rimettente, ha precisato che qualora "*il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore «si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto» [...] «un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di «precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo», intesi quali «soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata»» (sentenze n. 222 del 2018, n. 236 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2019)*".

Nel caso in esame, tale principio appare cogente posto che il decreto legislativo n. 297 del 2004 trae origine dall'adesione all'Unione europea e costituisce attuazione della disciplina sovranazionale.

Pertanto, "*La soluzione è offerta, nella specie, dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 20 del 2018, che punisce con sanzione graduabile le violazioni degli organismi di controllo sui prodotti BIO. Esso prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di diecimila (e sino ad un massimo di trentamila euro) all'organismo di controllo che commetta illeciti nello svolgimento delle attività delegate [misura sanzionatoria che] s'intende naturalmente modificabile dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, con altra, purché rispettosa del principio di proporzionalità (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018)*".

Sent. n. 41/2023 in materia di impiego pubblico -Norme della Provincia autonoma di Trento

illegittimità costituzionale - non fondatezza - inammissibilità

PROROGA DELLE GRADUATORIE PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE PROVINCIALE – ISTITUTO DEGLI INCENTIVI PER LE FUNZIONI TECNICHE NELL'AMBITO DEI CONTRATTI PUBBLICI EX DECRETO LEGISLATIVO N. 50 DEL 2016

Norme impugnate: artt. 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2021, n. 22 (Legge provinciale di stabilità 2022).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 22 del 2021, nella parte in cui consente alla contrattazione collettiva provinciale di individuare altre funzioni nell'ambito dei contratti pubblici per il cui svolgimento possono essere riconosciuti incentivi per funzioni tecniche, così violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

La disposizione impugnata, infatti, declina nell'ordinamento provinciale quanto previsto a livello statale dall'art. 113 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

Al riguardo, la Corte ha evidenziato che *“gli incentivi per funzioni tecniche costituiscono indubbiamente un elemento specifico del trattamento economico del pubblico dipendente in termini di corrispettivo di determinate attività svolte nell'ambito degli appalti pubblici. Ne consegue che l'istituto in esame fa parte della disciplina del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, va ricondotto all'ordinamento civile, anche per i dipendenti delle regioni e delle autonomie speciali, e pertanto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 253 del 2022, punto 4.1.2. del Considerato in diritto, e sentenza n. 190 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto)”*.

Non viola, invece, la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento l'art. 16 della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 22 del 2021, con la quale sono stati prorogati i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali in scadenza entro il 31 dicembre 2021 e nel corso dell'anno 2022, poiché *“la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale, afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non a profili privatizzati del relativo rapporto di lavoro, che sono invece ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale”*.

Sent. n. 42/2023 in materia di silenzio diniego

inammissibilità

SILENZIO-DINIEGO SULLA RICHIESTA DI TITOLO ABILITATIVO EDILIZIO IN SANATORIA DOPO SESSANTA GIORNI DALLA SUA PRESENTAZIONE

Norme impugnate: art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia- Testo A).

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, e 113 Cost., nella parte in cui prevede che la richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria si intende rifiutata dopo sessanta giorni dalla sua presentazione.

L'art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, prevede che: *“Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata”*.

A parere del rimettente, la previsione del silenzio-rigetto lederebbe, anzitutto, i principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. anche in relazione agli artt. 2, 3 e da 7 a 10-*bis* della L. n. 241 del 1990, perché la qualificazione legislativa dell'inerzia in termini di rigetto impedirebbe al cittadino di comprendere le ragioni della reiezione dell'istanza e di dare il suo apporto nella fase istruttoria del relativo procedimento. Sotto il profilo della ragionevolezza, la disposizione censurata prevede la definizione delle istanze di sanatoria degli abusi edilizi solo formali con lo sfavorevole meccanismo del silenzio-rigetto, mentre riserva il più favorevole meccanismo del silenzio-assenso per la definizione delle istanze di condono degli abusi sostanziali (artt. 31 della L. n. 47 del 1985, 39 della L. n. 724 del 1994 e 32 del D.L. n. 269 del 2003). Il configurato provvedimento di diniego tacito contrasterebbe, poi, con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto aggraverebbe la posizione processuale del privato, costretto a un ricorso "al buio", in difetto di motivazioni sfavorevoli espresse da confutare, con l'ulteriore onere di dimostrare la doppia conformità urbanistico-edilizia delle opere.

Secondo la Corte la questione è inammissibile in quanto l'ordinanza di rimessione presenta una ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento per molti versi carente e in parte anche erronea, che si traduce in una motivazione insufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

Il rimettente non si è soffermato sulla natura del potere di sanatoria e sulla *ratio* del silenzio-rigetto, né si è confrontato con gli orientamenti giurisprudenziali sulla relativa tutela (tra le tante, sentenze n. 114 e n. 61 del 2021; ordinanze n. 229 del 2020 e n. 59 del 2019).

Il TAR Lazio, da un lato, non ha illustrato le ragioni del suo dissenso rispetto all'orientamento prevalente che presuppone la natura vincolata del potere di sanatoria e che riconosce margini per l'accertamento della doppia conformità nel rispetto delle previsioni codicistiche, e, dall'altro, della non praticabilità della soluzione proposta da altra giurisprudenza che, sul presupposto della natura discrezionale (peraltro di tipo tecnico) del potere, annulla il silenzio-rigetto con rimessione del potere di sanatoria alla pubblica amministrazione, da esercitare secondo gli ordinari obblighi conformativi.

Sent. n. 45/2023 in materia di estinzione del processo per inattività delle parti e incompatibilità del giudice

illegittimità costituzionale parziale

COMPOSIZIONE DEL COLLEGIO GIUDICANTE CHE DECIDE SUL RECLAMO AVVERSO L'ORDINANZA DI ESTINZIONE DEL PROCESSO ESECUTIVO PER INATTIVITÀ DELLE PARTI

norme impuginate: art. 630, terzo comma, c.p.c.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.c. nella parte in cui stabilisce che, contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo esecutivo ovvero rigetta la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi quarto e quinto, c.p.c., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato.

L'art. 630 c.p.c. disciplina l'estinzione del processo esecutivo per inattività delle parti, che si realizza nel caso in cui le parti non proseguono o non riassumono il processo nel termine perentorio stabilito dalla legge o dallo stesso giudice dell'esecuzione (primo comma); l'estinzione è dichiarata, su eccezione della parte o d'ufficio, con ordinanza non oltre la prima udienza successiva al verificarsi della causa di estinzione (secondo comma);

contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione è proponibile "reclamo da parte del debitore o del creditore pignorante ovvero degli altri creditori intervenuti nel termine perentorio di venti giorni dall'udienza o dalla comunicazione dell'ordinanza e con l'osservanza delle forme di cui all'articolo 178 terzo, quarto e quinto comma. Il collegio provvede in camera di consiglio con sentenza" (terzo comma).

Ai sensi dell'art. 178 c.p.c. l'ordinanza del giudice istruttore che dichiara l'estinzione del processo è impugnabile dalle parti con reclamo immediato al collegio (secondo comma); il reclamo deve essere proposto nel termine perentorio di dieci giorni (terzo comma), con semplice dichiarazione nel verbale d'udienza o con ricorso al giudice istruttore (quarto comma); se il reclamo è presentato in udienza, il giudice assegna nella stessa udienza, ove le parti lo richiedano, il termine per la comunicazione di una memoria, e quello successivo per la comunicazione di una replica e, scaduti tali termini, il collegio provvede entro i quindici giorni successivi (quinto comma).

La questione è stata sollevata dal Tribunale di Udine che ha censurato l'art. 630 c.p.c., per contrasto con gli articoli 3, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), poiché irragionevolmente esclude la possibilità di proporre reclamo presso un giudice diverso da quello che ha emesso l'ordinanza di estinzione del processo esecutivo.

La Corte ha ritenuto fondata la questione in forza del principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione che nasce da "*«l'esigenza che il giudice non subisca la "forza della prevenzione" derivante da precedenti valutazioni relative alla stessa res iudicanda» (ordinanza n. 168 del 2002; nello stesso senso, ordinanza n. 28 del 2023 e sentenza n. 176 del 2001)*".

Al riguardo, ha richiamato i numerosi interventi con i quali il legislatore ha previsto in sede di impugnazione l'incompatibilità del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato, come il recente art. 3, comma 50, del decreto legislativo n. 149 del 2022, che ha modificato l'art. 739, primo comma, c.p.c. relativo ai procedimenti in camera di consiglio in materia di famiglia e stato delle persone, stabilendo che il reclamo avverso i provvedimenti del giudice tutelare è proponibile al tribunale in composizione collegiale e che "[d]el collegio non può fare parte il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato".

Sent. n. 46/2023 in materia di principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative tributarie (interpretazione costituzionalmente adeguata)

non fondatezza nei sensi di cui in motivazione- inammissibilità

VIOLAZIONI RELATIVE ALLA DICHIARAZIONE DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E IN TEMA DI RITARDATI E OMESSA DICHIARAZIONE E VERSAMENTI DIRETTI

Norme impugnate: artt. 1, comma 1, e 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie e non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi)

La Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 471 del 1997, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Bari, con riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che in tutti i casi di omessa presentazione della dichiarazione si applichi la sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare di tutte le imposte dovute sulla base della dichiarazione omessa, e non invece sulle imposte che residuano dopo il pagamento spontaneo, prima di accertamento fiscale, da parte del contribuente che abbia omesso la dichiarazione.

La Corte ha affermato che la possibilità di ricondurre nell'ambito dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità una sanzione come quella comminata dalla norma censurata, passa attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7 del decreto legislativo n. 472 del 1997 che va applicato

al sistema delle sanzioni tributarie, con la possibilità, in base al criterio di proporzionalità di ridurre le sanzioni fino a dimezzarle.

L'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 471 del 1997 dispone che *“Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, si applica la sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di euro 250. Se non sono dovute imposte, si applica la sanzione da euro 250 a euro 1.000. Se la dichiarazione omessa è presentata dal contribuente entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo e, comunque, prima dell'inizio di qualunque attività amministrativa di accertamento di cui abbia avuto formale conoscenza, si applica la sanzione amministrativa dal sessanta al centoventi per cento dell'ammontare delle imposte dovute, con un minimo di euro 200. Se non sono dovute imposte, si applica la sanzione da euro 150 a euro 500. Le sanzioni applicabili quando non sono dovute imposte possono essere aumentate fino al doppio nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta di scritture contabili.”*

L'art. 13 del decreto legislativo n. 471 del 1997 prevede la sanzione pari al trenta per cento degli importi non versati per il contribuente che, dopo avere presentato la dichiarazione dei redditi, non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze, i pagamenti delle imposte dovute. La relativa questione è stata ritenuta irrilevante in quanto il giudice rimettente non deve farne applicazione.

Preliminarmente, la Corte costituzionale ha ribadito l'esigenza, per il buon funzionamento del sistema tributario, che l'omessa presentazione della dichiarazione dei redditi sia presidiata da una sanzione con un forte effetto deterrente. Ciò precisato, ha affermato che il problema della ragionevolezza e proporzionalità della sanzione in questione, sollevato dal rimettente, non può ritenersi *sic et simpliciter* superato.

Nel caso di specie (omessa presentazione della dichiarazione), infatti, per effetto dell'applicazione del minimo edittale, il contribuente dovrebbe versare una cifra maggiore dell'imposta già versata – il centoventi per cento dell'imposta dovuta (oltre un milione di euro). Ciò evidenzia che nella fattispecie sanzionatoria censurata può venir meno, in determinate situazioni, un rapporto di congruità tra il concreto disvalore dei fatti e la misura della sanzione.

Al fine di non depotenziare l'effetto deterrente del sistema sanzionatorio previsto in caso di omessa dichiarazione, che la soluzione prospettata dal rimettente determinerebbe, la Corte ha proceduto a una lettura sistematica della norma censurata in correlazione con un'interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 472 del 1997, in base al quale la sanzione amministrativa tributaria è stata adeguata ai principi generali della legge n. 689 del 1981, in modo da ricondurre entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza la sanzione prevista dalla norma censurata in riferimento a situazioni come quella del giudizio *a quo*.

Al riguardo, la Corte ha affermato che *“alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, che fornisce maggiore chiarezza ai criteri di determinazione delle sanzioni in esso stabiliti, l'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 472 del 1997 si pone come una opportuna valvola di decompressione che è atta a mitigare l'applicazione di sanzioni, come quella stabilita dalla norma censurata, che, strutturate per garantire un forte effetto deterrente al fine di evitare evasioni anche totali delle imposte, tendono a divenire draconiane quando colpiscono contribuenti che invece tale intento chiaramente non rivelano”*.

Tale valorizzazione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 472 del 1997 trova fondamento nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, secondo la quale il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative (sentenza n. 112 del 2019) rispetto alle quali si prospetta *“l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato, in particolare dando rilievo al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma”* (sentenza n. 185 del 2021).

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 13, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 471 del 1997, non dovendo il giudice a *quo* fare applicazione di tale disposizione.

Sent. n. 47/2023 in materia di diritto al contraddittorio del contribuente sottoposto a verifica (invito al legislatore a colmare la lacuna evidenziata)

Inammissibilità

CONTRADDITTORIO CON IL CONTRIBUENTE NELLA PROCEDURA DI ACCERTAMENTO IN RETTIFICA POSTA IN ESSERE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Norme impugnate: art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

La Corte ha giudicato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000, sollevata dalla Commissione tributaria regionale della Toscana, con riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede l'instaurazione di alcun contraddittorio anteriormente all'emissione di un avviso di accertamento (le cosiddette verifiche "a tavolino"), al di fuori delle ipotesi in cui l'Amministrazione finanziaria abbia effettuato un accesso ai locali destinati all'esercizio dell'attività di impresa.

L'art. 12 della legge n. 212 del 2000 (Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali), disciplina le procedure di verifica fiscale che l'Amministrazione finanziaria effettua "nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali" (le cosiddette verifiche in loco). Soltanto in caso di istruttoria realizzata a seguito dell'accesso ai locali di pertinenza del contribuente la garanzia del contraddittorio è assicurata dal comma 7 dell'art. 12, che impone all'Amministrazione finanziaria la compilazione del processo verbale di chiusura delle operazioni di indagine da parte degli organi di controllo, il suo rilascio al contribuente, il decorso di un termine dilatorio di sessanta giorni prima dell'adozione dell'avviso di accertamento, durante il quale questi può presentare osservazioni, e, in caso di mancato accoglimento delle stesse, un obbligo di motivazione rafforzato.

A giudizio del rimettente, la limitazione del contraddittorio endoprocedimentale alle ipotesi di accertamento indicate violerebbe i principi costituzionali evocati, in quanto discriminatoria nei confronti dei contribuenti sottoposti alle verifiche che si svolgono presso gli uffici dell'amministrazione, con i dati di cui quest'ultima ha la disponibilità, con utilizzazione di strumenti differenti per l'accertamento della capacità contributiva e con la mancata garanzia del diritto di difesa.

La Corte ha preliminarmente ricordato che il contraddittorio endoprocedimentale, quale espressione del «principio del "giusto procedimento" ha assunto un ruolo centrale nel nostro ordinamento (sentenza n. 71 del 2015), anche come criterio di orientamento non solo per l'interprete, ma prima ancora per il legislatore (sentenza n. 210 del 1995). In particolare, nella materia tributaria "*il contraddittorio endoprocedimentale, da un lato, persegue lo scopo di "ottimizzare" l'azione di controllo fiscale, risultando così strumentale al buon andamento dell'amministrazione finanziaria; dall'altro, garantisce i diritti del contribuente, permettendogli di neutralizzare, sin dalla fase amministrativa, eventuali errori a lui pregiudizievoli*".

"La mancata generalizzazione del contraddittorio preventivo con il contribuente, fin qui limitato a specifiche e ben tipizzate fattispecie, risulta ormai distonica rispetto all'evoluzione del sistema tributario, avvenuta sia a livello normativo che giurisprudenziale.

Tuttavia, dalla pluralità dei moduli procedurali legislativamente previsti e dal loro ambito applicativo, emerge con evidenza la varietà e la frammentarietà delle norme che disciplinano l'istituto e la difficoltà di assumere una di esse a modello generale, come suggerisce il giudice a quo."

La questione, pertanto, è stata dichiarata inammissibile perché l'adeguamento del diritto vigente ai principi costituzionali richiede un intervento di sistema che spetta unicamente al legislatore, che dovrà tempestivamente

garantire l'estensione del contraddittorio nei procedimenti di imposizione tributaria, scegliendo tra diverse possibili opzioni che tengano conto e bilancino i differenti interessi in gioco.

Sent. n. 48/2023 in materia di energie rinnovabili

Illegittimità costituzionale parziale, inammissibilità e infondatezza

INTERVENTI DI PROMOZIONE DEI GRUPPI DI AUTO CONSUMATORI DI ENERGIA RINNOVABILE E DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI (CER)

Norme impugnate: artt. 3, comma 3, lettere b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lettera b), e 11, commi da 2 a 5, della legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 8 del 2022, limitatamente alle parole "*i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e*" perché, in contrasto con l'art. 117 Cost. comma terzo, affida alla Regione il compito di definire i requisiti per poter partecipare a una CER, laddove essi sono invece già esaustivamente definiti dalla legge statale.

Ed, infatti, l'art. 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021 detta, al comma 1, i requisiti che i clienti finali devono possedere per poter organizzarsi in CER, e, al comma 2, le condizioni nel rispetto delle quali devono operare le CER. Tali requisiti e tali condizioni sono improntati al principio, espresso dalla direttiva (UE) 2018/2001, della massima apertura delle CER. La norma esprime dunque un principio fondamentale della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER.

Tutte le altre questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate inammissibili o infondate.

Sent. n. 52/2023 in materia di contratti collettivi di lavoro (contratti aziendali e di prossimità)

Inammissibilità

EFFICACIA DEI CONTRATTI AZIENDALI DI PROSSIMITÀ

Norme impugnate: art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo).

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 8 del decreto-legge n. 138 del 2011, sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, per contrasto con gli artt. 2 e 39, primo e quarto comma, Cost., nella parte in cui estende l'efficacia dei contratti aziendali o di prossimità a tutti i lavoratori interessati anche se non firmatari del contratto o appartenenti ad un sindacato non firmatario del contratto collettivo.

Ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 138 del 2011 si definiscono contratti collettivi di prossimità gli accordi di secondo livello, territoriali o aziendali, sottoscritti da organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda, che per le finalità indicate (maggiore occupazione, qualità dei contratti di lavoro, adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, investimenti e avvio di nuove attività) possono realizzare specifiche intese anche in deroga alle previsioni contenute nelle leggi e nei contratti collettivi nazionali di lavoro inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione.

La Corte ha ritenuto inammissibile la questione poiché, in punto di rilevanza, il rimettente non ha fornito i motivi dai quali desumere se l'accordo aziendale, oggetto della sua cognizione, rientrasse proprio nella

fattispecie del contratto collettivo aziendale di prossimità, al quale la disposizione censurata assegna un'efficacia generale nei confronti di tutti i lavoratori interessati, e non fosse invece un ordinario accordo aziendale.

Al riguardo, ha chiarito che, mentre l'accordo aziendale ordinario non estende la sua efficacia nei confronti dei lavoratori e delle associazioni sindacali espressamente dissenzienti, l'accordo aziendale di prossimità ha eccezionalmente (sentenza n. 221 del 2012) efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati.

Sent. n. 60/2023 in materia di elezione dei sindaci

illegittimità costituzionale

DURATA DEL MANDATO DEL SINDACO

Norme impugnate: artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 (Interventi vari in materia di enti locali della Sardegna. Modifiche alla legge regionale n. 4 del 2012 e alla legge regionale n. 3 del 2009).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art 1 della legge della Regione Sardegna n. 9 del 2022, per violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost., nella parte in cui, nel consentire ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, e nel permettere lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, contrasta con la disciplina statale di cui all'art. 51, comma 2, del testo unico sugli enti locali (in vigore dal 14 maggio 2022), in forza della quale i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due.

La Corte ha ribadito che solo il legislatore statale può prevedere una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale (e quindi per tutti i Comuni) a tutela dell'art. 51 della Costituzione, che garantisce il diritto fondamentale di elettorato passivo per il quale tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possano accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza.

Al riguardo, ha chiarito che *“il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti di provincia), introdotto con la legge n. 81 del 1993, è stato pensato quale temperamento “di sistema” rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta. [...] In effetti, la previsione di un tale limite si presenta quale «punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva»: sistema che può produrre «effetti negativi anche sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765)”*.

Sent. n. 61/2023 in materia di impiego pubblico

illegittimità costituzionale parziale

NORME DELLA REGIONE SICILIANA CHE DEROGANO AI LIMITI ASSUNZIONALI PREVISTI DALLA NORMATIVA STATALE

norme impugnate: art. 10 della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2022, nella parte in cui ha prorogato per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 il comma 8-bis dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 5 giugno 1989, n. 12 (Interventi per favorire il risanamento e il reintegro degli allevamenti zootecnici colpiti dalla tubercolosi, dalla brucellosi e da altre malattie infettive e diffuse e contributi alle associazioni degli allevatori), come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge della

Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale).

Allo scopo di scongiurare l'interruzione dei servizi forniti dall'Associazione regionale allevatori siciliani (ARAS), dichiarata fallita dal Tribunale di Palermo con la sentenza n. 27 del 23 febbraio 2017, tali disposizioni prevedevano che l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia potesse stipulare, attraverso un albo appositamente costituito a questo fine, contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori dell'ARAS.

A parere del ricorrente, la disposizione impugnata, consentendo l'assunzione dei lavoratori dell'ARAS, per ulteriori 2 anni (esercizi finanziari 2022-2023), violerebbe i limiti e le condizioni indicati dall'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che subordina l'utilizzo dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato all'esperimento delle procedure selettive di cui all'art. 35 del medesimo testo normativo.

La Corte ha condiviso i dubbi del ricorrente, affermando che, in merito al riparto delle competenze tra Stato e regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come delineata dal decreto legislativo n. 165 del 2001, rientra nella materia "ordinamento civile", riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 70 del 2022).

La Corte ha, inoltre, specificato che le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituiscono limiti anche per l'esercizio delle competenze legislative esclusive della Regione Siciliana (*ex multis*, sentenze n. 168 del 2018 e n. 265 del 2013).

Sent. n. 63/2023 in materia di impiego pubblico

illegittimità costituzionale

PREVISIONE CHE CONSENTE AL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA DI DECIDERE IL RICORSO STRAORDINARIO IN DIFFORMITÀ DEL PARERE RESO DAL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.

norme impuginate: art. 9, comma 5, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato).

È incostituzionale l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede che i ricorsi straordinari proposti contro atti amministrativi regionali, di cui all'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana, possono essere decisi dal Presidente della Regione in difformità dal parere reso dal CGARS in sede consultiva, a differenza di quanto previsto per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con riferimento al quale l'art. 69, comma 2, della legge n. 69 del 2009 ha abrogato la possibilità per il Consiglio dei ministri di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato.

Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, dello Statuto della Regione Siciliana gli atti amministrativi della Regione sono soggetti al ricorso straordinario al Presidente della Regione.

La norma statutaria ha trovato attuazione con l'art. 9 del decreto legislativo n. 373 del 2003, secondo il quale il CGARS è l'organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale (comma 1) e il suo parere è obbligatorio per la definizione dei ricorsi straordinari proposti avverso atti regionali e decisi dal Presidente della Regione Siciliana (comma 4). Ai sensi del comma 5 del medesimo art. 9: "*Qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale*".

Le modifiche introdotte dall'art. 69 della legge n. 69 del 2009 hanno profondamente innovato la natura giustiziale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, introducendo nuovi elementi che ne hanno accentuato i caratteri giurisdizionali. Il novellato art. 13 del d.P.R. n. 1199 del 1971 prevede, infatti, che il Consiglio di Stato in sede consultiva possa sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme delle quali dovesse fare applicazione. Per quanto riguarda la decisione finale del ricorso straordinario, l'art. 14 del medesimo d.P.R. n. 1199 del 1971 è stato modificato con l'introduzione al primo comma delle parole "conforme al parere del Consiglio di Stato" e con la soppressione del secondo periodo del primo comma dello stesso articolo, nonché l'abrogazione del secondo comma, eliminando la possibilità che il Ministero, nel formulare la proposta di decreto presidenziale, si discosti dal parere espresso dal Consiglio di Stato, previa sottoposizione della sua proposta al Consiglio dei ministri.

Il rimettente, nell'escludere che la disposizione censurata possa ritenersi tacitamente abrogata dal sopravvenuto art. 69 della legge n. 69 del 2009, stante la natura delle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale siciliano di fonti a competenza "riservata e separata" (ex multis, Corte cost. sent. n. 316 del 2004) ha ritenuto irragionevole il differente regime in vigore per il ricorso straordinario al Presidente della Regione, caratterizzato da una minore possibilità di tutela rispetto a coloro che propongono ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

La Corte ha condiviso i dubbi del rimettente affermando che non sussistono differenze tra i due istituti idonee a giustificare una tale disparità di trattamento, anzi "*come sottolineato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 203 del 2021, la differenza principale tra i due istituti, legata alla natura dell'organo che adotta il provvedimento finale e alla diversa posizione e responsabilità istituzionale del medesimo rispetto al Presidente della Repubblica, rende semmai ancora più rilevante l'esigenza di fornire un adeguato corredo di garanzie in capo al soggetto che si avvale del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana*".

Sent. n. 65/2023 in materia di procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato

illegittimità costituzionale parziale

DEFINIZIONE DEL PROCEDIMENTO PER INCAPACITÀ IRREVERSIBILE DELL'IMPUTATO

norme impugnate: art. 72-bis, del codice di procedura penale.

È incostituzionale l'art. 72-bis del codice di procedura penale nella parte in cui prevede l'improcedibilità per le sole malattie mentali e non anche per qualunque stato psicofisico che impedisca l'attiva partecipazione dell'imputato al processo.

L'art. 72-bis c.p.p., inserito dall'art. 1 della legge 103 del 2017, disponeva: "*Se, a seguito degli accertamenti previsti dall'articolo 70, risulta che lo stato mentale dell'imputato è tale da impedire la cosciente partecipazione al procedimento e che tale stato è irreversibile, il giudice, revocata l'eventuale ordinanza di sospensione del procedimento, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o sentenza di non doversi procedere, salvo che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca*".

La Corte, nel rimarcare l'intangibilità del diritto dell'imputato all'autodifesa anche nel caso di imputato affetto da infermità mentale (sentenza n. 340 del 1992), ha evidenziato che la rigida distinzione tra infermità mentale e infermità fisica "*determina [...] un'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato, il quale non possa esercitare l'autodifesa in modo pieno a causa di un'infermità mentale stricto sensu, e quello che versi nella medesima impossibilità per un'infermità di natura mista, anche di origine fisica, la quale tuttavia comprometta anch'essa – per riprendere la locuzione della sentenza n. 39 del 2004 – le facoltà di «coscienza, pensiero, percezione, espressione*".

Da qui l'illegittimità dell'art. 72-bis e, in via consequenziale degli artt. 70, 71 e 72 del codice di procedura penale nella parte in cui si riferiscono allo stato "mentale", anziché a quello "psicofisico" dell'imputato.

Sent. n. 66/2023 in materia di libertà vigilata

non fondatezza

APPLICAZIONE OBBLIGATORIA DELLA LIBERTÀ VIGILATA AL CONDANNATO ALL'ERGASTOLO AMMESSO ALLA LIBERAZIONE CONDIZIONALE.

Norme impugnate: artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2, del codice penale.

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 177, secondo comma, e 230, primo comma, numero 2), del codice penale, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, nella parte in cui: *"1) stabiliscono l'obbligatoria applicazione della misura della libertà vigilata al condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale; 2) stabiliscono la durata della libertà vigilata in misura fissa e predeterminata; 3) non prevedono la possibilità per il Magistrato di sorveglianza di verificare in concreto durante l'esecuzione della libertà vigilata l'adeguatezza della sua permanente esecuzione alle esigenze di reinserimento sociale del liberato condizionalmente e non ne consentono, per l'effetto, la revoca anticipata"*.

Ai sensi dell'art. 176, secondo comma, c.p. il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno ventisei anni di pena. La liberazione condizionale consiste nella possibilità di concludere la pena all'esterno del carcere, in regime di libertà vigilata.

L'art. 230, primo comma, numero 2, prevede che la libertà vigilata è sempre ordinata quando il condannato è ammesso alla liberazione condizionale. La libertà vigilata è una misura di sicurezza personale di tipo non detentivo che comporta una limitazione della libertà personale del soggetto tenuto al rispetto di una serie di prescrizioni dirette ad impedire il compimento di nuovi reati e a facilitare il suo reinserimento sociale (art. 228 c.p.).

L'art. 177 c.p. prevede che la pena si estingue decorso tutto il tempo della pena inflitta, ovvero cinque anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale, se trattasi di condannato all'ergastolo, senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca.

A parere del rimettente, l'obbligatoria applicazione della misura della libertà vigilata al condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale determinerebbe un "automatismo ex lege", che non consentirebbe alcuna modulazione da parte del Magistrato di sorveglianza, così contrastando sia con il finalismo rieducativo che deve assistere ogni sanzione penale (art. 27 Cost.), sia con il principio di ragionevolezza che discende dal divieto di trattare allo stesso modo situazioni che invece presentano caratteristiche differenti (art. 3 Cost.).

La Corte ha chiarito che la liberazione condizionale, in quanto strumento atto a determinare la prosecuzione della pena in un regime di libertà vigilata, che si contrappone alla condizione di detenuto, deve essere considerata una misura alternativa alla detenzione. Per i condannati all'ergastolo la liberazione condizionale costituisce l'ultima e definitiva misura che ne favorisce la risocializzazione.

Nel caso di concessione, il liberato condizionalmente condannato all'ergastolo, è sottoposto, a cura del magistrato di sorveglianza, alle prescrizioni proprie del regime di libertà vigilata, ai sensi degli artt. 177 e 230, primo comma, n. 2, c.p. per la durata di cinque anni. Durante il periodo di libertà vigilata, la condizione del liberato è quella di un condannato sottoposto all'espiazione della pena in forma alternativa. Decorsi cinque anni dalla data del provvedimento, se si tratta di condanna all'ergastolo, la pena rimane estinta e sono revocate le misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo (art. 177, secondo comma, del codice penale).

Sulla base di ciò la Corte ha affermato che *“la liberazione condizionale resta, tra le modalità alternative alla detenzione in carcere, quella che dischiude i maggiori spazi di libertà per il condannato, spazi che, da una parte, consentono il più completo reinserimento nel consorzio civile e giustificano, dall'altra, anche in ragione della possibile estinzione della pena, gli opportuni controlli”*.

Sent. n. 67/2023 in materia di processo del lavoro

non fondatezza

CHIAMATA IN CAUSA DI UN TERZO DA PARTE DEL CONVENUTO NEL RITO DEL LAVORO

Norme impugnate: artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, c.p.c.

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 418, primo comma, e 420, nono comma, c.p.c., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, nella parte in cui non prevedono che, anche nel caso in cui il convenuto intenda chiamare in causa un terzo, egli, a pena di decadenza, debba chiedere al giudice - nella memoria difensiva tempestivamente depositata ex art. 416 c.p.c. - che, a modifica del decreto emesso ai sensi dell'art. 415, secondo comma, c.p.c., pronunci, entro cinque giorni, un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza.

L'articolo 418, primo comma, c.p.c. dispone: *"Il convenuto che abbia proposta una domanda in via riconvenzionale a norma del secondo comma dell'articolo 416 deve, con istanza contenuta nella stessa memoria, a pena di decadenza dalla riconvenzionale medesima, chiedere al giudice che, a modifica del decreto di cui al secondo comma dell'articolo 415, pronunci, non oltre cinque giorni, un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza"*.

L'articolo 420, nono comma, c.p.c. a sua volta stabilisce: *"Nel caso di chiamata in causa a norma degli articoli 102, secondo comma, 106 e 107, il giudice fissa una nuova udienza e dispone che, entro cinque giorni, siano notificati al terzo il provvedimento nonché il ricorso introduttivo e l'atto di costituzione del convenuto, osservati i termini di cui ai commi terzo, quinto e sesto dell'articolo 415. Il termine massimo entro il quale deve tenersi la nuova udienza decorre dalla pronuncia del provvedimento di fissazione"*.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle citate disposizioni nella misura in cui non prevedono, così determinando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla domanda riconvenzionale, che, anche laddove intenda chiamare in causa un terzo, il convenuto debba, a pena di decadenza, chiedere al giudice, ex art. 416 cod. proc. civ., la pronuncia di un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza; sotto diverso profilo, le disposizioni sarebbero in contrasto con il principio della durata ragionevole del processo sancito dall'art. 111 Cost., nella misura in cui stabiliscono che il differimento dell'udienza debba essere disposto dal giudice solo all'udienza di discussione, incidendo di conseguenza in modo negativo sulla durata del processo.

La Corte ha ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore di rimettere all'udienza di discussione la decisione del giudice sull'ammissibilità o meno della chiamata in causa del terzo, poiché nel rito del lavoro connotato da specialità, deve essere comunque garantito il contraddittorio delle parti prima che il terzo possa essere chiamato dal convenuto.

Nel processo del lavoro *“la ragionevole durata deve essere riguardata non in una prospettiva generale e astratta, bensì in quella in concreto più idonea ad assicurare una celere tutela. Di qui la collocazione, nell'udienza di discussione, della decisione del giudice sulla chiamata in causa del terzo, proprio al fine di garantire all'attore/ricorrente il diritto al contraddittorio, in modo che quest'ultimo possa rappresentare al giudice in udienza, prima dell'autorizzazione della chiamata richiesta dal convenuto, le ragioni che ostano alla sua ammissibilità, anche deducendo, in ipotesi, che la stessa costituirebbe un modo per rallentare la definizione del giudizio tra le parti originarie del processo.”*

Sent. n. 70/2023 in materia di bilancio e contabilità pubblica

illegittimità costituzionale - illegittimità costituzionale parziale - non fondatezza

MODIFICA DELLA DISCIPLINA SULLA SPESA PER IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Norme impugnate: art. 1, commi 269, 534, 535, 536, 537 e 721 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 537, della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale di determinazione dell'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune sia adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata, ribadendo che *“gli interventi statali di “attrazione in sussidiarietà” per ritenersi legittimi devono esercitarsi nel rispetto della leale collaborazione; devono infatti essere garantiti momenti partecipativi per gli enti territoriali “espropriati” delle proprie prerogative costituzionali, a fronte dell'esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni (ex multis, sentenze n. 6 del 2023, n. 179, n. 123 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021)”*.

Ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 721, della medesima legge n. 234 del 2021, nella parte in cui, limitando l'applicazione dei tirocini curriculari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale, opera una *“un'indebita invasione» (sentenza n. 287 del 2012) della competenza legislativa regionale residuale in materia di «formazione professionale»”*.

Ha, infine, dichiarato non fondata la questione dell'art. 1, comma 269, lettera c), della legge n. 234 del 2021.

Le disposizioni impugnate hanno previsto la modifica della disciplina sulla spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 35 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 60 del 2019, estendendo per gli anni 2022 e successivi dei valori percentuali previsti per il triennio 2019-2021, con la possibilità per le Regioni di incrementare annualmente il 10% (a fronte del precedente 5%) dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente; tale incremento può essere elevato di un ulteriore 5% in considerazione dell'ulteriore fabbisogno di personale sanitario da assumere, che le Regioni possono utilizzare previa adozione del piano triennale del fabbisogno di personale adottato sulla base della nuova metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario, adottata dal Ministero della salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (comma 269); al fine di favorire gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, sono attribuiti ai Comuni di piccole dimensioni contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022, ripartito dal Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (commi 534, 535, 536 e 537); è previsto che in sede di Conferenza Stato-Regioni si definisca un accordo la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curriculari, finalizzate ad una revisione della disciplina vigente secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale (comma 721).

La Regione Veneto aveva impugnato le sopra citate disposizioni della legge n. 234 del 2021 poiché intervengono in materie quali la salute, il governo del territorio e la formazione professionale, costituzionalmente garantite alle Regioni dall'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., con conseguente lesione della propria autonomia amministrativa, programmatica e finanziaria garantita dagli artt. 118 e 119 Cost.

Sent. n. 71/2023 in materia di fondo di solidarietà comunale

Inammissibilità

COMPONENTE PEREQUATIVA SPECIALE DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE

Norme impugnate: art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge di bilancio n. 234 del 2021, proposta in via principale dalla Regione Liguria, nella parte in cui, introducendo vincoli di destinazione sulle maggiori risorse del fondo di solidarietà comunale, attuerebbero una forma di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali (*ex multis* Corte Cost., sent. n. 168 del 2008) in contrasto con il terzo comma dell'art. 119 Cost., che vieta i vincoli di destinazione sui fondi perequativi per finalità settoriali, che, al contrario, devono essere ripartiti a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Sotto diverso profilo, la ricorrente ha eccepito la disparità di trattamento conseguente all'attribuzione di ulteriori risorse del fondo di solidarietà comunale unicamente ai Comuni siciliani e sardi, così escludendo dal novero dei destinatari del contributo gli enti locali che pure versano in situazioni di criticità in materia dei servizi sociali.

Con la finalità di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido la legge di bilancio n. 234 del 2021 ha sostituito l'art. 1, comma 449, lett. d-sexies), della legge di bilancio n. 232 del 2016, incrementando le risorse del fondo di solidarietà comunale destinate ad elevare il numero dei posti negli asili nido assicurando un livello minimo definito quale numero dei posti equivalenti, in termini di costo *standard*, al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, che è fissato su base locale nel 33% inclusivo del servizio privato. Per ottenere le risorse i Comuni devono assicurare il raggiungimento degli obiettivi di servizi annuali, fino al raggiungimento del livello minimo delle prestazioni connesse all'erogazione del servizio di asilo nido (comma 172); con le medesime finalità è stata sostituita la successiva lett. *d-octies* dell'art. 1, comma 449 della legge di bilancio n. 232 del 2016, con il quale sono state incrementate, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), le risorse del fondo di solidarietà comunale destinate a conseguire una quota di servizi aggiuntivi nel campo del trasporto degli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado con disabilità (comma 174); sono state, altresì, incrementate le risorse del fondo di solidarietà comunale in favore dei comuni delle Regioni Sardegna e Sicilia per il potenziamento dei servizi sociali, la cui ripartizione è stata effettuata sulla base dei fabbisogni *standard* (comma 563); per l'attuazione delle citate disposizioni è stata incrementata la dotazione del fondo di solidarietà comunale fino al 2030 (comma 564).

La Corte ha preliminarmente chiarito che all'originaria finalità di perequazione ordinaria propria del Fondo di solidarietà comunale, strutturata secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione, il legislatore ha aggiunto, in forma non coerente con il disegno costituzionale, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio in vista del diverso obiettivo di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione di servizi sociali.

Sulla base di tale premessa, le disposizioni censurate hanno incrementato il del Fondo di solidarietà comunale imponendo vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o di obiettivi di servizio, in relazione ad asili nido, trasporto degli studenti disabili, assistenza sociale, destinati solo a determinati Comuni.

L'inammissibilità della questione deriva dall'impossibilità di sostituirsi al legislatore a cui spetta il compito di *“adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale – anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (ex plurimis, sentenza n. 135 del 2020) – al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'«imprescindibile» (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte)”*.

Tuttavia, la Corte ha rivolto un deciso monito al legislatore per un urgente intervento di riforma, perché “una soluzione perequativa ibrida” non è coerente con l’art. 119 Cost.

RASSEGNA DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO PRIMO TRIMESTRE 2023

[Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo del 2 febbraio 2023 - Ricorso n. 50326/10](#); [Sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 2 marzo 2023 – Ricorso n. 50338/10](#); [in materia di interferenze legislative nei procedimenti civili in corso, mediante l'adozione di norme di interpretazione autentica](#)

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

La Corte ha deciso i ricorsi presentati da pensionati che avevano trasferito in Italia, sulla base della Convenzione sulla sicurezza sociale italo-svizzera del 1962, i contributi versati in Svizzera per l'attività lavorativa ivi svolta per diversi anni, chiedendo all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) il ricalcolo delle pensioni. Ai fini del ricalcolo l'INPS utilizzava un criterio teorico di retribuzione che, a parere dei ricorrenti determinava la decurtazione del trattamento economico spettante, in contrasto con lo spirito della convenzione italo-svizzera. Ne scaturiva un contenzioso a livello nazionale, pendente il quale entrava in vigore l'articolo 5 comma 6, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, che forniva un'interpretazione autentica del quadro normativo pertinente in materia di valutazione del periodo di lavoro svolto in Svizzera, confermando il criterio di calcolo della retribuzione pensionabile utilizzato dall'INPS. In ragione dell'entrata in vigore della citata legge i giudici nazionali respingevano le domande dei ricorrenti.

Nella sentenza sul ricorso n. 50326/10 la Corte Edu, ha richiamato i suoi precedenti sulle cause Maggio e altri c. Italia (n. 46286/09 e altri 4, 31 maggio 2011) e Stefanetti e altri c. Italia (n. 21838/10 e altri 7, 15 aprile 2014) e ha riscontrato la violazione sia dell'art. 6 della CEDU, essendo il legislatore intervenuto con una norma ad hoc al fine di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi in cui era convenuto lo Stato e che dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Sulla base di calcoli effettuati dall'INPS la Corte ha ritenuto ragionevole riconoscere alla ricorrente, a titolo di danno patrimoniale, la differenza tra il 55% delle somme che le sarebbero spettate in assenza dell'intervento legislativo e l'importo effettivamente percepito fino alla notifica del ricorso al Governo (1° febbraio 2018). Per il periodo successivo a tale data e fino alla data del decesso della ricorrente (8 febbraio 2019), di cui l'INPS non ha tenuto conto nel suo calcolo, la Corte ha fatto riferimento agli importi indicati dagli eredi della ricorrente. la Corte ha altresì riconosciuto un importo a titolo di danno non patrimoniale e il rimborso delle spese legali.

Nella sentenza sul ricorso n. 50338/10 la Corte ha riscontrato la violazione del solo articolo 6 della Convenzione, applicando i principi enunciati nella sentenza sul caso Maggio e altri sopra citata, nella quale la Corte ha ritenuto che una riduzione inferiore alla metà delle pensioni che sarebbero spettate in assenza del contestato intervento legislativo non potrebbe considerarsi irragionevole.

Rassegna delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo per il primo quadrimestre 2023

[Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo del 12 gennaio 2023 - Ricorsi nn. 37301/17 - 44130/17 - 57740/17 - 2524/20; n. 20308/03; nn. 53419/19 - 12111/20; nn. 19989/19 - 26377/19 33736/19 - 39156/19 - 39163/19 - 40009/19 - 60145/19; n. 4592/03 in materia di inesecuzione o tardiva esecuzione di giudicati nazionali](#)

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 §1 DELLA CEDU (DIRITTO A UN EQUO PROCESSO) E DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 DELLA CONVENZIONE (PROTEZIONE DELLA PROPRIETA')

La Corte ha deciso i ricorsi presentati per la violazione dell'articolo 6, § 1, della CEDU in relazione alla eccessiva durata dei procedimenti civili nazionali e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, a causa della mancata o ritardata esecuzione delle decisioni nazionali "Pinto".

La Corte, richiamando i suoi precedenti sui casi Scordino c. Italia n. 36813/97, 29 marzo 2006 e Cocchiarella c. Italia, n. 64886/01, 29 marzo 2006, ha preliminarmente respinto l'eccezione sollevata dal Governo sulla mancanza nei ricorrenti della qualità di vittima delle presunte violazioni dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, constatando che il risarcimento ottenuto dagli stessi a livello nazionale non costituiva una riparazione appropriata e sufficiente.

Inoltre, con riferimento ad alcuni dei ricorsi il Governo aveva sollevato anche l'eccezione di mancato esaurimento dei rimedi interni, per non aver, i ricorrenti, chiesto un aumento del risarcimento Pinto loro concesso, facendo esplicito riferimento all'articolo 2 bis della legge Pinto, come modificata dalla legge n. 208/2015. Anche questa eccezione è stata respinta dalla Corte che, in tutti i casi, non ha ritenuto necessario un ulteriore ricorso per soddisfare i criteri stabiliti nell'articolo 35 § 4 della Convenzione.

Nel merito, la Corte ha ribadito che la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso di specie e con riferimento ad una serie di criteri: la complessità della causa, il comportamento del ricorrente e delle autorità competenti e la posta in gioco per i ricorrenti nella controversia.

Dopo aver esaminato tutti gli elementi che le sono stati sottoposti, la Corte ha riscontrato le violazioni lamentate e ha condannato lo Stato al risarcimento del danno nonché, limitatamente ai ricorsi nn. 37301/17 - 44130/17 - 57740/17 - 2524/20, anche a garantire l'esecuzione delle decisioni nazionali "Pinto" ancora ineseguite.

La ricorrente del ricorso n. 4592/03, invocando l'articolo 13 della Convenzione e l'articolo 1 del Protocollo n. 1, oltre all'eccessiva durata del procedimento civile nazionale, aveva anche lamentato di essere stata arbitrariamente privata della sua terra e di aver ottenuto un risarcimento insufficiente. La Corte, tuttavia, rilevando che la ricorrente aveva accettato una transazione che in larga misura già soddisfaceva le domande avanzate, ha ritenuto, sotto questo profilo, la controversia risolta ai sensi dell'articolo 37 § 1 (b) della Convenzione e si è limitata a constatare, anche in questo caso, la violazione dell'articolo 6 § 1.

[Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 30 marzo 2023 – Ricorso n. 21329/18 in materia di detenzione dei ricorrenti presso l'hotspot di Lampedusa e successivo loro respingimento in Tunisia.](#)

VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 3 (PROIBIZIONE DELLA TORTURA) e 5 §§ 1, 2, 4 (DIRITTO ALLA LIBERTA' E ALLA SICUREZZA) DELLA CONVENZIONE E DELL'ARTICOLO 4 DEL

PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE (DIVIETO DI ESPULSIONI COLLETTIVE DI STRANIERI).

La Corte Edu ha deciso il ricorso presentato da quattro cittadini tunisini che, in relazione al periodo di dieci giorni trascorso presso l'hotspot di Lampedusa, lamentavano di esser stati privati arbitrariamente della libertà personale, in assenza di una base giuridica chiara, di una decisione motivata e di informazioni esaustive sui motivi legali della detenzione. I ricorrenti lamentavano, inoltre, di essere stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti a causa delle condizioni del trattenimento. Infine, contestavano che i provvedimenti con cui era stato disposto il loro respingimento fossero stati adottati senza tenere debitamente conto delle situazioni individuali di ciascuno di essi, in violazione del divieto convenzionale di espulsioni collettive di cittadini stranieri.

I ricorrenti hanno lasciato le coste tunisine il 15 ottobre 2017 a bordo di imbarcazioni di fortuna e, a seguito di un'emergenza in mare, sono stati soccorsi da una nave italiana che li ha condotti a Lampedusa, dove sono arrivati il 16 ottobre 2017. Nel ricorso hanno sostenuto di esser stati sottoposti a procedure di identificazione, dopo aver effettuato controlli medici e aver ricevuto un volantino contenente informazioni generali sui minori non accompagnati e sulle procedure di asilo, di cui non sono stati in grado di comprendere appieno il contenuto. Hanno altresì sostenuto che durante la permanenza nell'hotspot di Lampedusa sarebbe stato impossibile per loro interagire con le autorità e lasciare legalmente il centro e hanno descritto le condizioni materiali del centro come inumane e degradanti. Il 26 ottobre 2017 i ricorrenti sono stati trasferiti all'aeroporto di Palermo dove hanno incontrato un rappresentante del consolato tunisino che ha registrato le loro identità e sono stati rimpatriati in aereo.

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 3 della Convenzione, la Corte Edu ha ricordato che i principi generali applicabili al trattamento delle persone trattenute per motivi inerenti il controllo dei flussi migratori sono esposti in dettaglio, tra le altre, nella sentenza della Grande Camera sul caso *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n. 16483/12), del 14 gennaio 2021.

La Corte Edu ha osservato che sia i ricorrenti che numerose fonti indipendenti, nazionali e internazionali, hanno attestato, mediante prove documentali, la criticità delle condizioni materiali dell'hotspot Lampedusa durante il periodo cui i fatti del ricorso si riferivano e che il Governo, di contro, non ha prodotto elementi sufficienti a sostegno della sua tesi secondo cui le condizioni individuali di soggiorno dei ricorrenti potevano essere considerate accettabili. La Corte ha ribadito altresì, richiamando, la sua giurisprudenza consolidata, che le difficoltà derivanti dall'aumento dell'afflusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli Stati che formano le frontiere esterne dell'Unione europea, non esonerano gli Stati membri del Consiglio d'Europa dagli obblighi derivanti dall'applicazione dei principi convenzionali. La Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo sostanziale.

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 5 della Convenzione, la Corte ha osservato che l'articolo 5 § 1 lettera (f) prevede un'eccezione alla regola generale in materia di inviolabilità della libertà personale, se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione.

La Corte ha ricordato che, in virtù dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'articolo 17 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, sono stati istituiti i "centri di crisi" o "hotspot", tuttavia, la Corte non ha ravvisato alcun riferimento, nel diritto interno, agli aspetti sostanziali e procedurali del trattenimento. Pur constatando che la natura e la funzione dei punti di crisi possano essere cambiate considerevolmente nel tempo, la Corte ha rilevato che all'epoca dei fatti, ossia nel 2017, il quadro normativo italiano non consentiva l'utilizzo dell'hotspot di Lampedusa come centro di permanenza per stranieri. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** Alla luce di queste considerazioni ha ritenuto che i ricorrenti sono stati arbitrariamente privati della libertà, in violazione della prima parte dell'articolo 5 § 1 (f) della Convenzione.

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 4, la Corte ha ribadito che per espulsione collettiva si intende qualsiasi misura che costringa gli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un paese, in mancanza di un esame ragionevole e obiettivo del caso particolare di ogni singolo straniero del gruppo. La Corte ha osservato che il Governo non ha dimostrato che nel caso di specie chi ricorrenti hanno beneficiato della possibilità di impugnare le decisioni di espulsione, e ha ricordato che anche la Corte costituzionale con sentenza n. 275 del 2017 aveva evidenziato *la necessità che il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.* La Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

La sentenza diventerà definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione.